

Evaluatie cameratoezicht Indische buurt Amsterdam 2011

Proces- en effectevaluatie

Paul van Egmond
Sander Flight
Paul Hulshof



Evaluatie cameratoezicht Indische buurt Amsterdam 2011

Proces- en effectevaluatie

Amsterdam, 14 september 2011

Paul van Egmond
Sander Flight
Paul Hulshof

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

Inhoudsopgave

Management samenvatting	3
Conclusies	8
1 Inleiding	10
1.1 Beleidscontext cameraproject Indische Buurt	10
1.2 Onderzoeksopzet	10
2 Beschrijving cameraproject	14
2.1 Aanleiding cameratoezicht en aantal camera's	14
2.2 Doelstellingen	15
2.3 Andere maatregelen	16
2.4 Projectorganisatie	17
3 Ontwikkeling objectieve veiligheid	19
3.1 Objectieve veiligheidsindex	19
3.2 Objectieve veiligheid volgens politiecijfers	21
3.3 Objectieve veiligheid volgens enquêtes	24
3.4 Objectieve veiligheid: moeilijk meetbaar	25
4 Veiligheidsgevoelens en opinies	26
4.1 Gevoel van veiligheid	26
4.2 Bekendheid met cameratoezicht	28
4.3 Opinies over cameratoezicht	29
5 Procesevaluatie – Hoe werkt cameratoezicht?	31
5.1 Technische kwaliteit	31
5.2 <i>Live</i> toezicht	31
5.3 Output van het <i>live</i> toezicht	34
5.4 Opsporing achteraf	38
6 Conclusies over de doelstellingen	39
Bijlagen	40
Bijlage 1 Geïnterviewde personen	41
Bijlage 2 Soorten criminaliteit en overlast 2011	42
Bijlage 3 Politiecijfers per deelgebied	43

Management samenvatting

Beleidscontext

In 2005 is het cameratoezicht in de Indische Buurt van start gegaan. Er hangen twaalf camera's verdeeld over vier clusters. Het project was vanaf de start onderdeel van een integrale aanpak om de leefbaarheid, de veiligheid en het economische klimaat in de Indische buurt te verbeteren. Begin 2011 heeft de stadsdeelraad geoordeeld dat de evaluatie van 2010 onvoldoende informatie en argumenten bood om het cameraproject met twee jaar te verlengen. De burgemeester was het daarmee eens en heeft toestemming verleend om het project te verlengen tot 31 december 2011. De burgemeester verleent toestemming tot verlenging van het project op basis van de evaluatie en op basis van een afweging, in overleg met de subdriehoek, of het cameratoezicht noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. In het stadsdeel wordt nu de afweging gemaakt of er wel of niet (meer) voor cameratoezicht wordt gekozen.

Evaluatie 2011

Voor het eerst worden elf cameraprojecten in vijf stadsdelen (Oost, West, Zuidoost, Noord en Centrum) gelijktijdig en volgens dezelfde methodiek geëvalueerd in 2011. Er zijn enquêtes gehouden onder bewoners, bezoekers en ondernemers, politiecijfers zijn geanalyseerd en de gemeentelijke veiligheidsindex is onderzocht. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van stadsdeel, politie en openbaar ministerie. Om de opbrengsten van het cameratoezicht te bepalen, zijn rapportages bij de toezichtcentrale en politie opgevraagd en is een bezoek ter plaatse afgelegd.

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? Daarmee kan niet worden *bewezen* dat cameratoezicht effect heeft gehad op de objectieve en subjectieve veiligheid, maar het maakt het wel aannemelijk.

Deel I – Effectevaluatie: Werkt cameratoezicht?

Objectieve veiligheid

De objectieve veiligheid in de Indische Buurt west en in de Indische Buurt oost is volgens de **veiligheidsindex** tussen 2003 en 2011 verbeterd. De index in de Indische Buurt west daalde met 40 procent van 121 in 2003 naar 73 in 2011. De index in de Indische Buurt oost daalde met 18 procent van 100 in 2003 naar 82 in 2011. Binnen deze positieve trend zijn wel fluctuaties per jaar.

Om drie redenen is het onmogelijk een harde uitspraak te doen over de vraag in hoeverre deze verbetering te danken is aan het cameratoezicht:

1) de veiligheidsindex heeft betrekking op een groter gebied dan alleen de

straten met camera's, 2) de veiligheid in de Indische Buurt kan hebben meegelift op de bredere positieve trend in het stadsdeel en de hele gemeente en 3) de verbetering heeft zich al ingezet in 2004 voordat het cameraproject in 2005 van start ging.

Er zijn ook **politiecijfers** van 2006 tot heden opgevraagd voor de straten met camera's en voor de straten in de directe omgeving. Op basis daarvan kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste is er geen groot effect zichtbaar van cameratoezicht tussen 2006 en 2011. Het aantal aangiften en incidenten in 2011 voor een aantal geselecteerde incidenttypen is (exact) gelijk aan het aantal in 2006. Er is dus geen sprake van een gestaag afnemende hoeveelheid criminaliteit in de straten met camera's. Een tweede conclusie die kan worden getrokken is dat er geen aanwijzingen zijn voor verplaatsing van problemen. Het aantal geregistreerde aangiften en incidenten in de straten met en zonder cameratoezicht stijgt en daalt onafhankelijk van elkaar. De twee gebieden zijn geen dus zeker geen communicerende vaten.

Uit de **enquêtes** onder bewoners, bezoekers en ondernemers komt een redelijk stabiel beeld van de objectieve veiligheid naar voren in de jaren 2006, 2008 en 2011. Het percentage slachtoffers is niet significant gedaald. Omdat er geen enquêtes zijn gehouden in 2004 voordat de camera's er kwamen, kan geen vergelijking tussen vóór en na worden gemaakt.

Subjectieve veiligheid

De subjectieve **veiligheidsindex** in de Indische Buurt west en in de Indische Buurt oost is tussen 2003 en 2011 verbeterd. De index in de Indische Buurt west daalde met 42 procent van een indexscore van 128 in 2003 naar 74 in 2011. De index in de Indische Buurt oost daalde met 26 procent van 141 in 2003 naar 104 in 2011. Men voelt zich in 2011 dus een stuk veiliger dan in 2003. In 2008 en 2009 werd het veiligheidsgevoel in de Indische Buurt west en oost na jaren van verbetering ineens weer slechter. In de Indische Buurt west ging het om een tijdelijke verslechtering: in 2010 en 2011 bevindt de buurt zich weer op het niveau van stadsdeel Oost en de gemeente Amsterdam. Maar in de Indische Buurt oost is het veiligheidsgevoel in 2010 en 2011 nog altijd relatief slecht.

Uit de **enquêtes** in de straten waar de camera's hangen blijkt (in 2011) dat ongeveer een derde van de bewoners (32%), bezoekers (38%) en ondernemers (36%) zich vaak of soms onveilig voelt. Het veiligheidsgevoel van bewoners, bezoekers en ondernemers laat in de loop der jaren een bont patroon van ontwikkelingen zien. Bewoners voelen zich steeds veiliger van 2006, via 2008 naar 2011. Dat is dus een positieve ontwikkeling. Maar de bezoekers voelen zich in 2011 *onveiliger* dan in 2006 en 2008. Bij de ondernemers voelen nu evenveel mensen zich onveilig als in 2006. In 2008 was er een korte verbetering, maar die is nu verdwenen.

Alles overziend luidt de conclusie dat er geen eenduidige positieve trend is in de veiligheidsgevoelens sinds de invoering van de camera's. Er is geen 0-meting uitgevoerd dus een vergelijking tussen vóór en na is niet mogelijk. Ten tweede zien we in de jaren na invoering van cameratoezicht dat het veiligheidsgevoel zich op allerlei manieren heeft ontwikkeld voor de verschillende groepen burgers: bewoners, bezoekers en ondernemers. Kortom: het veiligheidsgevoel hangt niet alleen af van het feit of er ergens cameratoezicht is; de camera's zijn niet allesbepalend voor het gevoel van veiligheid.

Bekendheid van het cameratoezicht

Van de bewoners weet in 2011 iets meer dan de helft (53%) dat er camera-toezicht in hun buurt is. Onder de bezoekers ligt dat percentage bijna de helft lager: ongeveer één op de drie (29%) bezoekers weet dat er camera's hangen. Bij de ondernemers is de bekendheid van de camera's groter: een ruime meerderheid van hen weet dat er camera's zijn (76%).

Als we de ontwikkeling in de loop der jaren bekijken, zien we de bekendheid van de camera's continu afnemen. Van de bewoners wist in 2008 maar liefst 70% dat er cameratoezicht was (nu 53%). Ook bij de bezoekers is de bekendheid nu minder dan een paar jaar geleden: we zien een daling van 56% in 2006 naar 29% nu, wat neerkomt op een halvering.

Uit de enquêtes blijkt niet wat de oorzaak van de afnemende bekendheid is. Er staan nog altijd informatiebordjes bij alle ingangswegen van het camera-gebied, maar deze moeten wel concurreren om aandacht met andere informatieborden. De camera's zelf zijn in principe zichtbaar voor iedereen, maar kennelijk ziet niet iedereen ze bewust. Een deel van de verklaring kan zijn dat het aantal verhuizingen in de buurt door alle renovaties relatief hoog is waardoor er veel nieuwe bewoners bij zijn gekomen. Door het stadsdeel is gesteld dat bewoners en ondernemers via de website en de stadsdeelkrant actief op de hoogte moesten worden gehouden over (de resultaten van) het cameratoezicht. Op de website zijn de evaluaties van het cameratoezicht gepubliceerd, maar er is geen actieve communicatie over de opbrengsten van de camera's geweest via de website of andere kanalen. De twee gestelde doelen over bekendheid zijn in elk geval niet behaald.

Wel blijkt dat er veel steun is voor cameratoezicht. Een ruime meerderheid van de bewoners (82%), bezoekers (80%) en ondernemers (92%) is vóór cameratoezicht. In de loop der jaren is de steun voor cameratoezicht toegenomen. Een kleine minderheid (16% van de bewoners, 21% van de bezoekers en 8% van de ondernemers) beschouwt cameratoezicht als een aantasting van de privacy. Ook zijn er mensen die aangeven camera's een aantasting van de privacy te vinden, maar het desondanks een goed instrument vinden. Vergeleken met voorgaande metingen vinden steeds minder mensen dat camera's hun privacy schenden. In 2008 vond bijvoorbeeld nog 36 procent van de bewoners dat het een aantasting van de privacy was, maar in 2011 is die groep meer dan gehalveerd.

Deel II – Procesevaluatie: Hoe werkt het cameratoezicht?

Preventie, pro-actie en repressie

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. In Oost betreft het de calculerende daders van zogenaamde *high impact crimes*: drugshandelaren, straatrovers, inbrekers en overvallers. Camera's hebben daarentegen geen, of hooguit een zeer gering, preventief effect op *impulsieve* daders. Dat zijn daders die, bijvoorbeeld onder invloed van alcohol, drugs of hevige emoties, weinig rekening houden met de consequenties van hun handelen. In Oost is het cameratoezicht vooral gericht op calculerende daders.

De camera's worden niet alleen als preventief instrument ingezet. Met camerabeelden kun je immers ook pro-actief werken door *live* incidenten waar te nemen en daarop te reageren. Daarnaast kan je cameratoezicht als re-

pressief middel inzetten door achteraf daders op te sporen met behulp van opgenomen beelden. Het succes van een cameraproject in pro-actieve en repressieve wordt voor het grootste deel bepaald door de activiteiten achter de schermen. Daarom is voor deze evaluatie de dagelijkse praktijk in de toezichtcentrale en bij de politie onderzocht.

Live toezicht

Er is zeven dagen per week van 15.00 tot 23.00 uur *live* toezicht in de centrale op de Veemarkt. Bij bijzondere evenementen op in bepaalde perioden kunnen deze uitkijktijden flexibel aangepast worden. Via een intercom kan er vanuit de toezichtcentrale contact worden gelegd met de plot van het wijkteam van de politie. Er zijn geen specifieke instructies voor het type criminaliteit of overlast waar de toezichthouders naar zouden moeten zoeken. Wel komt het regelmatig voor dat de politie vraagt een locatie of een persoon in de gaten te houden. De politie houdt geen registratie bij van het aantal uren dat er door de politie *live* uitgekeken wordt. Volgens de politie gebeurt dit niet structureel, maar wel 'vaak' door de coördinator achter de plot als daar tijd en aanleiding voor is. Ook vindt de politie het nuttig bij een melding vanuit de toezichtcentrale mee te kunnen kijken om de benodigde inzet op straat te bepalen.

Aantal incidenten

Tussen 1 januari 2011 en 7 juli 2011 zijn er in de toezichtcentrale op de Veemarkt 677 incidenten geregistreerd. Dat komt neer op drie tot vier registraties per dag. Het aantal registraties is veel hoger dan in 2010 toen er in een heel jaar tijd 150 incidenten werden geregistreerd. Als de eerste helft van 2011 representatief is voor het hele jaar, zullen er in 2011 dus ongeveer tien keer zoveel incidenten worden geregistreerd. De verklaring hiervoor is dat er vanaf begin 2011 een extra impuls vanuit het stadsdeel is gegeven. De cameratoezichthouders worden aangespoord ook voorvallen of gebeurtenissen te registreren die voorheen niet geregistreerd werden, zoals verzoeken van de politie om mee te kijken of voorvallen waarbij directe opvolging van de politie niet noodzakelijk was (personen die zich verdacht ophouden rond een winkel bijvoorbeeld). De opbrengsten per camera zijn verschillend: met de meest productieve camera op het Javaplein worden tien keer zoveel incidenten waargenomen als met de minst productieve camera in de Molukkenstraat (120 versus 13 incidenten in een half jaar).

Type incidenten

Op het **Makassarplein** en in de omgeving zijn met de drie camera's in het afgelopen half jaar 223 incidenten geregistreerd. Daarvan vielen er 26 in de categorie jeugdoverlast, 20 in de categorie drugs-/alcoholoverlast en 19 incidenten betroffen stilstaand verkeer. De rest betreft een bonte verzameling van allerlei incidenten.

In en rond de **Javastraat** zijn met zeven camera's (waarvan er één sinds april is uitgeschakeld) in het afgelopen half jaar 350 incidenten geregistreerd: 77 keer stilstaand verkeer, 20 keer jeugdoverlast, 19 keer bedelen/straatmuziek en 8 keer drugs/alcoholoverlast. De rest van de incidenten is weer verdeeld over alle andere categorieën. Stilstaand verkeer op plekken waar een stopverbod geldt is het meest geregistreerde incident met de camera's in en rond de Javastraat. Dit incident is vier keer zo vaak geregistreerd als jeugdoverlast. Er worden op basis van de beelden geen boetes opgelegd aan de kentekenhouders, maar als de situatie gevaar oplevert

wordt dit wel gemeld aan de politie. Het is helaas niet uit de registraties op te maken hoe vaak stilstaand verkeer is gemeld en hoe vaak de politie of handhavers in actie kwamen. Het is wel de vraag of stilstaand verkeer een geëigend doel is voor cameratoezicht. De andere categorieën incidenten zijn voor stadsdeel en politie van belang. De camera's in de Javastraat dragen volgens stadsdeel en politie bij aan het voorkomen van misdrijven en overvallen en maken toezicht mogelijk op probleem-café's, tramhaltes, drugsverslaafden, alcoholisten, wildplassers, zwervers en bedelaars. Tot slot zijn de camera's door hun plaatsing in staat vluchtroutes in beeld te brengen.

In het afgelopen half jaar zijn er met de camera in de **Molukkenstraat** 13 incidenten geregistreerd, meestal verzoeken om informatie vanuit de politie aan de toezichthouders in de centrale. Deze camera is geplaatst naar aanleiding van de achttien overvallen op de sigarenzaak Hartman. Na installatie van de camera zijn er geen overvallen meer geweest, wat er op wijst dat deze camera preventief werkt.

Met de camera op de **Insulindeweg** zijn het afgelopen half jaar 62 incidenten waargenomen. Daarvan betrof ongeveer de helft jeugdoverlast (30). De overige incidenten zijn zeer divers en geen enkele categorie springt er echt uit. Een belangrijk doel van deze camera is volgens politie en stadsdeel de mogelijkheid een veelgebruikte vluchtweg te monitoren. Daarnaast is het een gevaarlijk verkeersplein waar relatief veel ongelukken plaatsvinden.

Reactie en opsporing

Per incident wordt door de toezichthouders in de centrale geregistreerd welke reactie er op het incident wordt gegeven. Er zijn per incident meerdere reacties mogelijk, bijvoorbeeld een melding aan de politie én aan handhavers van het stadsdeel. Van de 677 incidenten zijn er 387 (57%) weggeboekt in de categorie 'ter informatie/geen actie'. In 298 gevallen (44% van 677 incidenten) is het voorval door de politie afgehandeld. In 64 gevallen (9%) is het voorval afgehandeld door het stadsdeel of handhaving.

Alle camerabeelden worden opgenomen en gedurende zeven dagen opgeslagen. De politie houdt bij hoe vaak er beelden worden veilig gesteld voor opsporingsonderzoeken, maar deze registratie is door een crash van de harde schijf helaas verloren gegaan. Desgevraagd laat de politie weten dat er naar schatting iets vaker dan één keer per week (zestig keer per jaar) beelden worden veilig gesteld. In ongeveer de helft van de gevallen blijken de opgenomen beelden direct of indirect een bijdrage te kunnen leveren aan het vinden van de dader(s), aldus de politie. Ook het openbaar ministerie geeft aan dat de opgenomen beelden belangrijk zijn, omdat deze vaak ondersteunend bewijs leveren. Ook zijn de beelden van waarde omdat ze een lezing van een verdachte of getuige kunnen bevestigen of ontkrachten. De bewaartermijn van zeven dagen blijkt goed te voldoen.

Conclusies

In 2005 zijn zeven doelstellingen gekozen voor het cameraproject. De doelstellingen zijn door de stadsdeelraad van Oost per amendement van 12 juli 2011 aangepast en er is vastgelegd dat het cameraproject geslaagd is als vier van de vijf doelstellingen behaald zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat drie van de vijf doelstellingen behaald zijn:

- 1 De objectieve en subjectieve veiligheidsindex in het cameratoezichtgebied zijn verbeterd.
- 2 In de gebieden rondom de camera's is geen toename van criminaliteit geconstateerd.
- 3 Het aantal toezichthouders op straat is niet afgenomen sinds de start van het cameratoezicht.

De twee andere doelstellingen zijn niet behaald:

- 4 In 2011 moest 80% van de bewoners en ondernemers bekend zijn met het cameratoezicht. Het blijkt dat 53% van de bewoners en 76% van de ondernemers bekend is met het cameratoezicht.
- 5 Van de bezoekers/passanten moest 70% op de hoogte zijn, maar het blijkt dat slechts 29% van de bezoekers weet dat er camera's hangen.

Het streven om vier van de vijf doelstellingen te halen is niet gerealiseerd, dus het cameraproject is volgens de vooraf gekozen criteria niet geslaagd. Op basis van dit onderzoek kunnen echter nog meer conclusies worden getrokken. Hopelijk helpen deze het stadsdeel bij het maken van de afweging van nut en noodzaak van het cameraproject.

Over de evaluatie

- De veiligheidssituatie als geheel is in 2011 wel beter dan in 2003, maar er is geen sprake van een constante verbetering sinds de invoering van het cameratoezicht. De situatie rond het Makassarplein is in 2011 nog altijd beter dan in 2003, maar het gebied laat de laatste twee jaar een zorgelijke ontwikkeling zien. Ook in de Indische Buurt west was sprake van een verslechtering na 2007, maar inmiddels bevindt deze buurt zich sinds 2010 weer ongeveer op het Amsterdamse gemiddelde. Dit laat zien dat als de veiligheid eenmaal verbetert, dit geen onveranderlijk gegeven is. Bij het kiezen van doelstellingen voor lopende cameraprojecten kan daar rekening mee worden gehouden door doelstellingen periodiek te updaten en concreet SMART te maken voor de lopende periode.
- Cameratoezicht wordt altijd als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen ingezet. Om conclusies te kunnen trekken over de bijdrage van cameratoezicht aan de totale veiligheid is een quasi-experimenteel onderzoeksdesign nodig. Dat houdt in dat er een vóór- en nameting moet worden gehouden in het cameragebied én in een controlegebied. Er zijn in het cameragebied in de Indische Buurt geen enquêtes gehouden vóór de camera's zijn opgehangen en er is ook geen onderzoek gedaan in een controlegebied. Politiecijfers zijn niet beschikbaar vóór 2006. De gemeentelijke veiligheidsindex is wél beschikbaar sinds 2003, maar kan niet inzoomen tot op het niveau van het cameragebied. Het is daardoor niet meer te achterhalen welk effect de camera's in het eerste jaar na de start van het project hebben gehad.

- Een objectief criterium om te bepalen of cameratoezicht noodzakelijk, proportioneel en subsidair is bestaat niet. In stadsdeel Oost is gekozen voor de veiligheidsindex als belangrijkste indicator van het succes van cameratoezicht, maar er zijn geen doelstellingen geformuleerd voor de opbrengsten of *output* van het cameratoezicht, zoals de kwaliteit van het *live* toezicht, het aantal reacties op straat of het aantal keren dat beelden als bewijsmateriaal worden gebruikt. Dit bemoeilijkt de effectmeting en de afweging of cameratoezicht voldoende oplevert om een verlenging te rechtvaardigen.

Over het cameraproject

- Het *live* cameratoezicht is sinds begin 2011 veel intensiever dan voorheen: in 2010 werden in totaal 150 incidenten waargenomen, terwijl dit er in de eerste helft van 2011 al 677 zijn. Kennelijk is het met extra energie en sturing mogelijk de opbrengsten achter de (beeld)schermen aanzienlijk te vergroten. Dit laat zien dat actieve sturing vanuit het stadsdeel nuttig en nodig blijft – ook bij een langlopend cameraproject.
- De gecertificeerde toezichthouders hebben een algemene instructie over het *live* toezicht ontvangen en krijgen regelmatig verzoeken van de politie om op een bepaalde persoon of situatie te letten. De toezichthouders worden ook dagelijks gebriefd door de politie van het wijkteam Balistraat waarbij zij aanvullende informatie voor die dag krijgen. De toezichthouders worden echter niet structureel aangestuurd door de politie in hun observaties. Hierdoor worden de mogelijkheden van cameratoezicht nog niet optimaal benut.
- Het aantal incidenten per camera varieert sterk. Ook worden allerlei typen incidenten waargenomen van stilstaand verkeer en jeugdoverlast tot overvallen. Beoordeling van het cameraproject als geheel is daardoor moeilijk, maar ook onwenselijk. Een beoordeling per camera of per cluster van camera's maakt een betere aansturing en beoordeling achteraf mogelijk.

1 Inleiding

1.1 Beleidscontext cameraproject Indische Buurt

De deelraad van het voormalige stadsdeel Zeeburg heeft eind 2003 het plan aangenomen om cameratoezicht in de Indische Buurt in te stellen. De directe aanleiding waren enkele wapen- en drugsgerelateerde incidenten. In de eerste helft van 2005 is het cameratoezicht op het Makassarplein en in de Javastraat van start gegaan met in totaal tien camera's. Later zijn nog twee camera's geplaatst in het zuidelijke deel van de buurt. In totaal hangen er op dit moment twaalf camera's verdeeld over vier gebieden of 'clusters'.

Het cameratoezicht in Oost is vier keer eerder geëvalueerd: in 2006, 2007, 2008 en 2010. Begin 2011 heeft de stadsdeelraad de evaluatie van 2010 besproken, samen met een voorstel voor verlenging van het cameratoezicht voor 2011 en 2012. Naar het oordeel van de deelraad bood de evaluatie onvoldoende informatie en argumenten om het cameraproject met twee jaar te verlengen. Bij amendement heeft de raad ingestemd met een extra onderzoek naar het cameraproject als geheel en de opbrengsten per camera. Het resultaat daarvan leest u nu.

Daarnaast is verzocht om de mogelijkheden van flexibel cameratoezicht uit te laten zoeken. Beide verzoeken werden gekoppeld aan de vraag of en in hoeverre cameratoezicht overbodig kan worden gemaakt, de zogenaamde exitstrategie. Op verzoek van de stadsdeelraad is de camera achter het Badhuis op het Javaplein al in april 2011 uitgeschakeld.

In de eerste helft van 2011 is door het stadsdeel de *Startnotitie Cameratoezicht* opgesteld die inzicht geeft in de voorgeschiedenis en de actuele stand van zaken, de doelen, een voorstel voor evaluatie en indicatoren en een verzoek om instemming met een onderzoek naar een eventuele exitstrategie. Op basis daarvan zijn de doelstellingen voor het cameratoezicht aangepast.

De burgemeester is verzocht om toestemming voor verlenging van het cameratoezicht tot 31 oktober 2011. De burgemeester is het eens met de deelraad dat de evaluatie onvoldoende informatie en daarmee argumenten bood om langer te verlengen. Er is toestemming verleend tot 31 december 2011 (brief van de burgemeester aan de stadsdeelvoorzitter van 25 maart 2011).

In het stadsdeel wordt de afweging gemaakt of er wel of niet (meer) voor cameratoezicht als in te zetten instrument wordt gekozen. De burgemeester verleent toestemming tot verlenging van het project op basis van de evaluatie en op basis van een afweging, in overleg met de subdriehoek, of het cameratoezicht noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is.

1.2 Onderzoeksopzet

Evaluatie in vijf stadsdelen tegelijk

In 2011 worden alle cameraprojecten in vijf stadsdelen voor het eerst gelijktijdig 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?

Scientific Methods Scale

Het ideale evaluatiemodel voor maatregelen zoals cameratoezicht is een evaluatie die voldoet aan de eisen van de Scientific Methods Scale (SMS)¹. 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.

Er zijn in het cameragebied in de Indische Buurt geen enquêtes gehouden vóór de camera's zijn opgehangen. Als de camera's kort na de start van het project effect hebben gehad, is dat nu dus niet meer te achterhalen. Ook de politiecijfers zijn niet beschikbaar vóór 2006 door veranderingen in de wijze van registreren. De gemeentelijke veiligheidsindex is wél beschikbaar sinds 2003, maar kan niet inzoomen tot op het niveau van het cameragebied. In dit rapport worden alle beschikbare informatiebronnen op een rij gezet om een goede afweging mogelijk te maken, maar niveau 1 van de SMS is het

Noot 1 Farrington et al. (2002), 'The Maryland Scientific Methods Scale', in: Sherman et al. (eds.) *Evidence-based crime prevention*, Londen: Routledge.

hoogst haalbare niveau. Er kunnen dus geen harde conclusies worden getrokken over de effectiviteit van cameratoezicht.

Procesevaluatie – Hoe werkt het?

Omdat er geen 0-meting is gehouden en omdat er geen controlegebied is onderzocht, is een goede effectevaluatie onmogelijk. De vraag 'Werkt cameratoezicht?' kan daardoor niet goed worden beantwoord. Om desondanks een beoordeling mogelijk te maken, wordt in deze evaluatie niet alleen gekeken 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. Daarmee kan nog niet worden *bewezen* dat cameratoezicht effect heeft gehad, maar het maakt het wel aannemelijker.

Als echter zou blijken dat er in de toezichtcentrale weinig resultaten worden geboekt, bijvoorbeeld als er veel technische storingen zijn of als de opvolging bij incidenten niet goed is geregeld of als 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 daarom 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, ondernemers, bezoekers*
Er zijn enquêtes gehouden met honderd bezoekers, honderd bewoners en 25 ondernemers in het cameragebied. Dit is gedaan in 2006, 2008 en 2011.
- *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: de Indische Buurt West en de Indische Buurt Oost.
- *Politiecijfers*
De politie heeft informatie aangeleverd over aangiften, meldingen, incidenten en misdrijven van 2006 t/m 2011.

Deel II – Procesevaluatie

- *Interviews professionals*
We hebben vijf professionals die bij het cameratoezicht betrokken zijn gesproken: de beleidsambtenaar van het stadsdeel, de wijkteamchef van politie en de buurtregisseur van de Makassarbuurt van het wijkteam Ballistraat, de teamleider van de cameratoezichthouders van het stadsdeel en een beleidsambtenaar van het openbaar ministerie.
- *Rapportages toezichtcentrale*
De beelden van de het cameraproject worden uitgekeken in een toezichtcentrale van het stadsdeel. We hebben de registraties van het *live* toezicht opgevraagd (Coppweb) en de eventuele reactie door politie of handhavers van het stadsdeel.
- *Bezoek ter plaatse*
We hebben een korte schouw gehouden van het cameragebied en de omgeving en de cameraposities bekeken.

Door de combinatie van deze onderzoeksmethoden wordt alle relevante informatie over het cameratoezichtproject in de Indische Buurt verzameld.

2 Beschrijving cameraproject

2.1 Aanleiding cameratoezicht en aantal camera's

Het cameraproject in Oost is onderdeel van een integrale aanpak om de leefbaarheid en het economisch klimaat in de Indische buurt te verbeteren door onder andere de overlast en criminaliteit te verminderen. Het project werd aanvankelijk ook als project *Veilig Ondernemen: Cameratoezicht* gepresenteerd. Voor dit project is subsidie ontvangen uit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling. De kosten konden nog niet inzichtelijk worden gemaakt door het stadsdeel, maar dit zal gebeuren op het moment dat deze evaluatie in de deelraad wordt besproken.

In januari 2005 is het cameraproject gestart met een proefopstelling van drie camera's op het Makassarplein. De belangrijkste aanleiding was de drugs- en alcoholoverlast op en rond het plein. Ook enkele wapenincidenten gaven een extra impuls aan de behoefte aan cameratoezicht.

In juni 2005 werden nog eens zeven camera's in gebruik genomen: in de Javastraat en op het Javaplein. De aanleiding voor deze camera's werd gevormd door de leegstand, verloedering en overvallen in de Javastraat en drugs- en alcoholoverlast op het Javaplein. Met de camera's wilde men de leefbaarheid in de straat verhogen, de straat aantrekkelijker maken en zo een beter vestigingsklimaat voor ondernemers scheppen. Daardoor moest de bereidheid tot investeren toenemen en de aantrekkingskracht van het gebied voor bezoekers worden verhoogd.

Medio 2006 werd een elfde camera geplaatst: op de hoek van de Molukkenstraat en de Valentijnskade met als directe aanleiding het grote aantal overvallen op de tabakszaak op dit kruispunt.

De twaalfde camera werd in november 2008 in gebruik genomen: op de kruising van de Insulindeweg en de Molukkenstraat. Deze camera was bedoeld om vluchtwegen in beeld te brengen en zo de drie bestaande camera-gebieden met elkaar te verbinden.

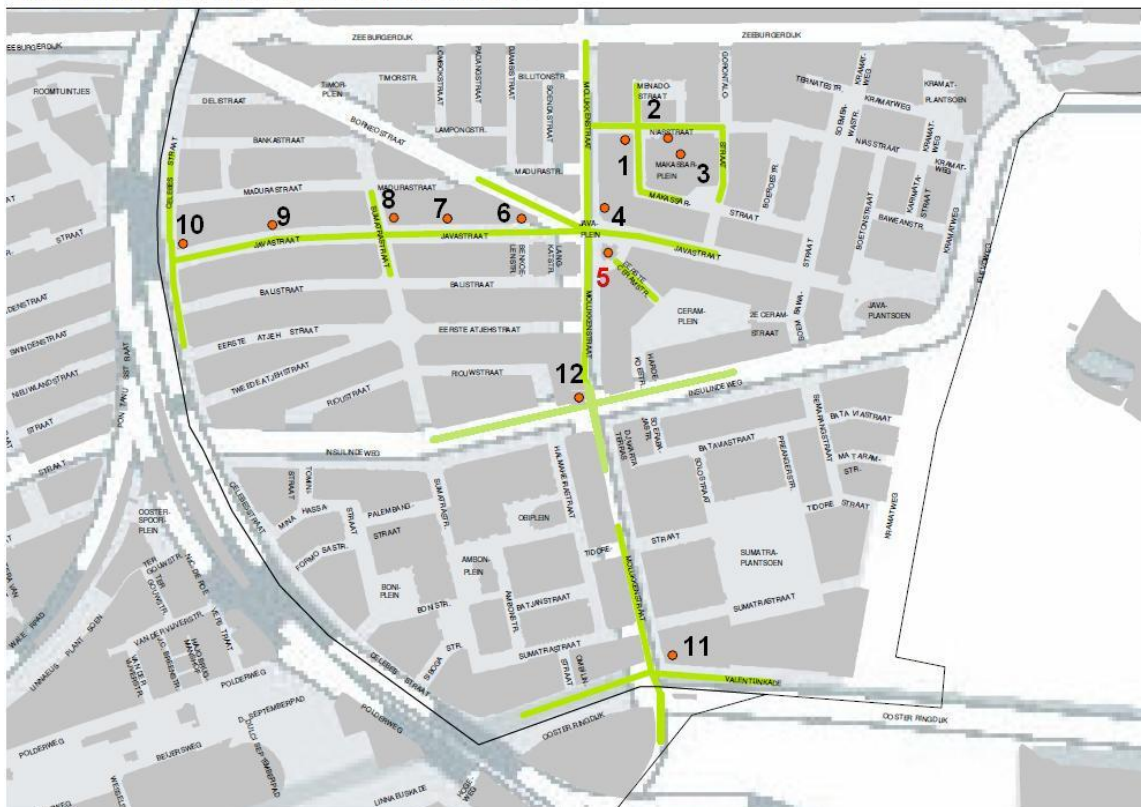
Er worden vier clusters van camera's onderscheiden die bij elkaar horen en waarvan het blikveld voor een deel overlappend is. Daardoor kunnen personen of voertuigen worden gevolgd als zij zich verplaatsen.

Vier clusters

- 1 Makassarplein: drie camera's – nrs. 1 t/m 3
- 2 Javastraat: zeven camera's – nrs. 4 t/m 10²
- 3 Hoek Valentijnskade, Molukkenstraat: één camera – nr. 11
- 4 Hoek Insulindeweg, Molukkenstraat: één camera – nr. 12

Noot 2 Nummer 5 is niet meer actief op verzoek van de stadsdeelraad.

Straten met cameratoezicht in de Indische Buurt



NB: camera's zijn aangegeven d.m.v. rode stippen; het gebied dat deze camera's bestrijken is groen.

Alle camera's zijn domecamera's die kunnen inzoomen en 360 graden kunnen draaien. Camera's één tot en met tien zijn met elkaar verbonden via ondergrondse kabels. Camera's elf en twaalf zijn later geplaatst en zijn draadloos verbonden met de rest van het systeem en de toezichtruimte. Voor het transport van beelden naar de uitkijkruiimte op de Veemarkt wordt gebruik gemaakt van ondergrondse kabels die in eigendom van het stadsdeel zijn.

Er is ook een directe verbinding tussen de uitkijkruiimte en het politiebureau in de Balistraat waar twee beeldschermen staan. Het stadsdeel is verantwoordelijk voor het onderhoud van de kabels; het onderhoud van de uitkijklocatie wordt gecoördineerd door het stadsdeel. Bij het wijkteam Balistraat staat de server waarop de beelden van alle camera's gedurende zeven dagen opgeslagen worden.

2.2 Doelstellingen

In 2005 zijn zeven doelstellingen gekozen voor het cameraproject. Aan de hand hiervan vonden de vorige vier evaluaties plaats. De doelstellingen zijn door de stadsdeelraad van Oost per amendement van 12 juli 2011 als volgt aangepast:

- 1 Uit de politiegegevens blijkt niet dat in de gebieden rondom de camera's een toename van criminaliteit is te constateren (gerelateerd aan een eventuele stedelijke toename).
- 2 De objectieve en subjectieve veiligheidsindex in het cameratoezichtgebied nemen tijdens het cameratoezichtproject af, mits het Amsterdamse

- gemiddelde niet toeneemt³.
- 3 80% van de bewoners en ondernemers is bekend met het cameratoezicht waarbij de bewoners en ondernemers via de website en de stadsdeelkrant op de hoogte worden gehouden over de resultaten.
 - 4 Van de bezoekers/passanten in het gebied weet 70% dat er cameratoezicht in de wijk is.
 - 5 Het aantal toezichthouders is minimaal constant gebleven.

De stadsdeelraad heeft vastgelegd dat het cameraproject geslaagd is als vier van de vijf doelstellingen behaald zijn. In hoofdstuk 6 wordt op basis van de evaluatie per doelstelling aangegeven of deze is behaald.

2.3 Andere maatregelen

Cameratoezicht mag alleen worden ingezet als andere minder ingrijpende maatregelen niet voldoende effect hebben. Dat betekent dat cameratoezicht altijd als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen wordt ingezet. Ook in de Indische Buurt zijn de camera's niet de enige maatregel:

- De politie zet extra toezicht in, onder andere door bikers.
- Sinds 2008 is er een buurtveiligheidsteam actief op en rond het Makassarplein: een samenwerking tussen politie en toezichthouders in nauwe samenwerking met bewoners. Ook zijn hier buurtvaders actief.
- Er wordt preventief gefouilleerd in de buurt.
- In de Javastraat loopt een traject in het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen, er is een winkeliersvereniging opgericht en er zijn winkels uitgerust met DNA-spray. Vanuit het stadsdeel is een winkelstraatmanager actief.
- Handhavers van het stadsdeel letten extra op uitstallingen van winkels.
- Op het Java- en Makassarplein geldt een alcoholverbod.
- Vanuit de coffeeshop op het Makassarplein is, op verzoek van de buurtregisseur, een verkeersregelaar aangesteld.

Naast deze veiligheidsmaatregelen zijn er nog meer ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de leefbaarheid en veiligheid. Zo is er de afgelopen jaren geïnvesteerd in de fysieke inrichting van de Javastraat en omgeving. De inrichting van de openbare ruimte, waaronder de bestrating en de verlichting, is verbeterd. Het aanbod aan winkels en voorzieningen in de buurt is verbeterd, onder andere door de opening in 2007 van Studio K (bioscoop, cafe/restaurant, club) en het Stayokay-hostel. Recentelijk is het Borneohof op het Javaplein geopend waarin de bibliotheek, een Health Club en een Grand Café zijn gehuisvest. In het project Werelds Wonen worden panden opgeknapt in samenwerking tussen het stadsdeel, woningcorporaties en particulieren. Ook op het sociale vlak zijn er in de buurt diverse initiatieven ontplooid, waaronder het jaarlijkse Samen Indische Buurt festival en de Foodnight.

Noot 3 De vijfde doelstelling noemt alleen de veiligheidsindex als informatiebron, maar deze index is niet fijnmazig genoeg om onderscheid te kunnen maken tussen de straten met camera's en de overige straten in de buurt. Daarom wordt in deze evaluatie niet alleen gekeken naar de veiligheidsindex, maar ook naar de uitkomsten van de enquêtes die zijn gehouden in het cameragebied.

2.4 Projectorganisatie

Het stadsdeel voert de regie over het cameraproject. Vanuit deze rol ziet het toe op de instructie van de toezichthouders door de politie, de samenwerking tussen politie en toezichthouders en de registratie van incidenten door de toezichthouders. Elke zes tot acht weken is er overleg tussen het stadsdeel, de politie (projectleider cameratoezicht en een buurtregisseur) en de teamleider van de cameratoezichtcentrale. Het openbaar ministerie is niet actief betrokken bij het cameratoezicht: zij beschouwen het cameratoezicht als een beleidsmaatregel van het stadsdeel in samenwerking met de politie en hebben als eindgebruiker niet de behoefte om op beleidsniveau mee te praten.

Deel I - Effectevaluatie

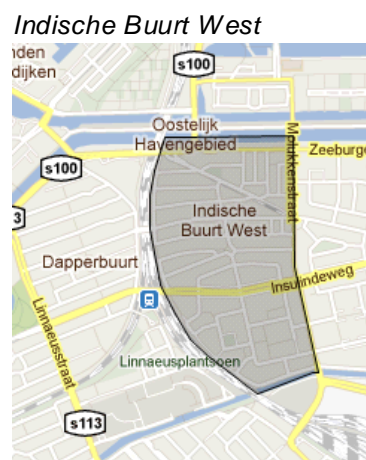


3 Ontwikkeling objectieve veiligheid

Eén van de belangrijkste doelstellingen van het cameratoezicht in de Indische Buurt is een afname van criminaliteit en overlast: een verbetering van de *objectieve* veiligheid. In de doelstellingen die door het stadsdeel zijn vastgesteld is de gemeentelijke objectieve veiligheidsindex als indicator gekozen, maar deze is niet beschikbaar tot op het niveau van het camera-gebied. Daarom worden naast de veiligheidsindex nog twee andere informatiebronnen gepresenteerd: politieregistraties en enquêtes.

3.1 Objectieve veiligheidsindex

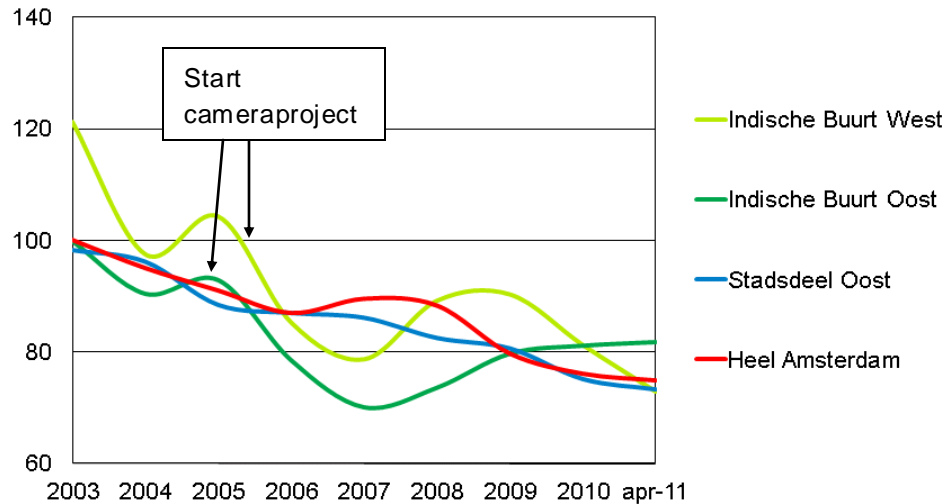
De gemeentelijke veiligheidsindex voor de objectieve veiligheid wordt sinds 2003 berekend voor heel Amsterdam, voor de stadsdelen en voor buurten binnen elk stadsdeel⁴. De objectieve index is gebaseerd op geregistreerde aangiften (politiecijfers) en slachtofferschap (enquêtes onder bewoners). De veiligheidsindex kan maximaal inzoomen tot op het niveau van de Indische Buurt West en de Indische Buurt Oost. Een verdere toespitsing op alleen de straten waar de camera's hangen is niet mogelijk, omdat daar niet genoeg mensen zijn ondervraagd om statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen.



Noot 4 Zie voor de index: http://www.eenveiligamsterdam.nl/cijfers_leefbaarheid/.

In de grafiek hieronder wordt de ontwikkeling van 2003 tot 2011 van de objectieve veiligheidsindex voor de Indische Buurt west en de Indische Buurt oost weergegeven. Ter vergelijking zijn in de grafiek ook de indexcijfers opgenomen van stadsdeel Oost en de gemeente Amsterdam. Hoe lager de score, hoe beter de objectieve veiligheid.

Figuur 3.1 Objectieve veiligheidsindex Indische Buurt west, Indische Buurt oost, Stadsdeel Oost en heel Amsterdam, 2003 – 2011⁵



De objectieve veiligheid in de Indische Buurt west en in de Indische Buurt oost is tussen 2003 en 2011 verbeterd. De index in de Indische Buurt west daalde met 40 procent van 121 in 2003 naar 73 in 2011. De index in de Indische Buurt oost daalde met 18 procent van 100 in 2003 naar 82 in 2011. De trend in de loop der jaren is een verbetering, maar we zien wel fluctuaties per jaar. De objectieve index voor de Indische Buurt west liet bijvoorbeeld een verslechtering zien in 2008 en 2009, maar in 2010 en vooral in 2011 is de situatie weer verbeterd. Inmiddels zit de index hier op het gemiddelde van het stadsdeel en de gemeente. In de Indische Buurt oost zien we dat de situatie in 2007 het beste was. Daarna is in 2008 en 2009 sprake van een verslechtering (want een stijging) die zich in 2010 en 2011 lijkt te stabiliseren. Voor beide gebieden geldt echter dat de objectieve veiligheid in 2011 vergeleken met 2005, toen het cameratoezicht begon, is verbeterd.

In hoeverre is deze verbetering te danken aan het cameratoezicht? Op basis van de veiligheidsindex kunnen daar geen harde uitspraken over worden gedaan en wel om drie redenen:

- Ten eerste heeft de veiligheidsindex betrekking op een groter gebied dan alleen de straten met camera's. De index is niet beschikbaar voor het exacte cameragebied. Dat betekent dat zich 'onder de oppervlakte' van deze cijfers allerlei ontwikkelingen kunnen hebben voorgedaan die onzichtbaar blijven.
- Ten tweede blijkt dat de veiligheid niet alleen in de Indische Buurt is verbeterd, maar ook in stadsdeel Oost en de hele gemeente Amsterdam. Het is op basis van deze cijfers onmogelijk te zeggen in hoeverre de In-

Noot 5 De cijfers voor 2011 zijn berekend tot en met april 2011.

- dische Buurt heeft 'meegelift' op deze bredere positieve trend.
- Ten derde zien we dat de objectieve veiligheid al beter werd voordat het cameraproject van start ging in 2005. In 2004 zien we in beide gebieden een forse verbetering ten opzichte van 2003, vooral in de Indische Buurt West. De camera's kunnen hebben bijgedragen aan de positieve ontwikkeling na 2005, maar ze kunnen niet de enige verklaring zijn voor de verbetering tussen 2003 en 2011.

Kortom: de objectieve veiligheid in de Indische Buurt west en oost is verbeterd tussen 2003 en 2011. De vraag in hoeverre dit aan de camera's te danken is kan echter niet worden beantwoord op basis van de index, omdat daarvoor dieper moet worden ingezoomd.

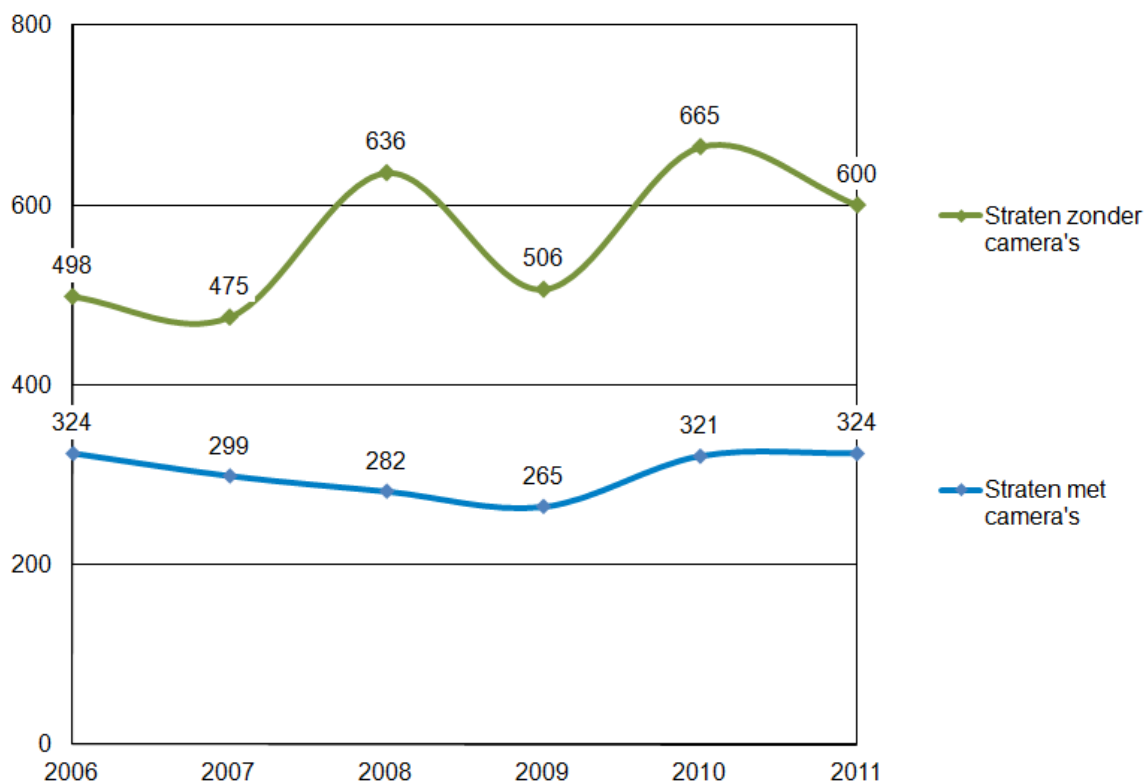
3.2 Objectieve veiligheid volgens politiecijfers

Een tweede 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. De cijfers zijn beschikbaar met terugwerkende kracht tot medio 2006. Cijfers van daarvoor bleken helaas niet meer beschikbaar. Omdat niet verwacht mag worden dat cameratoezicht effect heeft op *alle* vormen van criminaliteit (denk aan huiselijk geweld en burenruzies) is een selectie gemaakt van een aantal incidenttypen waarvan redelijkerwijs wél verwacht mag worden dat cameratoezicht daar effect op zou moeten 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. Het aantal meldingen van jeugdoverlast en drugsmisdrijven in de straten met cameratoezicht blijkt vergeleken met het aantal aangiften en incidenten zeer klein te zijn: zo'n tien tot twintig overlastmeldingen per jaar en enkele tientallen drugsmisdrijven per jaar. Ze beïnvloeden de totale hoeveelheid geregistreerde incidenten nauwelijks en zijn om die reden niet in onderstaande grafiek meegenomen. In de bijlage worden wel alle gedetailleerde grafieken gepresenteerd, waarbij ook een opsplitsing wordt gemaakt naar drie subgebieden in de Indische Buurt.

Figuur 3.2 Politiregistraties voor geselecteerde incidenttypen (aantal aangiften en incidenten⁶), 2006 – 2011⁷



Per jaar zijn er in de straten mét cameratoezicht gemiddeld zo'n driehonderd aangiften en incidenten voor de geselecteerde delicttypen geregistreerd door de politie. In de straten zonder camera's gaat het om vijfhonderd tot zevenhonderd registraties per jaar. Er kunnen twee conclusies worden getrokken op basis van deze grafiek.

Geen groot effect van cameratoezicht

Er zijn geen cijfers over 2004 en 2005 beschikbaar. Het is dus onmogelijk om te bepalen of het aantal registraties vóór invoering van de camera's hoger of lager was. Wel laat deze grafiek zien dat er in de jaren 2006 tot en met 2011 in elk geval geen sprake is van een gestaag afnemende hoeveelheid criminaliteit in de straten met camera's. Sterker nog: het aantal registraties in 2011 is voor de geselecteerde delicttypen (exact) gelijk aan het aantal registraties in 2006.

Het is overigens de vraag of cameratoezicht wel leidt tot een daling van de geregistreerde criminaliteit. Uit onderzoek onder slachtoffers is bekend dat

Noot 6 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.

Noot 7 De cijfers voor 2006 en 2011 zijn berekend door de cijfers voor een half jaar te extrapoleren tot een heel jaar.

slechts een derde van alle delicten wordt aangegeven⁸. Het zou kunnen dat burgers eerder aangifte doen als ergens camera's hangen, bijvoorbeeld omdat ze denken dat er bewijsmateriaal is⁹. In dat geval zal het aantal registraties juist toenemen. Ook is het mogelijk dat de geregistreeerde criminaliteit stijgt doordat er met behulp van de camera's meer incidenten dan voorheen worden waargenomen. In dat geval kan de geregistreeerde criminaliteit dus stijgen, terwijl de *werkelijke* criminaliteit gelijk blijft of daalt.

Geen aanwijzingen voor verplaatsing

Velen denken dat cameratoezicht tot verplaatsing van problemen leidt, omdat daders een straat verder kunnen lopen om buiten beeld hun slag te slaan. Dit fenomeen zien we niet in de Indische Buurt. Het aantal geregistreeerde delicten in straten mét cameratoezicht ontwikkelt zich namelijk onafhankelijk van de straten zónder cameratoezicht.

Het is bijvoorbeeld niet zo dat de afname van het aantal incidenten in de straten met camera's van 2006 naar 2007 (een daling van 324 naar 299) correspondeert met een navenante stijging in de straten zonder camera's. Sterker nog: ook daar is sprake van een daling (van 498 naar 475). De twee lijnen stijgen of dalen dus onafhankelijk van elkaar en de twee gebieden zijn geen 'communicerende vaten'.

De conclusie dat er geen verplaatsing is opgetreden wordt bevestigd door ander onderzoek naar cameratoezicht. 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 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 lokatie nieuwe risico's met zich meebrengt. Daarom is verplaatsing, zelfs als deze zich al voordoet, bijna nooit volledig en is het netto-resultaat 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 problemen¹⁰.

Dat wil overigens niet zeggen dat cameratoezicht *altijd* tot positieve uitstraling leidt. Ten eerste hebben camera's zoals gezegd alleen maar effect op rationele of calculerende daders, terwijl er ook veel impulsieve daders zijn. Ten tweede zullen camera's, indien er wel 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

Noot 8 CBS en Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), *Integrale Veiligheidsmonitor 2010, Landelijke rapportage*, Den Haag/Heerlen.

Noot 9 Overigens zijn er ook onderzoekers die denken dat burgers juist minder snel aangifte doen als er camera's hangen, omdat zij denken dat de politie het zelf wel heeft gezien. Dit zal echter voornamelijk gelden voor zaken als drugshandel, jeugdoverlast en vernielingen, maar niet voor diefstal of inbraak waar men vaak aangifte van doet omdat een aangifte nodig is als bewijs voor de verzekering.

Noot 10 M. Gill (2003), *CCTV*, Leicester: University Press.

niet is voldaan, zal cameratoezicht geen effect op hun gedrag hebben. In dat geval leidt cameratoezicht niet tot verplaatsing naar andere straten, maar ook niet tot een daling van de criminaliteit in het cameragebied.

Concluderend kan gesteld worden dat de geregistreeerde criminaliteit van 2006 tot 2011 niet substantieel is gedaald in het cameragebied. Ten tweede is er geen aanwijzing dat de problemen zich hebben verplaatst naar straten zonder camera's.

3.3 Objectieve veiligheid volgens enquêtes

De derde informatiebron voor de objectieve veiligheid in de cameragebieden zijn enquêtes die zijn gehouden onder bewoners, bezoekers en ondernemers. Daarin is gevraagd of men zelf het slachtoffer is geworden van criminaliteit of overlast. Omdat in verschillende jaren (2006, 2008 en 2011) enquêtes zijn gehouden, kan de ontwikkeling in de afgelopen jaren worden gevolgd. Er is geen 0-meting gehouden vóórdat de camera's werden opgehangen, waardoor een vergelijking tussen vóór en na helaas niet mogelijk is.

Tabel 3.2 Feitelijke criminaliteit en overlast: bent u in de afgelopen 12 maanden slachtoffer geworden van criminaliteit of overlast? (% slachtoffers)

	2006	2008	2011
Bewoners	21%	21%	23%
Bezoekers	8%	3%	3%
Ondernemers	19%	6%	36%

In 2011 gaf bijna een kwart van de ondervraagde **bewoners** aan dat zij het afgelopen jaar slachtoffer zijn geworden van overlast en/of criminaliteit (23%). In de jaren daarvoor lag het percentage slachtoffers iets lager (21%), maar dit kleine verschil is niet statistisch significant. In de enquête is ook gevraagd in welk gebied men woont. Met een slag om de arm kan worden gesteld dat het slachtofferschap rondom het Makassarplein met 25 procent slachtoffers iets hoger ligt dan in de Javastraat en omgeving met 18 procent slachtoffers (cijfers 2011). Dit verschil is niet statistisch significant.

Bij de **bezoekers** is het percentage slachtoffers veel lager dan bij bewoners: één op de dertig bezoekers (3%) werd in 2011 het slachtoffer van een vorm van overlast en/of criminaliteit. Dat was in 2008 ook zo, maar in 2006 waren er iets meer slachtoffers (8%). Hier is dus sprake van een (niet significante) verbetering.

Bij de **ondernemers** zien we – waarschijnlijk door het kleine aantal ondervraagden – opvallende schommelingen tussen de drie metingen. In 2011 werd één op de drie ondernemers (36%) het slachtoffer van een vorm van overlast en/of criminaliteit. Dat is meer dan in 2006 (19%) en 2008 (6%). Maar zoals gezegd moet rekening worden gehouden met grotere onbetrouwbaarheidsmarges, omdat er relatief weinig ondernemers zijn ondervraagd.

Het blijkt dat de volgende drie incidenttypen het meest voorkomen: jeugdoverlast, verbale agressie en fietsdiefstal (inclusief bromfietsen en scooters). In de bijlagen staat een tabel met het aantal slachtoffers per incidenttype.

3.4 Objectieve veiligheid: moeilijk meetbaar

In dit hoofdstuk zijn drie verschillende informatiebronnen geraadpleegd voor de objectieve veiligheid. Geen van de indicatoren is perfect.

De gemeentelijke veiligheidsindex geeft een goed beeld van de ontwikkelingen in objectieve en subjectieve veiligheid sinds 2003. Helaas kan met de index niet worden ingezoomd op alleen het cameragebied; de index is alleen beschikbaar voor grotere gebieden waar zowel straten met als straten zonder camera's in vallen.

Politiestatistieken 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. Maar politiecijfers gaan alleen over incidenten die geregistreerd worden door de politie. Uit het meest recente landelijk onderzoek blijkt dat slechts 35 procent van alle delicten wordt gemeld bij de politie. Politiestatistieken 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. Subjectieve problemen zoals overlast en onveiligheidsgevoelens komen nauwelijks voor in politieregistraties.

Enquêtes onder bewoners, bezoekers en ondernemers, geven wel een goed beeld van *alle* aspecten van veiligheid, inclusief overlast en onveiligheidsgevoelens, maar hebben weer eigen nadelen. Ten eerste zijn ze gebaseerd op zelfrapportage door de ondervraagden, 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. Een ander punt van zorg is dat er geen enquêtes zijn gehouden vóór de camera's werden opgehangen, waardoor een goede vergelijking van de situatie voor en na cameratoezicht onmogelijk is. Dit geldt overigens ook voor de politiecijfers.

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 de positieve ontwikkelingen in de veiligheid op straat aan de inzet van camera's te danken zou kunnen zijn.

4 Veiligheidsgevoelens en opinies

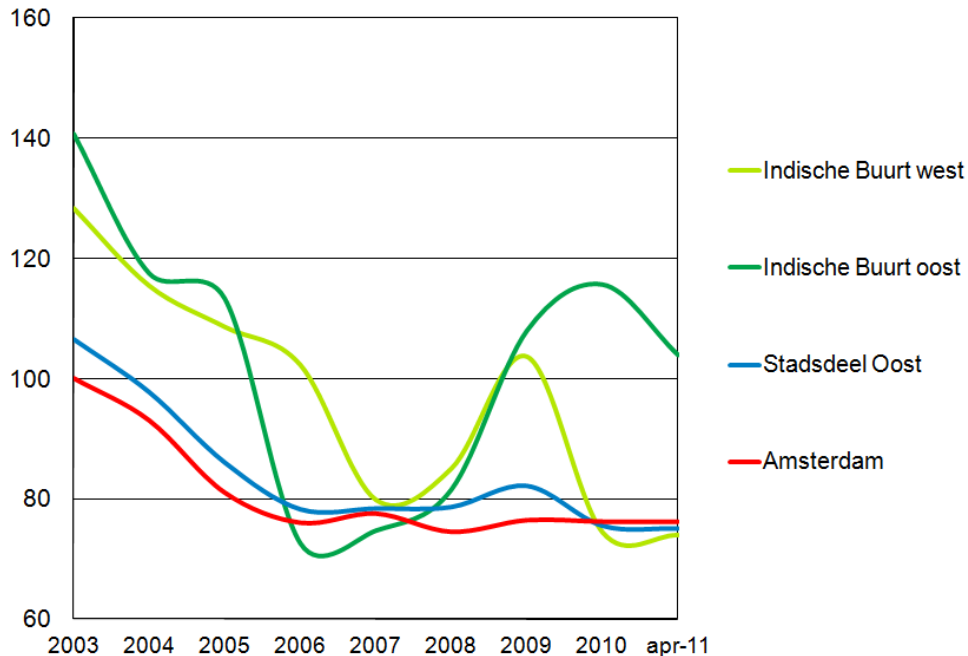
Een tweede doel van cameratoezicht is een verbetering van de subjectieve veiligheid of het veiligheidsgevoel. De informatiebronnen die hier iets over zeggen zijn de gemeentelijke index voor de *subjectieve* veiligheid en de enquêtes die op straat zijn gehouden. In dit hoofdstuk worden daarnaast enkele opinies over cameratoezicht besproken waarover in de enquêtes vragen zijn gesteld.

4.1 Gevoel van veiligheid

Bron 1: Subjectieve veiligheidsindex

De subjectieve veiligheid in de Indische Buurt west en in de Indische Buurt oost is tussen 2003 en 2011 verbeterd. De index in de Indische Buurt west daalde met 42 procent van een indexscore van 128 in 2003 naar een score van 74 in 2011. De subjectieve veiligheidsindex in de Indische Buurt oost daalde met 26 procent van een score van 141 in 2003 naar een score van 104 in 2011. Mensen in beide gebieden voelen zich in 2011 dus een stuk veiliger dan in 2003.

Figuur 4.1 Subjectieve veiligheidsindex Indische Buurt west en oost, Stadsdeel Oost en Amsterdam, 2003 – 2011



In 2008 en 2009 werd het veiligheidsgevoel in de Indische Buurt west en oost na jaren van verbetering ineens weer slechter. In de Indische Buurt west ging het om een tijdelijke verslechtering: in 2010 en 2011 bevindt de buurt zich weer op het niveau van stadsdeel Oost en de gemeente Amsterdam. Maar in de Indische Buurt oost is het veiligheidsgevoel in 2010 en 2011 nog altijd relatief slecht.

De grafiek laat zien dat het veiligheidsgevoel zich heeft verbeterd tussen 2003 en 2011, maar ook dat er tussentijdse verslechtingen waren. Ook weten we uit het voorgaande hoofdstuk dat de veiligheidsindex wordt berekend op een gebied dat groter is dan het cameragebied. Daarom is de veiligheidsindex eigenlijk ongeschikt om te bepalen wat het effect van de camera's op het gevoel van veiligheid is geweest. Onder de oppervlakte kunnen zich verschuivingen hebben voorgedaan die niet blijken uit deze cijfers.

Bron 2: Enquêtes

Uit de enquêtes in de straten waar de camera's hangen blijkt (in 2011) dat ongeveer een derde van de bewoners (32%), bezoekers (38%) en ondernemers (36%) zich vaak of soms onveilig voelt. De onveiligheidsgevoelens op het Makassarplein zijn het grootste: hier voelt de helft van de bewoners, bezoekers en ondernemers zich wel eens onveilig. In de Javastraat en omgeving liggen die percentages beduidend lager; ongeveer een kwart voelt zich daar vaak of soms onveilig.

Tabel 4.1 Onveiligheidsgevoelens: percentage bewoners, bezoekers en ondernemers dat zich vaak of soms onveilig voelt (2006, 2008, 2011)

	2006	2008	2011
Bewoners	44%	40%	32%
Bezoekers	27%	22%	38%
Ondernemers	38%	28%	36%

Het veiligheidsgevoel van bewoners, bezoekers en ondernemers laat in de loop der jaren een bont patroon van ontwikkeling zien. Bewoners voelen zich steeds veiliger van 2006, via 2008 naar 2011. Dat is dus een positieve ontwikkeling. Maar de bezoekers voelen zich in 2011 juist onveiliger dan in 2006 en 2008. Bij de ondernemers voelen nu evenveel mensen zich onveilig als in 2006. In 2008 was er een korte verbetering, maar die is nu voorbij.

In de enquêtes is ook letterlijk gevraagd of men denkt zich veiliger te zullen voelen als er ergens camera's hangen. Ongeveer de helft van alle ondervraagden heeft die verwachting (42% van de bewoners, 39% van de bezoekers en 64% van de ondernemers). Deze percentages zijn redelijk constant in de periode van 2006 tot 2011.

Alles overziend luidt de conclusie dat er geen eenduidige positieve trend is in de veiligheidsgevoelens sinds de invoering van de camera's. Er is geen 0-meting uitgevoerd dus een vergelijking tussen vóór en na is niet mogelijk. Ten tweede zien we in de jaren na invoering dat het veiligheidsgevoel zich op allerlei manieren kan ontwikkelen voor allerlei groepen burgers. Kortom: het veiligheidsgevoel hangt niet alleen af van het feit of er ergens camera-toezicht is. Dat zou een open deur moeten zijn, maar één van de doelstellingen van de camera's is een verbetering van de subjectieve veiligheid, te meten via de index. Kennelijk was het idee bij aanvang van het project dus wel dat camera's tot een algemene verbetering van het veiligheidsgevoel zouden moeten leiden.

Eigenlijk kan een verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid alleen als doelstelling worden gekozen voor het totale veiligheidsbeleid in

een bepaald gebied. Voor afzonderlijke maatregelen zoals cameratoezicht binnen het totale pakket aan maatregelen moeten dan concretere subdoelstellingen worden gekozen die wél direct aan het ingezette instrument te koppelen zijn. Voorbeelden daarvan zijn de doelstellingen die in de volgende paragraaf aan bod komen.

4.2 Bekendheid met cameratoezicht

Eén van de doelstellingen van het cameraproject in de Indische Buurt is een grote bekendheid bij de burger: van de ondernemers en bewoners moet 80 procent weten dat er cameratoezicht is en van de bezoekers moet 70 procent het weten. Deze doelstellingen zijn recentelijk bepaald door de stadsdeelraad.

Bekendheid 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 een preventief effect waardoor mensen zich minder vaak schuldig maken aan criminaliteit of overlast. Ook is het de bedoeling 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.

Tabel 4.2 Bekendheid met cameratoezicht (in procenten)

	2006	2008	2011
Bewoner	65%	70%	53%
Bezoeker	56%	44%	29%
Ondernemer	85%	76%	76%

Van de bewoners weet (in 2011) iets meer dan de helft (53%) dat er cameratoezicht in hun buurt is. Onder de bezoekers ligt dat percentage bijna de helft lager: ongeveer één op de drie (29%) bezoekers weet dat er camera's hangen. Bij de ondernemers is de bekendheid van de camera's veel groter: een ruime meerderheid van hen weet dat er camera's zijn (76%).

Als we de ontwikkeling in de loop der jaren bekijken, zien we de bekendheid van de camera's eigenlijk continu afnemen. Bij de bewoners was de bekendheid in voorgaande metingen duidelijk hoger: in 2008 wist maar liefst 70% van de bewoners dat er cameratoezicht was. Ook bij de bezoekers is de bekendheid nu minder dan een paar jaar geleden (daling van 56% in 2006 naar 29% nu wat neerkomt op een halvering).

Uit de enquêtes blijkt niet *waarom* de bekendheid nu minder is dan vroeger. In elk geval is het aantal verhuizingen in de buurt door alle renovaties relatief hoog. Wie weet zijn er de afgelopen jaren veel nieuwe bewoners in de buurt komen wonen die nooit te horen hebben gekregen dat er cameratoezicht is. Er staan weliswaar informatiebordjes bij alle ingangswegen van het cameragebied, maar deze moeten concurreren om aandacht met andere informatieborden (zoals bijvoorbeeld het bord dat waarschuwt voor DNA-spray). De camera's zelf zijn natuurlijk in principe zichtbaar voor iedereen, maar kennelijk ziet niet iedereen deze bewust.

In de door het stadsdeel gekozen doelstellingen is gesteld dat bewoners en ondernemers via de website en de stadsdeelkrant actief op de hoogte moeten worden gehouden over de resultaten van het cameratoezicht. Op de website zijn de evaluaties van het cameratoezicht gepubliceerd, maar er is geen actieve communicatie over de opbrengsten van de camera's geweest via de website of andere kanalen. Dit onderzoek maakt duidelijk dat de bekendheid van cameratoezicht niet vanzelfsprekend in de loop der jaren zal toenemen. Het instrument moet dus continu onder de aandacht worden gebracht.

Hoe het ook zij: de twee gestelde doelen over bekendheid zijn niet behaald.

4.3 Opinies over cameratoezicht

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

Het blijkt dat er veel steun is voor cameratoezicht. Een ruime meerderheid van de bewoners (82%), bezoekers (80%) en ondernemers (92%) is vóór cameratoezicht. In de loop der jaren is de steun voor cameratoezicht toegenomen.

Als mensen kunnen kiezen tussen meer politie op straat of meer cameratoezicht geeft ongeveer de helft de voorkeur aan meer politie: 52% van de bewoners, 43% van de bezoekers en 48% van de ondernemers. Deze vraag is voor het eerst gesteld, dus een vergelijking door de tijd is niet mogelijk.

Een kleine minderheid (16% van de bewoners, 21% van de bezoekers en 8% van de ondernemers) beschouwt cameratoezicht als een aantasting van de privacy. Vergeleken met voorgaande metingen vinden steeds minder mensen dat camera's hun privacy schenden. In 2008 vond bijvoorbeeld nog 36 procent van de bewoners dat het een aantasting van de privacy was, maar in 2011 is die groep gehalveerd. Overigens zijn er ook mensen die camera's een aantasting van de privacy vinden en het desondanks een goed middel vinden.

Iets meer dan de helft van de ondervraagden denkt dat cameratoezicht leidt tot minder criminaliteit: bewoners (55%), bezoekers (54%) en, vooral, ondernemers (64%). Het percentage van alle ondervraagden dat denkt dat cameratoezicht tot minder criminaliteit leidt is in 2011 een stuk hoger dan in 2008 (26%).

Maar een meerderheid van de bewoners (55%) en bezoekers (65%) denkt dat cameratoezicht wel zorgt voor een verplaatsing van problemen. De ondernemers zijn daar iets minder pessimistisch over: onder deze groep denkt 'slechts' 48 procent dat camera's ertoe leiden dat problemen zich verplaatsen.

Deel II - Procesevaluatie



5 Procesevaluatie – Hoe werkt cameratoezicht?

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. 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 Technische kwaliteit

De kwaliteit van de beelden wordt door de verschillende partijen waarmee is gesproken als voldoende beoordeeld. Met de camera's kan een goed overzicht verkregen worden en bij inzoomen blijven de beelden scherp genoeg voor herkenning van personen of het lezen van kentekens. 's Avonds, zeker bij tegenlicht van straatlantaarns, of bij regen worden de beelden onbruikbaar voor identificatie of herkenning van personen, maar zijn ze nog wel voldoende om overzicht te houden. Camera 11 en 12 zijn nieuwer dan de andere camera's en geven een helderder beeld. Volgens de politie is de kwaliteit van de beelden voldoende voor opsporingsdoeleinden.

Storingen komen sporadisch voor. Met name de draadloze verbinding van camera twaalf valt wel eens uit. De leverancier van het camerasysteem, VCS Observation, is verantwoordelijk voor het afhandelen van dit soort storingen. Storingen worden door de senior handhaver van het stadsdeel die de cameratoezichthouders aanstuurt doorgegeven. Als de politie een storing constateert buiten de uren van het *live* toezicht, worden deze doorgegeven aan de contactpersoon bij het stadsdeel of diens vervanger. Af en toe neemt de politie zelf contact op met VCS over een storing. De storingsafhandeling verloopt naar tevredenheid, maar bij een echt defect aan het systeem duurt het vaak wel lang ('enkele weken') voordat de apparatuur vervangen wordt.

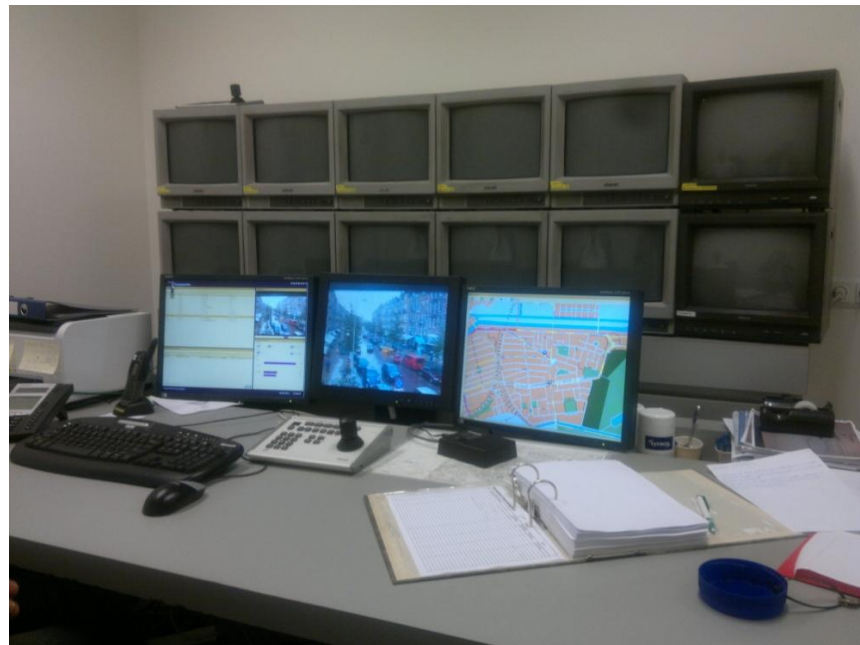
Over de opstelling en instellingen van de camera's is men redelijk tevreden. Een nadeel van de camera's op de Javastraat is dat ze allemaal aan dezelfde kant van de straat staan, waardoor de toezichthouders niet goed in de lengterichting van de hele straat kunnen kijken. Daarnaast staan er veel bomen naast de camera's die het zicht belemmeren.

5.2 *Live* toezicht

Tot 1 juni 2011 werden de beelden van de camera's in de toezichtcentrale uitgekeken door medewerkers van de Dienst Stadstoezicht. De ene dienst surveilleerden zij op straat, de andere keken zij de beelden uit. Vanaf 1 juni 2011 is door het stadsdeel besloten de beelden te laten uitkijken door medewerkers van International Security Agency (ISA). Incidenteel worden de toezichthouders van ISA aangevuld door handhavers van het stadsdeel.

ISA zet voor het *live* toezicht gecertificeerde toezichthouders in; per dienst is er één toezichthouder aanwezig. Er is zeven dagen per week van 15.00 tot 23.00 uur *live* toezicht. Bij bijzondere evenementen komt het voor dat de uitkijktijden aangepast worden. Tijdens de Ramadan werd er bijvoorbeeld tot 2 uur 's nachts uitgekeken. Via een intercom kan er contact worden gelegd met de plot van het wijkteam van de politie. Ook kunnen de toezichthouders meeluisteren met de politieportofoon van het district en het hoofdbureau zodat ze kunnen meekijken als zich een incident voordoet dat ze zelf nog niet hebben gespot.

Op de Veemarkt is een cameratoezichtruimte ingericht met vijftien beeldschermen. De twaalf beeldschermen aan de wand laten de beelden van alle camera's tegelijk zien. Op de werkplek van de toezichthouder staan nog drie schermen: één groter scherm waarop de beelden van één camera in groter detail getoond kunnen worden. Daarnaast is er een scherm met een plattegrond van het gebied en de cameraposities. Tot slot is er een beeldscherm voor het systeem Coppweb waarmee de dagelijkse werkzaamheden en waargenomen incidenten kunnen worden gelogd.



Cameratoezichtruimte op de Veemarkt

Politiebureau Balistraat

Op de plot van het wijkteam Balistraat staan twee beeldschermen waarop de politie de beelden van twee camera's tegelijkertijd *live* uit kan kijken. De politie kan de camera's ook bedienen. De afspraak is dat de politie de camera's niet bedient tijdens de afgesproken uren waarop er *live* toezicht is vanuit de toezichtcentrale op de Veemarkt. Als ze de bediening toch willen overnemen, melden ze dit eerst aan de toezichthouder.



Plot politiebureau Balistraat. De twee grote schermen in het midden kunnen beelden van twee camera's weergeven. De andere beeldschermen zijn voor de bewakingscamera's in en rond het politiebureau.

De politie houdt geen registratie bij van het aantal uren dat er door henzelf *live* uitgekeken wordt. Volgens de politie wordt er ook niet structureel naar de beelden gekeken, maar wel 'vaak' door de coördinator achter de plot als daar tijd of aanleiding voor is. Ook vindt de politie het nuttig bij een melding vanuit de toezichtcentrale mee te kunnen kijken om de benodigde inzet op straat te bepalen.

Werk wijze toezichthouders

In het *Uitvoeringsprotocol Cameratoezicht Indische buurt* (dat overigens nog een conceptversie is) wordt beschreven hoe de toezichthouders te werk moeten gaan:

- 1 In welke situaties wordt er een melding naar de politie gedaan:
 - bij heterdaadsituaties van misdrijven en verstoring van de openbare orde en veiligheid;
 - bij het signaleren van gezochte personen, voertuigen of goederen;
 - bij overtredingen op gebied van APV of Wet Mulder (indien voldoende personeel),
 - bij het hebben van meer informatie tijdens een melding, door het gericht zoeken met de camera.

- 2 Welke informatie, in geval een melding wordt gedaan, moet worden gegeven:

Zo mogelijk worden, ten tijde van constateren, alle wezenlijke signalen van betrokken personen, voertuigen e.d. opgeschreven door de cameraobservant. Deze geeft dit z.s.m. via de intercom door naar de plot van bureau Balistraat. De beslisser van dienst bepaalt vervolgens de spoed en inzet en schaaft indien nodig op. De observant muteert de bevindingen vervolgens z.s.m. in Coppweb.

- 3 Op welke wijze meldt de toezichtcentrale direct bij de politie:

De cameraobservant schat de mate van spoed in en kan telefonisch of via de intercom de benodigde gegevens aan de plot Balistraat melden.

Instructies toezichthouders

De toezichthouders van de Dienst Stadstoezicht, die tot 1 juni 2011 de beelden uitkeken, kenden het gebied goed omdat zij daar ook fysiek surveilleerden. Voor de toezichthouders van ISA geldt dit niet. Alle toezichthouders worden geacht lokale kennis van het gebied te hebben. Een aantal van hen is, voordat ze aan de slag gingen, rondgeleid in het cameragebied, maar dit geldt niet voor alle toezichthouders die worden ingezet.

Bij aanvang van de dienst meldt de cameratoezichthouder zich via de intercom aan bij de plot van de politie. Als er bijzonderheden zijn dan worden deze door de politie doorgegeven. Als de toezichthouder pauze neemt, meldt hij dit ook. Er zijn geen specifieke instructies voor het type criminaliteit of overlast waar de toezichthouders vooral naar zouden moeten zoeken.

Wel komt het regelmatig voor dat de politie vraagt even een locatie of een persoon in de gaten te houden. Wel hebben de toezichthouders een algemene instructie ontvangen en worden zij dagelijks gebriefd door de politie in het wijkteam Balistraat waarbij zij aanvullende informatie voor die dag krijgen.

5.3 Output van het *live* toezicht

Omdat de beelden zowel in de toezichtcentrale als bij de politie kunnen 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. Uit mondelinge informatie blijkt dat de politie de camera's dagelijks gebruikt voor surveillance. De politie ontvangt periodiek een overzicht van de incidenten die door de toezichthouders zijn waargenomen en neemt relevante

informatie als kentekens of signaleringen op in het eigen systeem.

Op verzoek van het stadsdeel is uitgezocht hoeveel en welk type incidenten er per camera zijn geregistreerd in de toezichtcentrale op de Veemarkt en waar dat toe leidde qua reactie. Uit het registratiesysteem dat door de cameratoezichthouders wordt bijgehouden is een overzicht gemaakt van alle geregistreerde incidenten tussen 1 januari 2011 en 7 juli 2011. In totaal zijn er in deze (ruim) zes maanden 677 incidenten geregistreerd. Dat komt neer op drie tot vier registraties per dag.

Het aantal registraties in 2011 is veel hoger dan in 2008 en 2009 toen er ongeveer één voorval per dag werd geregistreerd (2009: 415). In 2010 werden er opvallend weinig voorvallen geregistreerd: circa 150 of één voorval per twee dagen. De verklaring voor deze toename is dat er in februari 2011 een extra impuls vanuit het stadsdeel is gegeven. Het systeem waarin de toezichthouders registreren (Coppweb) is toen ook aangepast om de diverse typen overlast en criminaliteit beter te kunnen vastleggen in een andere indeling van incidenten.

Tabel 5.1 Incidenten per camera van 1 januari 2011 tot 7 juli 2011

	Aantal	meest geregistreerde incident
Cam04 (Java-Febo)	120	Jeugdoverlast
Cam01 (Niasstraat 16)	114	Jeugdoverlast
Cam02 (Niasstraat 29)	87	Informatie politie
Cam10 (Javastr. 1)	87	Bedelen/straatmuziek
Cam12 (Insulindeweg, Molukkenstr.)	62	Jeugdoverlast
Cam08 (Java-Sumatra)	47	Stilstaand verkeer
Cam03 (Makasarplein)	46	Jeugdoverlast
Cam07 (Javastr. 121)	37	Stilstaand verkeer
Cam09 (Javastr. 43)	33	Stilstaand verkeer
Cam06 (Borneostraat Javaplein)	21	Stilstaand verkeer
Cam11 (Molukkenstr)	13	Informatie politie
Cam05 (Javaplein-Ceram)	10	Stilstaand verkeer

Bovenstaand overzicht maakt duidelijk dat er verschillen bestaan in de opbrengsten per camera. Met de meest productieve camera op het Javaplein worden tien keer zoveel incidenten waargenomen als met de minst productieve camera in de Molukkenstraat. Op het type incidenten dat wordt waargenomen komen we hieronder terug.

Aard van de geregistreerde incidenten

Naast het aantal, is ook gekeken naar het type incidenten dat is geregistreerd. De resultaten zijn in de tabel hierboven per camera weergegeven. Omdat het stadsdeel en de politie het cameraproject indelen in vier clusters, worden de typen incidenten per cluster gepresenteerd.

Makassarplein en omgeving

Met de drie camera's op en rond het Makassarplein zijn in het afgelopen half jaar 223 incidenten geregistreerd. Daarvan vielen 26 incidenten in de categorie jeugdoverlast, 20 in de categorie drugs-/alcoholoverlast en 19 incidenten betroffen stilstaand verkeer. De rest betreft een bonte verzameling van allerlei incidenten. De incidenten die worden waargenomen zijn volgens zowel de politie als het stadsdeel van belang ter verbetering van de (gevoelens van) veiligheid op het plein.

Javastraat en omgeving

In dit cameragebied met zeven camera's (waarvan er sinds april één is uitgeschakeld) zijn het afgelopen half jaar 350 incidenten geregistreerd: 77 keer stilstaand verkeer, 20 keer jeugdoverlast, 19 keer bedelen/straatmuziek en 8 keer drugs/alcoholoverlast. De rest van de incidenten is weer verdeeld over alle mogelijke andere beschrijvingen. De laatste drie categorieën zijn voor stadsdeel en politie van belang. De camera's dragen volgens betrokkenen van stadsdeel en politie bij aan het voorkomen van misdrijven bij de vier pinautomaten (hot targets), overvallen (het aantal overvallen is vergeleken met de cijfers in het district en de regio laag). Verder maken ze toezicht mogelijk op 'probleem-café's', tramhaltes, drugsverslaafden, alcoholisten, wildplassers, zwervers en bedelaars. Tot slot zijn de camera's door hun plaatsing in staat vluchtroutes in beeld te brengen.

Stilstaand verkeer is het meest geregistreerde incident met de camera's in en rond de Javastraat. Dit incident is vier keer zo vaak geregistreerd als de nummer twee jeugdoverlast. Stilstaand verkeer is niet toegestaan omdat in de straat een stopverbod geldt. Er worden op basis van de beelden geen boetes opgelegd aan de kentekenhouders, maar als de situatie gevaar oplevert wordt dit wel gemeld aan de politie. Het is helaas niet uit de registraties op te maken hoe vaak stilstaand verkeer is gemeld aan de politie en hoe vaak de politie in actie kwam. Het is de vraag of stilstaand verkeer een geëigend doel is voor cameratoezicht. Het is mogelijk dat dit fenomeen leidt tot openbare orde problemen, maar het is de vraag of cameratoezicht voor dit probleem proportioneel is en of de opbrengst van deze informatie in verhouding staat tot de kosten van het (*live*) cameratoezicht. Anderzijds kan het een relevante bron van extra informatie zijn die – aangezien er toch *live* wordt uitgekeken – geen extra kosten met zich meebrengt.

Molukkenstraat

In het afgelopen half jaar zijn er met de camera in de Molukkenstraat 13 incidenten geregistreerd, meestal verzoeken om informatie vanuit de politie aan de toezichthouders in de centrale. Deze camera is geplaatst naar aanleiding van de achttien overvallen op de sigarenzaak Hartman. Na installatie van de camera zijn er geen overvallen meer geweest, wat er op wijst dat deze camera preventief werkt.

Insulindeweg

Met de camera op de Insulindeweg zijn het afgelopen half jaar 62 incidenten waargenomen. Daarvan betrof ongeveer de helft jeugdoverlast (30). De overige incidenten zijn zeer divers en geen enkele categorie springt er echt uit. Een belangrijk doel van deze camera is volgens politie en stadsdeel de mogelijkheid een veelgebruikte vluchtweg te monitoren. Daarnaast is het een gevaarlijk verkeersplein waar relatief veel ongelukken plaatsvinden.

Reactie op incidenten

Op basis van de registratie kan deels ook worden vastgesteld welke reactie er op elk waargenomen incident volgde. Per incident kunnen meerdere reacties worden gegeven, bijvoorbeeld als parkeeroverlast eerst wordt gemeld bij de politie en vervolgens ook nog bij de afdeling handhaving. Dat leidt ertoe dat er meer afhandelingen (844) zijn geregistreerd dan dat er incidenten waren (677).

Tabel 5.2 Reactie per camera (1 januari 2011 tot 7 juli 2011)

Camera	Melden			Afhandelen				
	Politie	Milieu-politie	Geen actie	Politie	Stads-deel	Handhaving	Ter info/geen actie	overig
1 (Niasstraat 16)	2	2	2	36		10	77	7
2 (Niasstraat 29)	4	1	1	45		5	50	3
3 (Makasarpln)				15	4	4	29	3
4 (Java-Febo)	6	2	1	59	4	10	70	7
5 (Javapl- Ceram)	2			4		2	5	
6 (Borneostraat Javaplein)				12		1	11	1
7 (Javastr. 121)	1			22		5	18	5
8 (Java-Sumatra)	2		1	22		3	29	3
9 (Javastr. 43)	3	2	1	10		3	18	
10 (Javastr. 1)	7		3	43		12	37	6
11 (Molukken-Hartman)		1	1	7		1	6	1
12 (Insulindew eg Molukkenstraat)	7	2	1	23			37	4
Totaal	34	10	11	298	8	56	387	40

De meest gebruikte categorie is 'Ter informatie/ geen actie' waar 387 incidenten (57% van het totaal van 677 incidenten) zijn weggeschreven. Ruim de helft van de registraties heeft dus betrekking op incidenten waar volgens de observanten geen actie nodig was.

De cameratoezichthouders worden aangespoord ook voorvallen of gebeurtenissen te registreren die voorheen niet geregistreerd werden. Een voorbeeld hiervan zijn verzoeken van de politie om mee te kijken. Daarnaast zijn er voorvallen die wel worden geregistreerd, maar waarbij directe opvolging van de politie niet noodzakelijk is. Een voorbeeld daarvan zijn personen die zich verdacht ophouden rond een winkel, mogelijk omdat ze een overval voorbereiden. Deze informatie kan in een later stadium relevant zijn voor opsporingsonderzoeken. Door dit soort constatering te registreren, kan achteraf eenvoudig worden gezocht naar relevante opgenomen beelden. Een succesverhaal is de overval op de Etos in het voorjaar van 2011. De cameratoezichthouder zag personen die zich verdacht gedroegen en bracht hen herkenbaar in beeld. Zij pleegden niet lang daarna een overval. De beelden van de bewakingscamera's in de winkel toonden slechts personen die onherkenbaar waren door bivakmutsen, maar de daders zijn met behulp van de beelden van de gemeentelijke camera's opgespoord.

Het is onbekend hoeveel incidenten daadwerkelijk zijn afgehandeld, omdat na de eerste registratie niet wordt bijgewerkt wat er vervolgens gebeurt.

5.4 Opsporing achteraf

Alle camerabeelden worden opgenomen en gedurende zeven dagen opgeslagen op een server op het bureau Balistraat. Na deze zeven dagen worden ze automatisch overschreven door nieuwe opnames. De beelden worden opgeslagen omdat deze van nut kunnen zijn voor de opsporing achteraf. Als er criminaliteit is gepleegd en de politie wordt 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.

De politie houdt bij hoe vaak er beelden worden veilig gesteld naar aanleiding van een melding of aangifte. Deze registratie is door een crash van de harde schijf helaas verloren gegaan. Desgevraagd laat de politie weten dat er naar schatting iets vaker dan één keer per week (zestig keer per jaar) beelden worden veilig gesteld. Ongeveer de helft daarvan blijkt direct of indirect een bijdrage te kunnen leveren aan het vinden van de dader(s). Het gaat dan met name om diefstal uit/vanaf voertuigen. Wat dat betreft is de bruikbaarheid van het camerasysteem dus groot.

6 Conclusies over de doelstellingen

- 1 **De objectieve en subjectieve veiligheidsindex in het cameratoezichtgebied neemt tijdens het cameratoezichtproject af, mits het Amsterdamse gemiddelde niet toeneemt.**

Behaald

Zowel de objectieve als de subjectieve veiligheidsindex zijn ten opzichte van de situatie vóór invoering van het cameratoezicht gedaald, samen met het Amsterdamse gemiddelde. Tijdens de looptijd van het cameratoezicht zijn beide indexen overigens wel (tijdelijk) gestegen.

- 2 **Uit de politiegegevens blijkt niet dat in de gebieden rondom de camera's een toename van criminaliteit is te constateren (gerelateerd aan een eventuele stedelijke toename).**

Behaald

Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een verplaatsingseffect.

- 3 **80% van de bewoners en ondernemers is bekend met het cameratoezicht waarbij de bewoners en ondernemers via de website en de stadsdeelkrant op de hoogte worden gehouden over de resultaten.**

Niet behaald

In 2011 is 53% van de bewoners en 76% van de ondernemers bekend met het cameratoezicht. Er is geen actieve communicatie via bijvoorbeeld de website of de stadsdeelkrant over de resultaten van het cameratoezicht, wel zijn de eerdere evaluaties op de website te vinden.

- 4 **Van de bezoekers/passanten in het gebied weet 70% dat er cameratoezicht in de wijk is.**

Niet behaald

In 2011 weet 29% van de bezoekers dat er cameratoezicht is.

- 5 **Het aantal toezichthouders is minimaal constant gebleven.**

Behaald

Het aantal toezichthouders dat op straat wordt ingezet is niet afgenomen sinds de start van cameratoezicht.

Drie van de vijf doelstellingen zijn behaald, terwijl vooraf is bepaald dat vier van de vijf doelstellingen moesten worden behaald om te concluderen dat het cameraproject is geslaagd. Dat doel is niet behaald. Het is vergeleken met een aantal andere cameraprojecten in Amsterdam wel opvallend dat er geen doelstellingen zijn geformuleerd voor de opbrengsten van het cameratoezicht 'achter de schermen'. Ook valt op dat de veiligheidsindex de enige indicator is voor de ontwikkeling van de subjectieve en objectieve veiligheid. Omdat deze index niet kan inzoomen tot op het niveau van het cameragebied, bemoeilijkt dit de effectmeting.

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Sara Cremers	Wijkteamchef Wijkteam politie Balistraat
Jolanda Koffijberg	Onderzoeker Stadsdeel Oost
Sophie Laarman	Gebiedsofficier Openbaar Ministerie
Herman Lohmeijer	Tijdelijk directeur Handhaving en Veiligheid Stadsdeel Oost
Jacqueline Makbouli	Hoofd Veiligheid Stadsdeel Oost
Johan Schutte	Buurtregisseur Makassarbuurt Wijkteam politie Balistraat
Michel Sminia	Teamleider toezichthouders Stadsdeel Oost

Bijlage 2 Soorten criminaliteit en overlast 2011

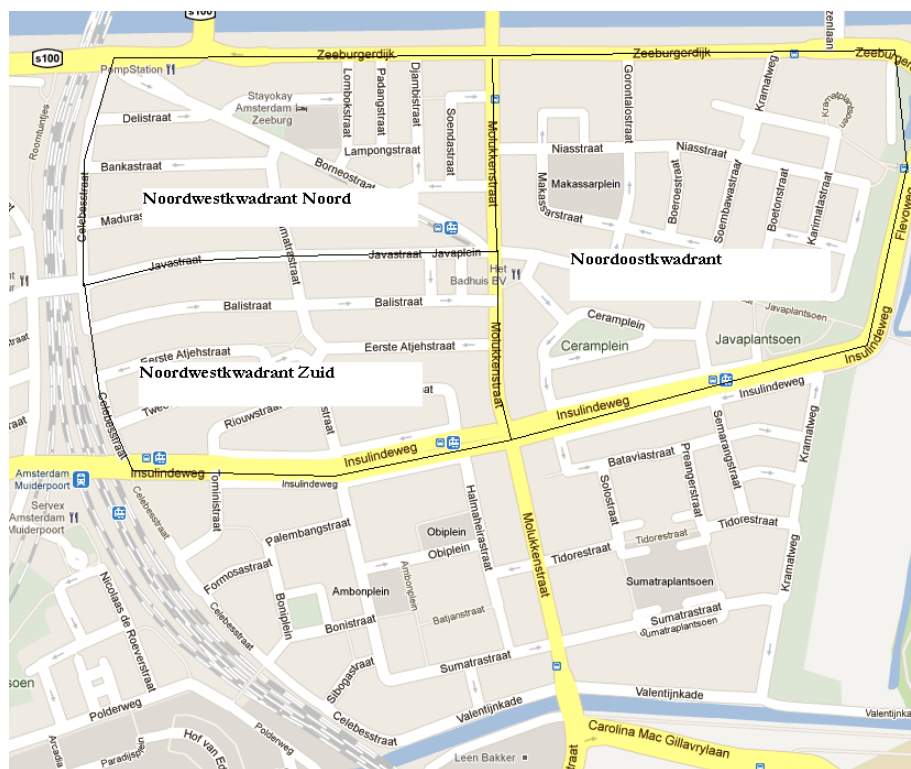
Aantal slachtoffers volgens de enquêtes in 2011

	Bewoners		Bezoekers		Ondernemers		
	Java, Mo/Cel	Makkassar	Java, Mo/Cel	Makkassar	Java, Mo/Cel	Makkassar	Insulinde/Valentijn
Overlast							
Groepjes jongeren	8	6	1	2	1	3	2
Verbale agressie	7	5	0	2	0	2	1
Lichamelijk geweld	3	1	1	0	1	3	0
Criminaliteit							
Zakkenrollerij	1	0	1	0	0	2	0
Straatroof	1	1	1	1	0	1	0
Diefstal fiets, brommer, scooter	10	4	3	2	0	1	1
Diefstal uit auto	1	2	1	0	0	0	1
Inbraak in woning	5	1	1	0	1	0	1
Drugsgebruik en/of drugshandel	1	0	0	0	0	0	1
lets anders	3	2	2	0	4	3	4
Totaal	24	14	8	5	5	3	4

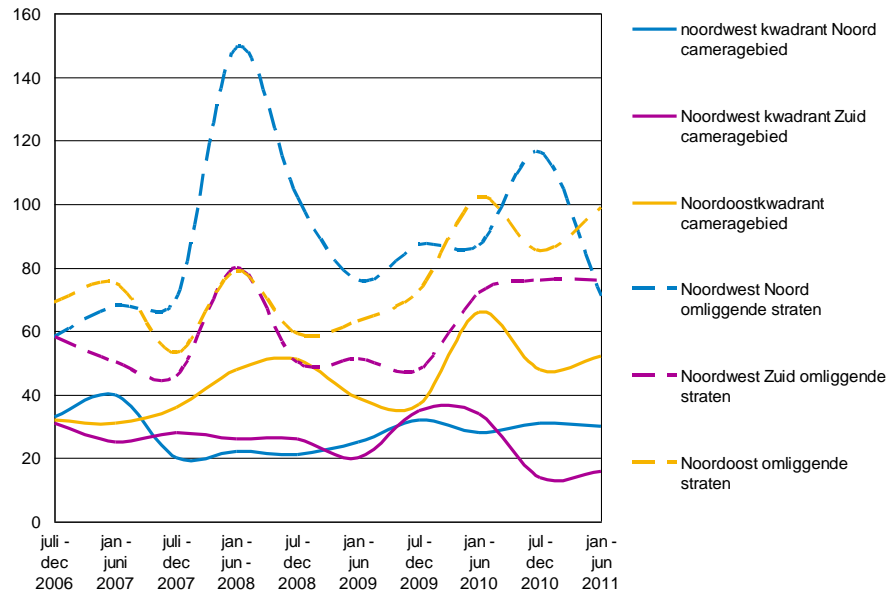
Bijlage 3 Politiecijfers per deelgebied

Er zijn politiecijfers over de objectieve veiligheid aangeleverd en geanalyseerd voor drie deelgebieden. De Indische Buurt west is daartoe in een noordelijk deel (Borneostraat en omgeving) en zuidelijk deel (Javastraat, Javaplein, Molukkenstraat en Insulindeweg) verdeeld. Voor de Indische Buurt oost zijn alle straten rondom het Makassarplein geselecteerd, zoals in onderstaande figuur.

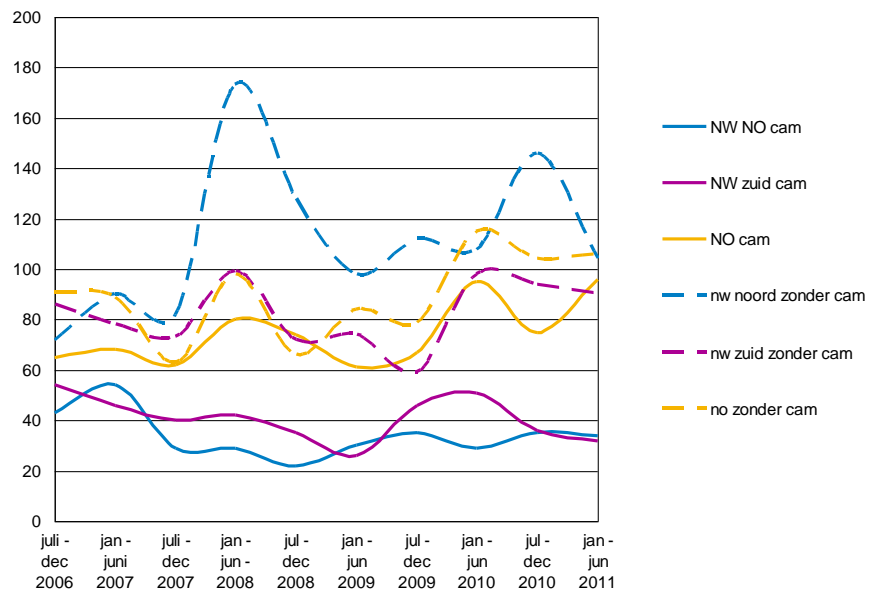
Binnen elk van deze gebieden is onderscheid gemaakt tussen straten met camera's en straten zonder camera's. In de grafieken worden dus in totaal zes gebieden met elkaar vergeleken.



Aangiften Indische Buurt, jul 2006-jun 2011 (aantallen)¹¹



Incidenten Indische Buurt, jul 2006-jun 2011 (aantallen)

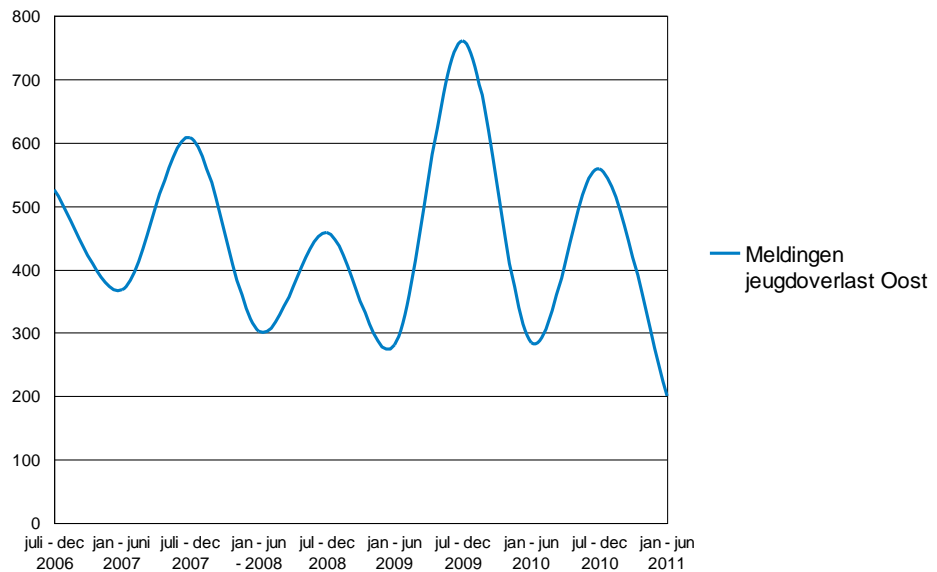
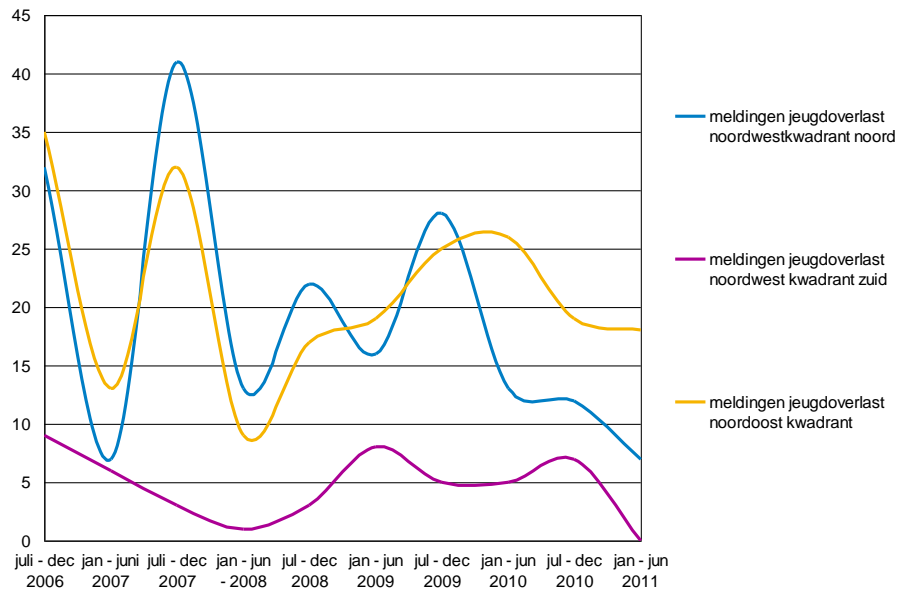


Noot 11 In beide tabellen is de eerste helft van 2008 een grote piek te zien in: dit is voornamelijk veroorzaakt door een hoog aantal diefstallen van/uit voertuigen.

APV's, meldingen en misdrijven

De afgelopen jaren zijn er twintig APV-overtredingen vastgesteld. Dat aantal is te laag om iets te zeggen over de ontwikkeling.

Meldingen jeugdoverlast Indische Buurt¹²



Het aantal meldingen van jeugdoverlast in de Indische Buurt neemt licht af in de loop der jaren. Daarmee wordt de trend in het hele stadsdeel redelijk gevolgd. De meeste meldingen komen binnen uit het Noordoostkwadrant, dus het Makassarplein en omgeving. De politie heeft het vermoeden dat niet de overlast, maar de meldingsbereidheid onder bewoners is gegroeid.

Noot 12 In deze tabellen vallen de regelmatige pieken en dalen op. Dat komt doordat overlast sterk seizoensgebonden is met een piek in de zomer maanden.

Misdrijven drugshandel 2006-2010 (aantallen)

