

Cameratoezicht stadsdeel West

Proces- en effectevaluatie

Paul van Egmond
Sander Flight
Paul Hulshof



Cameratoezicht stadsdeel West

Proces- en effectevaluatie

Amsterdam, 26 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	12
1.1 Beleidscontext cameraproject	12
1.2 Onderzoeksopzet	12
2 Beschrijving cameraproject	16
2.1 Aanleiding cameratoezicht en aantal camera's	16
2.2 Doelstellingen	17
2.3 Breed pakket maatregelen	19
2.4 Projectorganisatie	20
2.5 Kosten	20
Deel I Effectevaluatie	21
3 Ontwikkeling objectieve veiligheid	22
3.1 Veiligheidsindex	22
3.2 Objectieve veiligheid volgens politiecijfers	24
3.4 Objectieve veiligheid volgens enquête	27
3.5 Objectieve veiligheid: moeilijk meetbaar	28
4 Veiligheidsgevoel en opinies	29
4.1 Gevoel van veiligheid	29
4.2 Bekendheid met cameratoezicht	30
4.3 Opinies over cameratoezicht	31
Deel II Procevaluatie	33
5 Procevaluatie - Hoe werkt cameratoezicht?	34
5.1 Techniek	34
5.2 <i>Live</i> toezicht	35
5.3 Resultaten <i>live</i> toezicht	36
5.4 Opsporing achteraf	37
Bijlagen	
Bijlage 1 Geïnterviewde personen	40
Bijlage 2 Enquête bewoners en bezoekers	41
Bijlage 3 Politiecijfers	42

Management samenvatting

Beleidscontext

In de Jan van Galenstraat in stadsdeel Amsterdam West zijn in oktober 2010 camera's opgehangen met als primaire aanleiding de jeugdoverlast in het gebied. Daarnaast was er sprake van overvallen op winkels, auto-inbraken en vernielingen waardoor de veiligheid in het gebied onder druk stond. Het project moest onder grote tijdsdruk worden gerealiseerd omdat de behoefte bestond snel maatregelen te treffen. Het cameratoezicht maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen. De burgemeester heeft toestemming gegeven voor dit cameraproject tot 31 december 2011. De burgemeester besluit of hij toestemming verleent voor verlenging van het cameraproject. Dit doet hij op basis van de evaluatie en op basis van een afweging, in overleg met de subdriehoek, van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van cameratoezicht in het gebied. Op basis van deze effect- en procesevaluatie moet het stadsdeel nu eerst bepalen of wel of niet (meer) voor cameratoezicht als in te zetten instrument wordt gekozen en of er wijzigingen in de aanpak nodig zijn. De totale kosten van het cameraproject bedragen tot nu toe € 130.000,- exclusief de personeelskosten van het stadsdeel (projectleiding, evaluatie en begeleiding van de toezichthouders) en de politie (dagelijks toezicht, opsporing achteraf).

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* of cameratoezicht effect heeft gehad op de objectieve en subjectieve veiligheid, maar het maakt wel duidelijk in hoeverre dit aannemelijk is.

Deel I – Effectevaluatie: Werkt cameratoezicht?

Objectieve veiligheid

Volgens de **veiligheidsindex** is de objectieve veiligheid in de buurtcombinatie Landlust/Sloterdijk tussen 2009 en 2011 verbeterd. Op basis van de index kunnen echter geen conclusies worden getrokken over de waarde van cameratoezicht: 1) de veiligheidsindex heeft betrekking op een groter gebied dan alleen de straten met camera's, 2) de veiligheid in de wijk Land-

lust/Sloterdijk kan hebben meegelifit op de bredere positieve trend in het stadsdeel en de hele gemeente en 3) de verbetering heeft zich al ingezet voordat het cameraproject van start ging.

Er zijn ook **politiecijfers** over 2009, 2010 en 2011 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 het aantal geregistreerde incidenten in de straten met camera's gestegen. Dat kan komen doordat mensen eerder aangifte doen, maar zeker is dit niet. Het is in elk geval niet zo dat de geregistreerde criminaliteit is gedaald sinds invoering van de camera's. Een tweede conclusie die kan worden getrokken is dat er uit de cijfers geen aanwijzingen komen voor verplaatsing van problemen naar straten zonder camera's. Het aantal incidenten in de straten zonder cameratoezicht is gedaald tussen 2010 en 2011. De twee gebieden zijn geen dus geen communicerende vaten. Politie en stadsdeel namen wel een verplaatsing van de jeugdoverlast waar. Zij ontvingen ook meer meldingen van ondernemers in de straten zonder camera's.

Uit de **enquêtes** onder bewoners en bezoekers blijkt dat het percentage slachtoffers in de straten met camera's in 2011 veel lager is dan eind 2010. Gezien het grote aantal andere maatregelen dat is getroffen in het gebied is het niet aannemelijk dat het alleen de camera's waren die dit verschil veroorzaakten. Dit wordt bevestigd door de procesevaluatie (zie onder).

Subjectieve veiligheid

De subjectieve **veiligheidsindex** in Landlust/Sloterdijk is de afgelopen twee jaar verslechterd, maar de negatieve trend is in 2011 wel op een stabiel niveau gebleven. Het is echter, net als met de objectieve veiligheidsindex, niet aannemelijk dat de camera's hier de hoofdrol in hebben gespeeld: de index heeft namelijk betrekking op een veel groter gebied dan de straten met camera's. Uit de **enquêtes** in de straten waar de camera's hangen blijkt (in 2011) dat een kleine groep bewoners (8%) en bezoekers (5%) zich vaak of soms onveilig voelt. Het veiligheidsgevoel is veel beter dan in 2010. Maar desgevraagd geeft slechts een kleine groep mensen aan dat deze verbetering door de camera's komt. Verschillende (wetenschappelijke) onderzoeken¹ tonen aan dat er geen aanwijzingen zijn dat cameratoezicht leidt tot een verbetering van het gevoel van veiligheid. De verbetering is waarschijnlijk het gevolg van andere factoren dan de camera's.

Bekendheid van het cameratoezicht

Van de bewoners weet in 2011 een ruime meerderheid (82%) dat er cameratoezicht in hun buurt is. Onder de bezoekers ligt dat percentage bijna de helft lager: ongeveer één op de twee (47%) bezoekers weet dat er camera's hangen. De bekendheid is fors toegenomen bij de bewoners, maar licht afgenomen bij de bezoekers.

Er is een redelijke mate van steun voor cameratoezicht. Een meerderheid

Noot 1 Het Sociaal Cultureel Planbureau (2008) concludeerde op basis van een meta-evaluatie van cameratoezicht dat er geen aanwijzingen zijn dat cameratoezicht het gevoel van veiligheid verbetert. Tot diezelfde conclusie kwamen twee Britse onderzoekers (Gill & Spriggs, 2005) op basis van veertien onderzochte cameraprojecten. Nergens bleken de veiligheidsgevoelens significant te zijn verbeterd. Ook het Britse Home Office concludeerde op basis van enquêtes in twaalf gebieden dat cameratoezicht geen verbetering van de onveiligheidsbeleving opleverde.

van de bewoners (65%) en de helft van de bezoekers (47%) is vóór camera-toezicht. Tussen 2010 en 2011 is weinig veranderd in deze opinies. Een kleine minderheid (21% van de bewoners, 23% van de bezoekers en 1 van de 6 ondernemers) beschouwt cameratoezicht als een aantasting van de privacy. Er zijn ook mensen die aangeven camera's een aantasting van de privacy te vinden, maar het desondanks een goed instrument vinden. Vergeleken met 2010 is de angst voor schending van de privacy afgenomen. Maar de groep die denkt dat cameratoezicht leidt tot een daling van de criminaliteit is ook kleiner geworden. De camera's hebben kennelijk minder impact gehad dan mensen vooraf hoopten (of juist vreesden).

Deel II – Procesevaluatie: Hoe werkt 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 de Jan van Galenstraat gaat het dan bijvoorbeeld om overvallen, auto-inbraken en jeugdoverlast. Afgaand op de enquêtes onder bewoners en bezoekers en de gesprekken met ondernemers lijken de camera's niet preventief gewerkt te hebben. Zij hebben in meerderheid niet het idee dat camera's leiden tot een daling van de criminaliteit. Ook de geregistreeerde criminaliteit is niet gedaald. De politie geeft aan dat in de periode dat de camera's er hingen, mede door de inzet van straatcoaches en de extra inzet van politie, de jeugdoverlast is gedaald. Volgens de politie trekken de jongeren zich wel degelijk iets van de camera's aan.

Camera's hebben sowieso geen, of hooguit een zeer gering, preventief effect op *impulsieve* daders. Dat zijn daders die, bijvoorbeeld onder invloed van alcohol, drugs of hevige emoties, geen rekening houden met de consequenties van hun handelen en hun gedrag dus ook niet veranderen door camera's. Dan gaat het bijvoorbeeld over geweld en vernielingen. Dat de camera's hier geen preventieve werking op hebben wordt bevestigd in dit onderzoek. Deze problemen worden veroorzaakt door daders die, in de woorden van een ondernemer, 'gewoon onder het oog van de camera blijven staan'.

De grootste meerwaarde van camera's is echter niet de preventieve waarde. Met camerabeelden kan je immers ook pro-actief werken door *live* incidenten waar te nemen en daar meteen op te reageren. Daarnaast kan je cameratoezicht als repressief middel inzetten door achteraf daders op te sporen met behulp van opgenomen beelden. Op termijn kan een dergelijke inzet ook een preventief effect sorteren. Het succes van een cameraproject wordt dus – in elk geval in het begin – 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 grondig onderzocht.

Techniek

Vanaf het begin heeft het cameraproject veel technische problemen gekend, vooral met de draadloze verbindingen. Het heeft na het ophangen van de camera's vijf maanden geduurd voordat er beelden bekeken konden worden in de toezichtcentrale. Daardoor kon het *live* toezicht niet als gepland in

januari beginnen, maar pas in maart. Volgens de teamleider van de toezichtcentrale heeft het echter nog tot mei geduurd voordat de beelden - ondanks de vele storingen - echt goed genoeg waren om uit te kijken. De politie heeft wel sinds januari 2011 de beschikking over *live* beelden die ook werden opgeslagen.

De technische problemen zijn overigens nog niet opgelost: bij sneeuw, mist of zware regen valt de verbinding vaak weg, soms voor een paar minuten, maar regelmatig ook langer (uren tot zelfs dagen). De politie meldt dat het in vier maanden tijd 26 keer is gebeurd dat de camera's langer dan een uur uitvielen. Verder blijkt dat de draadloze verbinding van de toezichtcentrale naar de camera's niet snel is, waardoor er een vertraging zit in de bediening. Het besturen van de camera's of het inzoomen op een persoon is hierdoor moeilijk, zo niet onmogelijk. Verder blijkt dat het draadloze systeem niet zo makkelijk en goedkoop te verplaatsen is als vooraf gedacht. De verplaatsing van een camera naar een andere straat kostte € 10.000,- en nam twee maanden tijd in beslag. De technische problemen zijn, kortom, groot en staan een goed dagelijks gebruik van het systeem in de weg.

Live toezicht

Er is van maandag tot en met zaterdag van 15.00 tot 24.00 uur *live* toezicht door gecertificeerde toezichthouders van Trigion vanuit de centrale op het Delflandplein. Ook de politie op de plot van het wijkbureau kan de beelden bekijken en de camera's bedienen. De toezichthouders en de politie blijken bij aanvang verschillende opvattingen te hebben gehad over de doelen van het *live* toezicht. De toezichthouders dachten dat ze moesten kijken naar groepjes jongeren en parkeeroverlast. De politie geeft aan dat ze de instructie hebben gegeven om te kijken naar groepjes jongeren, verdachte zaken, heterdaad en de sluitingstijd van een belwinkel.

Aanvankelijk was er onduidelijkheid tussen stadsdeel en politie over wie over de kwaliteitsbewaking en dagelijkse aansturing gaat. Het stadsdeel zei alleen de techniek in de gaten te houden en van de politie te verwachten dat zij de operationele regie voeren en dus aangeven waar op moet worden gelet. De politie had het idee dat zij geen enkele invloed op de toezichthouders hadden omdat het stadsdeel opdrachtgever is van de toezichthouders. Sinds mei 2011 is hier verbetering in aangebracht door het werkproces aan te passen.

Aantal incidenten

In de maanden maart tot en met juli 2011 zijn in totaal 99 incidenten geregistreerd door de toezichthouders in de centrale. Dat komt neer op één registratie per twee dagen. Tachtig van de 99 incidenten hadden betrekking op parkeeroverlast. Jeugdoverlast is elf keer waargenomen, oftewel eens in de veertien dagen. Criminaliteit is nauwelijks waargenomen met de camera's: er is in vijf maanden tijd één keer een auto-inbraak gezien. Andere vormen van criminaliteit zijn niet waargenomen. De dagelijkse rapporten van de toezichthouders worden aan de politie doorgegeven, maar die heeft daar naar eigen zeggen niets aan. Het stadsdeel bekijkt de rapporten alleen om te zien of er technische problemen zijn.

Reactie en opsporing

Voor de kracht van cameratoezicht is het essentieel dat er een reactie op

straat volgt als zich een incident voordoet onder het oog van de camera. Als dat niet gebeurt, merken de daders dit snel op en gaat het potentiële preventieve effect van de camera's verloren. Daarom is de afspraak gemaakt dat dringende zaken direct worden doorgegeven vanuit de toezichtcentrale aan de politie. Dit is sinds de start van het cameratoezicht één keer gebeurd en het bleek om een vals alarm te gaan. Er is dus nog geen enkele keer actie ondernomen op basis van het *live* toezicht uit de centrale. De conclusie luidt dan ook dat het *live* toezicht vanuit de toezichtcentrale tot nu toe vrijwel niets heeft opgeleverd: geen relevante informatie voor de politie en geen reactie op straat naar aanleiding van de beelden. De politie heeft zelf ook live meegekeken en heeft daar naar eigen zeggen veel aan gehad. Hier is geen registratie van bijgehouden.

Voor opsporing achteraf wordt het systeem wel gebruikt, zij het in geringe mate. De politie van het wijkteam Bos en Lommer heeft sinds de start van het project begin 2011 tot medio juli 2011 zeven keer beelden teruggekeken, dus een keer per maand. Vier keer daarvan werd bruikbaar materiaal aangetroffen; in de drie andere gevallen bleken de beelden niet bruikbaar.

Conclusies

Hoofddoelstellingen

Bij de start van het cameraproject zijn in het *Plan van Aanpak – Flexibel cameratoezicht stadsdeel West (december 2010)* van het stadsdeel drie hoofddoelstellingen geformuleerd:

- In 2011 is de objectieve veiligheidsindex voor de Geuzenbuurt² en Landlust/Sloterdijk verbeterd ten opzichte van 2010.
- In 2011 is het slachtofferschap van bewoners en bezoekers van het cameragebied verbeterd ten opzichte van 2010.
- In 2011 voelen bewoners en bezoekers zich minder vaak onveilig dan in 2010.

Deze hoofddoelstellingen zijn behaald: de objectieve veiligheidsindex voor Landlust/Sloterdijk is verbeterd en uit de enquêtes blijkt dat de objectieve en subjectieve veiligheid van bewoners en bezoekers zijn verbeterd.

Het is echter niet waarschijnlijk dat deze resultaten aan het cameratoezicht te danken zijn. Gezien het grote aantal andere maatregelen dat is getroffen in het gebied en gezien de dagelijkse praktijk achter de schermen, is het zelfs zeer onwaarschijnlijk dat de camera's een verschil hebben gemaakt.

Subdoelstellingen

Naast de drie hoofddoelstellingen zijn in het totaal veertien subdoelstellingen gekozen die aangaven welke concrete resultaten er behaald moesten worden met het cameratoezicht. Daarvan is er één behaald en één gedeeltelijk. Bij zeven doelstellingen is onbekend of deze zijn behaald, ofwel omdat hierover geen logboek is bijgehouden ofwel omdat de doorlooptijd van het project niet toereikend bleek om uitspraken te kunnen doen. De overige vijf doelstellingen zijn niet behaald.

a) Preventie

- Camera's voorkomen criminaliteit en overlast – ze hebben door hun aanwezigheid een positief effect op het gedrag van calculerende plegers van criminaliteit en veroorzakers van overlast.
> Onduidelijk: Volgens bewoners, bezoekers en ondernemers én op basis van een analyse van de problemen waar het cameratoezicht zich op zou moeten richten, kan niet worden geconcludeerd dat de camera's preventief hebben gewerkt. De politie heeft wel een preventief op jeugdoverlast waargenomen.

Noot 2 In dit onderzoek is ervoor gekozen de veiligheidsindex voor de Geuzenbuurt buiten beschouwing te laten. Er valt slechts een heel klein gedeelte van het cameragebied, te weten de zuidzijde van de Jan van Galenstraat tussen de Adm. de Ruijterweg en de W. de Zwijgerlaan, in deze buurt. De cijfers van de veiligheidsindex van deze buurt zeggen daarom zeer weinig over het cameragebied.

- Van de bewoners en bezoekers van het gebied weet 75% dat er cameratoezicht is.
> Gedeeltelijk behaald: de bewoners zijn in ruime meerderheid op de hoogte (82%), maar bezoekers niet (47%).
- b) Effectievere en efficiëntere inzet politie en toezichthouders
- Met behulp van *live* cameratoezicht, kan de inzet van politie en andere handhavers en toezichthouders effectiever en efficiënter worden.
> Niet behaald: het *live* toezicht heeft tot nu toe vrijwel niets opgeleverd: geen informatie voor de politie en geen reacties op straat naar aanleiding van *live* beelden.
- c) Opsporing achteraf
- Opgenomen beelden worden achteraf door de politie gebruikt als bewijsmateriaal in het kader van opsporingsonderzoeken.
> Behaald: sinds de start van het project heeft de politie vier keer bruikbaar materiaal gevonden in de opgenomen beelden (oa bij diefstal auto en aanhouding met verzet). Deze doelstelling is dus behaald.
 - Het aantal sepots bij gebrek aan bewijs (sepots02) in het cameratoezichtgebied daalt met 10%.
> Onbekend: niet in onderzoek meegenomen, daarvoor is de doorlooptijd van het project te kort.
 - Bij incidenten die a) zijn waargenomen en geregistreerd door cameratoezicht en b) die leiden tot een strafzaak wordt in 50% van de gevallen beeldmateriaal veilig gesteld en ter beschikking gesteld.
> Onbekend: er zijn camerabeelden ter beschikking gesteld. Het is echter onduidelijk of het bij deze gevallen tot een strafzaak is gekomen. Hiervoor is de doorlooptijd van het project te kort.
 - De beelden van incidenten die *live* door de toezichthouders worden waargenomen zijn voor 75% bruikbaar voor opsporingsdoeleinden.
> Niet behaald: er zijn door de toezichthouders geen incidenten waargenomen die tot een opsporingsonderzoek kunnen leiden.
 - 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.
> Niet behaald: er is zeven keer beeldmateriaal doorzocht door de politie. Op basis van de cijfers in paragraaf 3.2 zijn er naar schatting in de eerste helft van 2011 minstens vijftig aangiften gedaan die betrekking hadden op criminaliteit in de straten met camera's.
- d) Verbetering informatiepositie
- Cameratoezicht leidt tot een betere informatiepositie voor gemeente en politie waardoor problemen beter kunnen worden aangepakt.
> Niet behaald. Het stadsdeel gebruikt de rapportages uit de toezichtcentrale niet voor de aanpak van problemen en de politie geeft aan niets aan de rapportages te hebben.
- e) Snelle storingsafhandeling
- Storingen worden verholpen binnen de met de leverancier overeengekomen hersteltijd van 48 uur.

> Onbekend. Er is geen logboek bijgehouden van de hersteltijden. Wel kan worden geconstateerd (of dit nu door de leverancier komt of door externe factoren) dat het systeem te vaak en te lang niet functioneerde.

f) Camera's zijn snel verplaatsbaar

- Verplaatsingen van camera's vinden plaats binnen de met de leverancier overeengekomen tijdsduur van 24 uur.
> Niet behaald. De verplaatsing kostte (overigens buiten de schuld van de leverancier) twee maanden tijd in plaats van 24 uur.³

g) *Live* toezicht

- Tijdens *live* toezicht worden alle geweldsincidenten die worden waargenomen door de observanten geregistreerd en doorgegeven aan de politie.
- 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.
- Van alle inzetten die politie doet naar aanleiding van meldingen van *live* cameratoezicht, is de politie in 75 % van de gevallen binnen 10 minuten ter plaatse.
> Kan geen uitspraak over gedaan worden. Er zijn geen geweldsincidenten waargenomen, er is slechts één incident doorgegeven aan de politie en de politie is niet op basis van meldingen vanuit het *live* toezicht in actie gekomen.

Aanbevelingen

Het cameratoezicht in de Jan van Galenstraat levert qua preventie, reactie en opsporing niet op wat er vooraf van werd verwacht. De hoofddoelstellingen om de objectieve en subjectieve veiligheid in het gebied te verbeteren zijn behaald. Dit succes moet toegeschreven worden aan een breed pakket aan maatregelen in de buurt. De verbetering kan aan de hand van dit onderzoek niet toegeschreven worden aan de camera's. Technische en organisatorische problemen hebben een goed functionerend cameratoezicht tot nu toe in de weg gestaan. Van de veertien meetbare outputdoelstellingen voor het cameratoezicht is er één gehaald, één gedeeltelijk, vijf zijn niet behaald en de rest is onbekend.

Er kunnen drie aanbevelingen worden geformuleerd, waarvan de derde de belangrijkste is.

1. *Investeer in de techniek*

Door allerlei technische problemen functioneert het cameratoezicht niet goed. Het systeem van draadloze verbindingen heeft te kampen met storingen waardoor regelmatig camera's uitvallen. Ook blijken de camera's niet flexibel verplaatsbaar. Voorts werkt de bediening te traag om het volgen van personen of het inzoomen op incidenten mogelijk te maken. Deze problemen moeten worden opgelost, voordat een begin kan worden gemaakt met het slim inrichten van het *live* toezicht en de opsporing achteraf.

2. *Investeer in de keten van cameratoezicht*

De betrokken partijen lijken er niet in te slagen consequent en gezamenlijk

Noot 3 Deze doelstelling lijkt niet realistisch.

samen te werken aan het behalen van de doelstellingen. Het *live* toezicht levert geen relevante informatie op voor het stadsdeel, noch voor de politie. Het gevolg daarvan is dat de meerwaarde van elkaars werk niet (meer) wordt gezien en partijen eerder naast elkaar, dan met elkaar werken. De gemankeerde start van het project, de nog altijd wankele technische basis en de ervaringen in de afgelopen maanden, maken het moeilijk de projectorganisatie in de gewenste richting bij te sturen.

3. Terug naar de basis

De belangrijkste aanbeveling is om opnieuw een grondige afweging te maken of dit cameraproject nuttig en nodig is. Rechtvaardigen de problemen in de buurt (nog steeds) cameratoezicht? Als het antwoord daarop positief is, moet worden nagedacht over een manier om alle betrokken partijen goed samen te laten werken aan het bereiken van de doelstellingen.

1 Inleiding

1.1 Beleidscontext cameraproject

In de Jan van Galenstraat in stadsdeel West zijn in november 2010 camera's opgehangen met als doel de overlast van jongeren aan te pakken. Camera-inzet is een van de maatregelen, die genomen zijn om de overlast terug te dringen. Met name overvallen op winkels, inbraak in en vanaf motorvoertuigen, intimiderend gedrag van hangjongeren en vernielingen scoorden in 2010 hoog. Naast de inzet van flexibel cameratoezicht houden politie en toezichthouders (straatcoaches) extra toezicht in de buurt

De burgemeester heeft voor dit project toestemming gegeven t/m 31 december 2011. Om te kijken hoe het project ervoor staat, de eerste effecten in beeld te brengen en eventueel verlenging van de toestemming aan te vragen heeft het stadsdeel DSP-groep de opdracht gegeven een proces- en effectevaluatie te houden.

Tot nu toe hield elk stadsdeel met cameratoezicht periodiek een eigen evaluatie, maar nu worden onder regie van de centrale stad elf cameraprojecten in één keer geëvalueerd door DSP-groep. Daardoor kan de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in het cameratoezichtgebied in stadsdeel West vergeleken worden met die in tien andere gebieden.

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)⁴. 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.

Toen de camera's er net hingen in november 2010 heeft DSP-groep in opdracht van het stadsdeel een 0-meting uitgevoerd⁵. Een tweede meting (de 1-meting: het onderzoek dat voor u ligt) is in de zomer van 2011 herhaald. De ontwikkelingen in het cameragebied van de geregistreerde criminaliteit (politiecijfers) en het slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens (uit enquêtes) worden vergeleken met een controlegebied. Ook houden we rekening met specifieke andere factoren die de resultaten van de effectmeting mogelijk beïnvloeden. Dat betekent dat we uitkomen op niveau 4 van de SMS.

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. Daarmee kan nog steeds niet onomstotelijk worden *bewezen* of cameratoezicht effect heeft, maar het maakt het wel mogelijk te bepalen of het aannemelijk is.

Als daarentegen blijkt dat er in de toezichtcentrale weinig resultaten worden

Noot 4 Farrington et al. (2002), 'The Maryland Scientific Methods Scale', in: Sherman et al. (eds.) *Evidence-based crime prevention*, Londen: Routledge.

Noot 5 Deze 0-meting is niet helemaal zuiver omdat de camera's zelf al waren opgehangen. Het systeem was echter nog niet in gebruik en de informatiebordjes hingen er ook nog niet. Aangezien mensen camera's nauwelijks actief waarnemen, maar vooral reageren op de bordjes en op (communicatie over) de reactie die op incidenten wordt gegeven, beschouwen we deze meting toch als een redelijke peiling van de veiligheidssituatie vóór invoering van het cameratoezicht.

geboekt, dan is het niet waarschijnlijk dat eventuele positieve ontwikkelingen in de objectieve en subjectieve veiligheid aan de camera's te danken zijn. Dat kan allerlei oorzaken hebben, waaronder technische storingen, geen goede opvolging van incidenten of het niet of weinig gebruiken van beelden voor opsporing.

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 100 bezoekers en 100 bewoners van het cameragebied. Ook in 2010 is een enquête gehouden. Toen vulden 124 bewoners thuis een schriftelijke enquête in en werden 98 bezoekers op straat bevraagd. Het blijkt dat onder bewoners en bezoekers dezelfde trends in veiligheid zichtbaar zijn. Dat maakt het aannemelijk dat het verschil in onderzoeksmethode bij de bewoners (thuis invullen of op straat) een beperkte invloed zal hebben gehad op de uitkomsten. Hoe groot deze invloed precies is, kan echter niet worden gezegd. Ten tweede blijkt dat de samenstelling van de steekproef verschillend is. Bij de 0-meting deden meer vrouwen dan mannen mee (60% vrouwen versus 40% mannen), terwijl dit bij de 1-meting andersom was (60% mannen, 40% vrouwen). Ook het percentage mensen van Nederlandse afkomst varieert: bij de 0-meting was tweederde autochtoon, terwijl dit bij de 1-meting eenderde was. Ook dit betekent dat de uitkomsten van de enquêtes met enige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.
- *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 wijk Landlust.
- *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 zes professionals die bij het cameratoezicht betrokken zijn gesproken: twee beleidsambtenaren van het stadsdeel, de wijkteamchef en de projectleider cameratoezicht van het wijkteam Bos en Iommer, de teamleider van de cameratoezichthouders van Trigion en een beleidsambtenaar van het openbaar ministerie.
- *Rapportages toezichtcentrale*
De beelden van de het cameraproject worden uitgekeken in een toezichtcentrale aan het Delflandplein in stadsdeel Nieuw-West. 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 zes ondernemers kort geïnterviewd.

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

2 Beschrijving cameraproject

In september 2010 gaf de burgemeester van Amsterdam stadsdeel Amsterdam West toestemming voor cameratoezicht in een gebied dat grotendeels in de wijk Landlust en deels in de Geuzenbuurt ligt. In oktober 2010 liet het stadsdeel drie camera's plaatsen op de Jan van Galenstraat.

2.1 Aanleiding cameratoezicht en aantal camera's

In het voorjaar van 2010 was er een sterke toename van de jeugdoverlast en -criminaliteit op de hoek van de Bestevaerstraat en in de Jan van Galenstraat. Het ging hierbij met name om vernielingen, auto-inbraken, fietsendiefstal, geluidsoverlast en brandstichting.

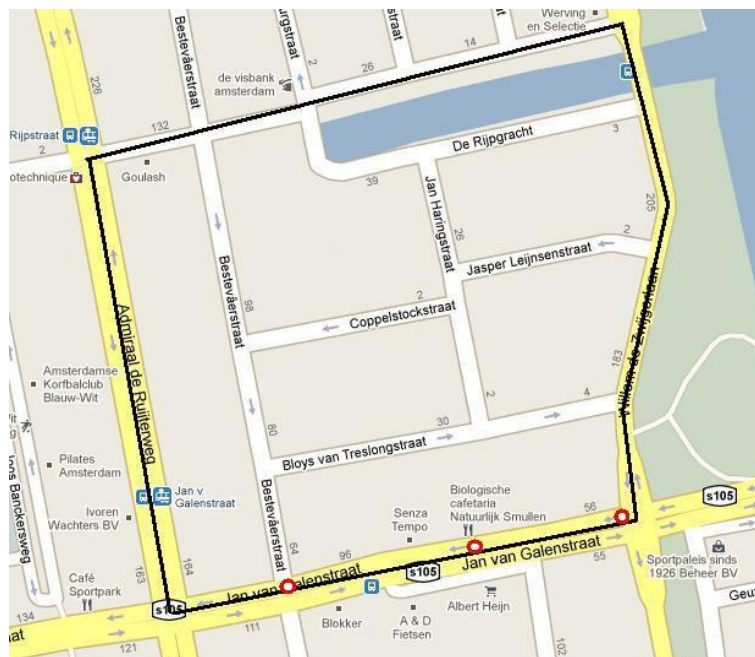
Bij de rotizaak Ram's Roti West, gelegen aan de Jan van Galenstraat, werden begin mei de ramen ingegooid en een brandende scooter tegen de zaak geplaatst. Naar aanleiding van dit incident werd een bijeenkomst georganiseerd met verontruste ondernemers. Ook de burgemeester was hier aanwezig en deze zegde cameratoezicht toe in de straat. Het doel van deze extra maatregel was het terugdringen van de overlast en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid.

Cameratoezichtgebied

Uit angst voor verplaatsing van overlast naar andere plekken, is besloten een groter cameratoezichtgebied te selecteren, dan alleen de plekken waar de overlast en criminaliteit zich concentreerden. Bij verplaatsing van problemen konden de camera's dan worden verplaatst zonder opnieuw toestemming aan de burgemeester te hoeven vragen. Het aangewezen cameratoezichtgebied wordt begrensd door vier kruisingen:

- Admiraal de Ruyterweg en De Rijkgracht
- De Rijkgracht en Willem de Zwijgerlaan
- Willem de Zwijgerlaan en Jan van Galenstraat
- Jan van Galenstraat en Admiraal de Ruyterweg

De drie camera's zijn opgehangen in oktober 2010 in het zuidelijke deel van dit gebied, zoals onderstaande kaart laat zien. Naar aanleiding van de verplaatsing van jeugdoverlast is in het voorjaar van 2011 de camera die stond op de hoek van de Jan van Galenstraat en de Willem de Zwijgerlaan verplaatst naar het kruispunt van de Bestevaerstraat en de Rijkstraat. De zwarte lijn toont de grens van het aangewezen gebied en de drie kleine rode cirkels onderin tonen de cameraclocaties.



Techniek

De drie domecamera's zijn op afstand te besturen (draaien en inzoomen). De beelden worden draadloos verzonden naar de toezichtcentrale aan het Delflandplein en naar het bureau van het wijkteam Bos en Lommer. Op beide plekken kan *live* meegekeken worden. De beelden worden zeven dagen opgeslagen op een server in het politiebureau. Op dat bureau kunnen de opgenomen beelden ook door de politie teruggekeken worden voor opsporingsdoeleinden. Ramen van woningen worden digitaal via 'privacyblokken' zwart gemaakt. Bij weinig licht (schemering en 's nachts) schakelt het beeld automatisch van kleur naar zwart-wit, omdat hierdoor de lichtgevoeligheid van de camera verbetert en er dus ook in het donker nog iets kan worden gezien. Als er voldoende licht is verdient een kleurencamera echter de voorkeur, omdat signalen van personen dan beter te geven zijn.

2.2 Doelstellingen

Bij de start van het cameraproject zijn in het *Plan van Aanpak – Flexibel cameratoezicht stadsdeel West (december 2010)* van het stadsdeel drie hoofddoelstellingen en veertien subdoelstellingen geformuleerd.

Hoofddoelstellingen

Het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid.

Deze hoofddoelstelling is als volgt uitgewerkt in indicatoren en informatiebronnen:

- In 2011 is de objectieve veiligheidsindex voor de Geuzenbuurt en Landlust verbeterd ten opzichte van 2010.
- In 2011 is het slachtofferschap van bewoners en bezoekers van het cameragebied verbeterd ten opzichte van 2010.
- In 2011 voelen bewoners en bezoekers zich minder vaak onveilig dan in 2010.

Subdoelstellingen

- a) preventie
 - camera's voorkomen criminaliteit en overlast - ze hebben door hun aanwezigheid een positief effect op het gedrag van calculerende plegers van criminaliteit en veroorzakers van overlast.
 - van de bewoners en bezoekers van het gebied weet 75% dat er camera-toezicht is.

- b) effectievere en efficiëntere inzet politie en toezichthouders:
 - met behulp van live cameratoezicht, kan de inzet van politie en andere handhavers en toezichthouders effectiever en efficiënter worden.

- c) opsporing achteraf:
 - opgenomen beelden worden achteraf door de politie gebruikt als bewijsmateriaal in het kader van opsporingsonderzoeken.
 - het aantal septs bij gebrek aan bewijs (septs02) in het cameratoezichtgebied daalt met 10%.⁶
 - bij incidenten die a) zijn waargenomen en geregistreerd door cameratoezicht en b) die leiden tot een strafzaak wordt in 50% van de gevallen beeldmateriaal veilig gesteld en ter beschikking gesteld.
 - de beelden van incidenten die live door de toezichthouders worden waargenomen zijn voor 75% bruikbaar voor opsporingsdoeleinden.
 - 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.

- d) verbetering informatiepositie:
 - cameratoezicht leidt tot een betere informatiepositie voor gemeente en politie waardoor problemen beter kunnen worden aangepakt.

- e) snelle storingsafhandeling:
 - Storingen worden verholpen binnen de met de leverancier overeengekomen hersteltijd van 48 uur.

- f) Camera's zijn snel verplaatsbaar
 - Verplaatsingen van camera's vinden plaats binnen de met de leverancier overeengekomen tijdsduur van 24 uur.

- g) Live toezicht
 - Tijdens live toezicht worden alle geweldsincidenten die worden waargenomen door de observanten geregistreerd en doorgegeven aan de politie.
 - 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.
 - Van alle inzetten die politie doet naar aanleiding van meldingen van live cameratoezicht, is de politie in 75 % van de gevallen binnen 10 minuten ter plaatse.

Noot 6 Cameratoezicht kan ook zorgen voor toename septs: aan de hand van beelden kunnen verdachten uitgesloten worden van het plegen van een delict. Bij dit punt gaat het erom dat het *totaal* aantal septs daalt.

2.3 Breed pakket maatregelen

Cameratoezicht mag alleen worden ingezet als andere minder ingrijpende maatregelen onvoldoende effect hebben gehad. Dat betekent dat camera-toezicht altijd als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen wordt ingezet. Ook in stadsdeel West zijn de camera's niet de enige maatregel:

- *Extra politie*
De wijkteams Bos en Lommerplein en Surinameplein, waar het camera-gebied in ligt, hebben van september 2010 tot en met februari 2011 extra mankracht ingezet. Vier avonden per week werden vier *bikers* ingezet. De inzet werd bepaald door de momenten waarop de meeste aangiften en meldingen binnenkwamen. Verder wordt zeven dagen per week de 'roofroute' door het gebied gereden door de politie.
- *Straatcoaches*
Er lopen drie koppels straatcoaches in de Geuzenbuurt van maandag t/m zaterdag van 15:00-24:00 uur.
- *Gezinsbezoeken*
Naar aanleiding van signalen van de straatcoaches en van politie leggen gezinsbezoekers huisbezoeken af bij de ouders van kinderen die voor overlast zorgen op straat.
- *Task-Force*
Er is een Task-Force van stadsdeel, politie en openbaar ministerie opgericht waarbij de directie Openbare Orde en Veiligheid ondersteuning biedt aan het stadsdeel. Deze Task-Force komt wekelijks bijeen om te zorgen dat alle bij veiligheid betrokken partijen optimaal samenwerken. Diverse acties zijn in gang gezet, onder andere het aanbieden van collectieve beveiliging en het inzetten van het Jeugd Preventie Team. Het plan van de Task-Force is inmiddels uitgevoerd en de Task-Force is opgeheven.
- *Plan van Aanpak Veilige winkelgebieden*
Het stadsdeel heeft een plan van aanpak Veilige Winkelgebieden opgesteld en in werking gezet. Er is ondermeer een gebiedscan gehouden, winkels hebben een veiligheidsscan gehad en er is extra toezicht gehouden.
- *Ondernemersvereniging*
Eind 2010 is een ondernemersvereniging in de Jan van Galenstraat opgericht.

Naast deze specifieke aanpak voor de twee buurten worden er ook stadsdeelbrede maatregelen genomen:

- *Jeugd- en veiligheidsbeleid: Groepsaanpak jeugd*
In 2004 is de groepsaanpak jeugd gestart. Hierbij worden de groepen jongeren in West in kaart gebracht en in drie groepen onderverdeeld: overlastgevend, hinderlijk en crimineel. In 2009 is de Chasségroep uit de Geuzenbuurt als prioriteit aangewezen met het predicaat crimineel. De Bestevaergroep heeft het predicaat hinderlijk. Stadsdeel, politie en OM stellen per jeugdgroep een plan van aanpak op die bestaat uit groepsgerichte interventies (jongerenwerk, toezicht etc.), domeingerichte interventies (fysieke aanpassingen, bewonersbijeenkomsten) en persoons- en gezinsgerichte maatregelen (opsporing, strafrechtelijke vervolging, hulpverlening, toeleiding naar werk/school).
- *Preventief fouilleren*
Sinds oktober 2010 is een gedeelte van stadsdeel West aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Het gedeelte van de Jan van Galenstraat dat in het

cameratoezichtgebied valt maakt deel uit van dit veiligheidsrisicogebied. Dat betekent dat hier preventief gefouilleerd mag worden.

Uit dit overzicht blijkt dat er diverse maatregelen tegelijkertijd zijn ingezet. Als de veiligheid (objectief en subjectief) in het gebied verbetert, betekent dit dus niet automatisch dat dit aan de camera's te danken is. Om causale uitspraken te kunnen doen, moet worden onderzocht op welke wijze de camera's precies hebben bijgedragen aan de bestrijding van criminaliteit en overlast en hoe zich dat verhoudt tot de andere maatregelen (zie paragraaf 1.2).

2.4 Projectorganisatie

Het stadsdeel is eigenaar van het camerasysteem en opdrachtgever van de cameratoezichthouders. De politie heeft conform de Gemeentewet en het Amsterdamse beleidskader cameratoezicht de operationele regie. Hiervoor is eenmaal per week telefonisch contact tussen de projectleider van de politie en de teamleider van de toezichtcentrale. Sporadisch geeft de politie specifieke zaken door aan de toezichthouders.

Eens per twee maanden is er overleg tussen het stadsdeel en de politie over het cameratoezicht. Trigion sluit daar op verzoek soms bij aan. Bij dit overleg wordt tot nu toe vooral gesproken over de technische werking van het systeem.

2.5 Kosten

De kosten van het cameratoezicht vallen uiteen in incidentele (eenmalige) en structurele (jaarlijks terugkerende) posten:

Incidenteel

• aanschaf camerasysteem	61.000,-
• stroomvoorziening	13.500,-
• bebording	2.300,-
• verplaatsing camera in 2011	10.000,-
• vervangen monitor wijkteam	8.000,-
Subtotaal incidenteel	€ 94.800,-

Structureel vanaf 2011

• onderhoud	2.000,-
• live toezicht	32.500,-
Subtotaal structureel	34.500,-

Totale kosten (2010 en 2011) € 129.300,-

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

Deel I Effectevaluatie



3 Ontwikkeling objectieve veiligheid

Twee van de drie hoofddoelstellingen van het cameratoezicht hebben betrekking op de *objectieve* veiligheid:

- In 2011 is de objectieve veiligheidsindex voor de Geuzenbuurt⁷ en Landlust verbeterd ten opzichte van 2010.
- In 2011 is het slachtofferschap van bewoners en bezoekers van het cameragebied verbeterd ten opzichte van 2010.

In de doelstellingen die door het stadsdeel zijn vastgesteld is de gemeentelijke objectieve veiligheidsindex als indicator gekozen. Deze wordt dan ook besproken. Helaas is de index niet beschikbaar tot op het niveau van de combinatie van straten waar de camera's hangen. Daarom worden naast de veiligheidsindex nog twee andere informatiebronnen gepresenteerd die wel precies over de straten met camera's gaan: politieregistraties en een slachtofferenquête onder bewoners en bezoekers.

3.1 Veiligheidsindex

De gemeentelijke veiligheidsindex voor de objectieve veiligheid wordt sinds 2003 berekend voor heel Amsterdam, voor de stadsdelen en voor buurten binnen elk stadsdeel⁸. 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 wijk Landlust/Sloterdijk. Een verdere toespitsing op alleen de straten waar de camera's hangen is niet mogelijk, omdat daar niet genoeg mensen zijn onderzocht om statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

Noot 7 In dit onderzoek is ervoor gekozen de veiligheidsindex voor de Geuzenbuurt buiten beschouwing te laten. Er valt slechts een heel klein gedeelte van het cameragebied, te weten de zuidzijde van de Jan van Galenstraat tussen de Adm. de Ruijterweg en de W. de Zwijgerlaan, in deze buurt. De cijfers van de veiligheidsindex van deze buurt zeggen daarom zeer weinig over het cameragebied.

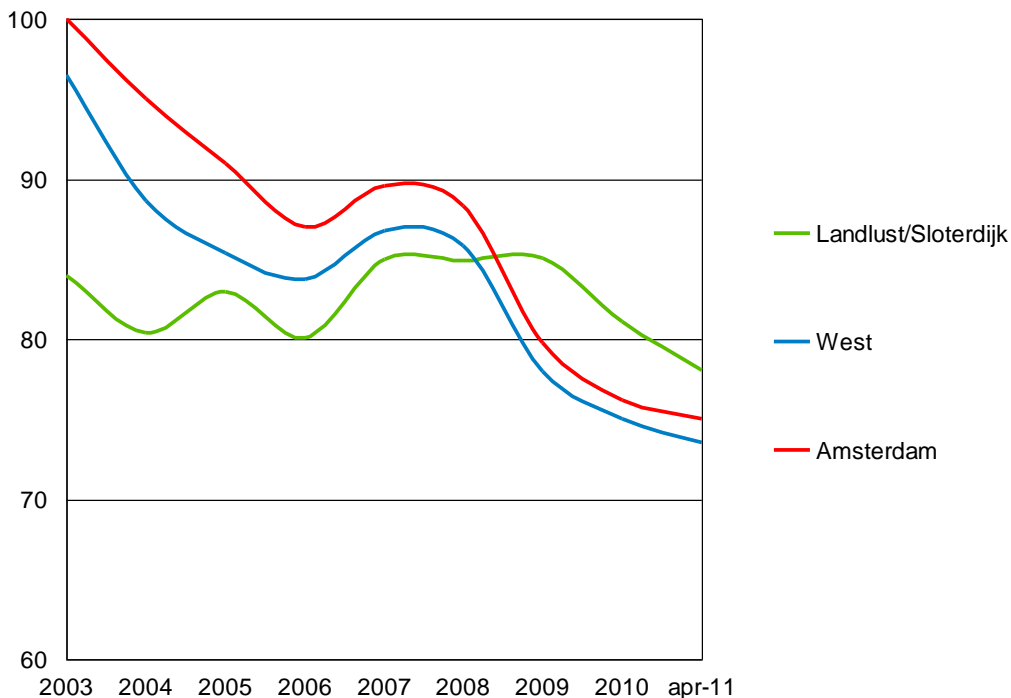
Noot 8 Zie voor de index: http://www.eenveiligamsterdam.nl/cijfers_leefbaarheid/.



De wijk Landlust/Sloterdijk waar de veiligheidsindex betrekking op heeft

In de grafiek hieronder wordt de ontwikkeling van 2003 tot april 2011 van de objectieve veiligheidsindex voor de wijk Landlust/Sloterdijk weergegeven. Ter vergelijking zijn ook de indexcijfers opgenomen van stadsdeel West en de gemeente Amsterdam als geheel. Hoe lager de score, hoe groter de objectieve veiligheid.

Figuur 3.1 Objectieve veiligheidsindex Landlust/Sloterdijk, Stadsdeel West en Amsterdam, 2003 – 2011⁹



Noot 9 De cijfers voor 2011 zijn berekend tot en met april 2011.

De objectieve veiligheid was in Landlust/Sloterdijk tot 2008 beter dan in stadsdeel West en Amsterdam. Ondanks schommelingen per jaar is de algemene trend positief. Vergeleken met stadsdeel West en Amsterdam als geheel is sinds 2009 echter sprake van een relatieve verslechtering. Dit is niet veranderd sinds het moment dat de camera's zijn geïnstalleerd in oktober 2010. Maar al met al is dus wel sprake van een verbetering van de objectieve veiligheid tussen 2009 en 2011.

In hoeverre is de verbetering tussen 2009 en 2011 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 veel 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 wijk Landlust/Sloterdijk is verbeterd, maar ook in stadsdeel West en Amsterdam. Het is op basis van deze cijfers onmogelijk te zeggen in hoeverre de wijk 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 2010. De camera's kunnen hebben bijgedragen aan de positieve ontwikkeling na 2008, maar ze kunnen niet de enige verklaring zijn voor de verbetering tussen 2008 en 2011.

Kortom: de objectieve veiligheid in de wijk Landlust/Sloterdijk laat de laatste twee jaar een positieve ontwikkeling zien. 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

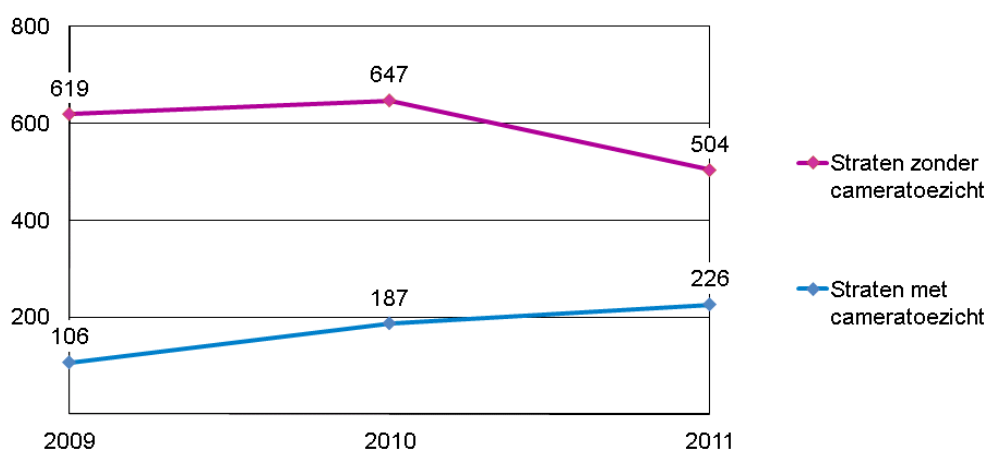
Een tweede bron van informatie over de objectieve veiligheid zijn de door de politie geregistreerde criminaliteitscijfers. De politie heeft voor alle straten met camera's het aantal aangiften, incidenten, meldingen en misdrijven voor een aantal incidenttypen aangeleverd. Omdat niet verwacht mag worden 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 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 twintig overlastmeldingen per jaar. Ze 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.

Figuur 3.2 Politieregistraties voor geselecteerde incidenttypen (aantal aangiften en incidenten¹⁰) in de straten met camera's¹¹ en omliggende straten, 2009 - 2011



Uit bovenstaande grafiek blijkt dat het aantal geregistreerde incidenten in de straten met cameratoezicht is toegenomen in 2010 en 2011. In de straten zonder camera's is het aantal geregistreerde incidenten ook gestegen tussen 2009 en 2010, maar vervolgens afgenomen tussen 2010 en 2011. Er kunnen twee conclusies worden getrokken op basis van deze grafiek.

Geregistreerde criminaliteit is gestegen

De grafiek laat zien dat het aantal aangiften en incidenten in de straten met camera's is toegenomen in 2010 en 2011. Betekent dit dat cameratoezicht leidt tot een stijging van de criminaliteit? Dat is onwaarschijnlijk. Ten eerste zien we dat ook tussen 2009 en 2010 sprake was van een stijging en toen hingen de camera's er nog niet. Maar hoe zit het dan met de stijging tussen 2010 en 2011? Hebben de camera's geleid tot een verder doorstijgen van

- Noot 10 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 11 Een camerapositie is tussentijds veranderd. Dit is in deze cijfers meegenomen.

de geregistreeerde criminaliteit? Uit onderzoek onder slachtoffers is bekend dat slechts een derde van alle delicten wordt aangegeven¹². Er zit dus een groot verschil tussen wat de politie registreert en wat er in werkelijkheid gebeurt. Als er meer aangiften binnenkomen hoeft dit dus niet altijd te betekenen dat er meer criminaliteit wordt gepleegd. Het zou kunnen dat burgers eerder aangifte doen als ergens camera's hangen, bijvoorbeeld omdat ze denken dat er bewijsmateriaal is. Ook is het mogelijk dat de politie extra aandacht besteedt aan het gebied en daardoor zelf meer incidenten registreert. In beide gevallen zal het aantal registraties toenemen, zonder dat de criminaliteit zelf hoeft te veranderen¹³. Hier kunnen geen harde uitspraken over worden gedaan zonder aanvullend onderzoek, maar het is een mogelijke verklaring voor de contra-intuïtieve uitkomst. In elk geval is het *niet* zo dat de geregistreeerde criminaliteit in het cameragebied is gedaald sinds de start van het cameraproject.

Mogelijke verplaatsing

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 geregistreeerde criminaliteit rondom de Jan van Galenstraat. Sterker nog: het aantal aangiften en incidenten in de straten mét camera's stijgt, terwijl dit aantal in de omliggende straten juist daalt. Er zijn dus geen aanwijzingen dat de problemen zich hebben verplaatst.

Deze uitkomst 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 locatie nieuwe risico's met zich meebrengt. Daarom is verplaatsing, zelfs áls 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 problemen¹⁴.

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. Impulsieve daders houden geen rekening met de risico's en dus ook niet

Noot 12 CBS en Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), *Integrale Veiligheidsmonitor 2010, Landelijke rapportage*, Den Haag/Heerlen.

Noot 13 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 14 M. Gill (2003), *CCTV*, Leicester: University Press.

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.

Volgens stadsdeel en politie heeft er wel degelijk verplaatsing van, met name, jeugdoverlast plaatsgevonden. Groepen jongeren zijn op andere plekken zonder camera's gaan staan. Op die plekken nam het aantal meldingen van ondernemers toe. Daarom is er ook een camera verplaatst.

Concluderend kan gesteld worden dat de geregistreeerde criminaliteit sinds de komst van de camera's is gestegen in het cameragebied, maar dat dit kan komen doordat het gat tussen de geregistreeerde criminaliteit en de werkelijke criminaliteit kleiner is geworden. Het hoeft niet te betekenen dat het ook daadwerkelijk onveilig is geworden. Ten tweede geven de cijfers over de geregistreeerde criminaliteit geen aanwijzing dat de problemen zich hebben verplaatst naar straten zonder camera's. Volgens politie en stadsdeel heeft er wel een duidelijke verplaatsing van jeugdoverlast plaatsgevonden. Het grote nadeel van politiecijfers is dat ze gebaseerd zijn op geregistreeerde criminaliteit en dat is maar circa een derde van de totale hoeveelheid criminaliteit en overlast. Daarom zijn enquêtes een betere bron van informatie over wat er werkelijk gebeurt.

3.4 Objectieve veiligheid volgens enquête

De derde informatiebron voor de objectieve veiligheid in de cameragebieden zijn enquêtes die zijn gehouden onder bewoners en bezoekers. Daarin is gevraagd of men zelf het slachtoffer is geworden van criminaliteit of overlast. Eind 2010 is hiervoor een 0-meting gehouden en in de zomer van 2011 een 1-meting, waardoor we een vergelijking kunnen maken tussen de situatie vóór en na de invoering van cameratoezicht.

Tabel 3.1 Feitelijke criminaliteit en overlast: bent u in de afgelopen 12 maanden slachtoffer geworden van criminaliteit of overlast? (% slachtoffers)

	2010	2011
Bewoners	35%	13%
Bezoekers	23%	2%
Gemiddeld	30%	8%

Het percentage slachtoffers onder zowel bewoners als bezoekers is sterk gedaald sinds de invoering van het cameratoezicht in 2010. In de bijlagen staat een tabel met het aantal slachtoffers per incidenttype.

Van de zes ondernemers in het gebied waar wij mee spraken is er één het slachtoffer geworden van diefstal uit de winkel. De andere ondernemers zijn zelf nooit slachtoffer geworden van criminaliteit, maar kennen de verhalen van anderen hierover wel. Eén van hen gaf aan dat vooral de overvallen die zijn gepleegd een grote impact hebben gehad.

Hoewel de enquêtes en de gesprekken met ondernemers alleen zijn gehouden in het cameragebied zelf, kan niet worden geconcludeerd of de verbetering van de veiligheid door de camera's of door iets anders is veroorzaakt. Gezien het grote aantal andere maatregelen dat is getroffen in het gebied is het niet aannemelijk dat het alleen de camera's waren die het verschil hebben gemaakt. Dit wordt ook bevestigd door de procesevaluatie die in het tweede deel van dit rapport wordt besproken.

3.5 Objectieve veiligheid: moeilijk meetbaar

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

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

Politiestatistieken hebben als voordeel boven de index dat deze wel per straat kunnen worden opgevraagd, waardoor het mogelijk wordt om alleen het gebied dat 'in beeld' is te onderzoeken. Maar politiecijfers hebben een ander groot nadeel: ze gaan alleen over incidenten die geregistreerd worden. 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. Politiecijfers kunnen dan ook stijgen of dalen zonder dat dit hoeft te betekenen dat de veiligheid verandert: het kan ook 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.

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 het aan de camera's te danken is dat de objectieve veiligheid in het cameragebied is verbeterd.

4 Veiligheidsgevoel en opinies

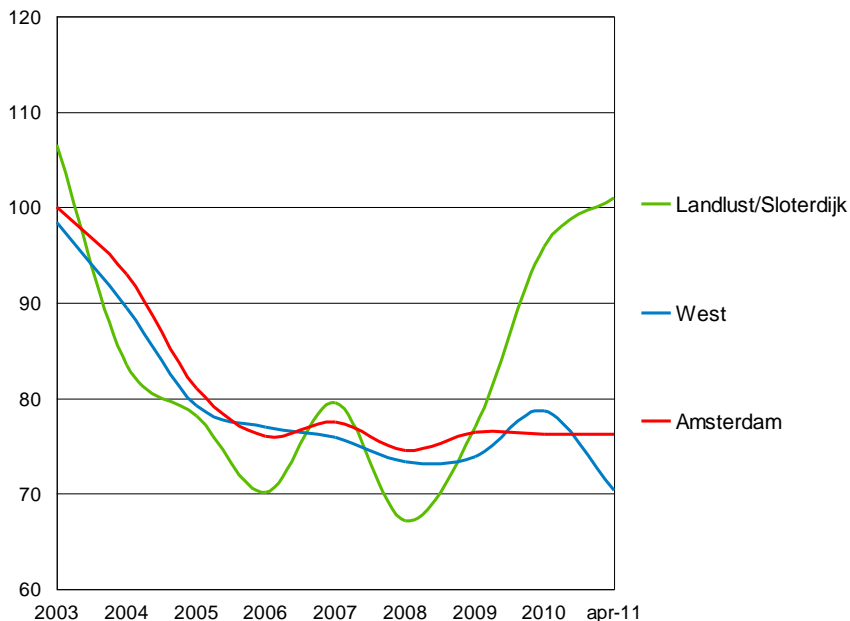
Een tweede belangrijk doel van cameratoezicht is een verbetering van de subjectieve veiligheid of het veiligheidsgevoel. De informatiebronnen die hier iets over kunnen zeggen zijn de gemeentelijke index voor de *subjectieve* veiligheid en enquêtes op straat. In dit hoofdstuk worden daarnaast enkele opinies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

4.1 Gevoel van veiligheid

Bron 1: Subjectieve veiligheidsindex

In de afgelopen drie jaar is het veiligheidsgevoel in Amsterdam als geheel vrijwel constant gebleven. In stadsdeel West is het veiligheidsgevoel sinds 2010 verbeterd. In Landlust/Sloterdijk zien we daarentegen juist een negatieve ontwikkeling in de laatste jaren. Tot 2008 voelde men zich in deze wijk gemiddeld veiliger dan het Amsterdamse gemiddelde en het gemiddelde van het stadsdeel. Na 2008 veranderde dit abrupt: men voelde zich veel onveiliger. We zien dat de subjectieve veiligheid niet drastisch is verbeterd sinds de komst van de camera's in oktober 2010. Wel lijkt de negatieve trend te zijn gestabiliseerd. Net als bij de objectieve index is het echter onmogelijk te zeggen of en zo ja, in welke mate de camera's aan deze ombuiging hebben bijgedragen.

Figuur 4.1 Subjectieve veiligheid Landlust, West en Amsterdam 2003-2011 (indexcijfers)



Bron 2: Enquêtes

Uit de enquêtes in de straten waar de camera's hangen bleek in 2010 dat ongeveer de helft van de bewoners (46%) en een derde van de bezoekers (33%) zich vaak of soms onveilig voelde. In 2011 zijn deze percentages sterk verbeterd: men voelt zich dus duidelijk veiliger in het cameragebied.

Tabel 4.1 Onveiligheidsgevoelens: percentage bewoners en bezoekers dat zich vaak of soms onveilig voelt (2010, 2011)

	2010	2011
Bewoners	46%	8%
Bezoekers	33%	5%
Gemiddeld	41%	7%

In de enquêtes is ook letterlijk gevraagd of men denkt zich veiliger te zullen voelen als er ergens camera's hangen. Het percentage bewoners en bezoekers dat zich veiliger zegt te voelen *omdat er camera's hangen* is gedaald van 50% (2010) naar 20% (2011). Dat maakt het twijfelachtig of het de camera's waren die voor de verbetering van het veiligheidsgevoel hebben gezorgd.

Uit onze gesprekken met zes ondernemers in het gebied blijkt dat één van hen zich vaak onveilig voelt in het cameragebied; de rest voelt zich hier nooit (3 ondernemers) of soms (2 ondernemers) onveilig. Een vergelijking met 2010 is helaas niet mogelijk.

Alles overziend luidt de conclusie dat er in het cameragebied een zeer positieve trend is op het gebied van veiligheidsgevoelens sinds de invoering van de camera's. Deze trend is extra opvallend aangezien deze ingaat tegen de trend van de wijk Landlust/Sloterdijk waarin het cameragebied ligt. Het veiligheidsgevoel hangt echter niet alleen af van het feit of er ergens camera-toezicht is. Ook andere (veiligheids)maatregelen spelen hierbij een rol.

4.2 Bekendheid met cameratoezicht

Eén van de doelstellingen van het cameraproject in West is een grote bekendheid bij de burger: van de bewoners en bezoekers van het gebied moet 75 procent weten dat er cameratoezicht is.

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 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. Daarom is bekendheid met cameratoezicht een voorwaarde voor succes.

Tabel 4.2 Bekendheid met cameratoezicht (in procenten)

	2010	2011
Bewoner	54%	82%
Bezoeker	58%	47%
Gemiddeld	59%	65%

Bij de 0-meting in 2010 wist 54% van de bewoners dat er camera's hingen. Inmiddels weten vier op de vijf bewoners (82%) dat er camera's hangen. Bij de bezoekers is de bekendheid van de camera's opvallend genoeg afgenomen (van 58% naar 47%). De oorzaak hiervoor is niet bekend. De doelstelling van 75% bekendheid wordt voor de bewoners wel gehaald, maar voor de bezoekers niet. Van de zes ondernemers waar wij mee spraken, zijn er vier op de hoogte van de camera's. De twee anderen waren er niet van op de hoogte.

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 meerderheid van de bewoners cameratoezicht een goed idee vindt (65%). Dit is in 2011 hetzelfde als in 2010. Onder de bezoekers is de steun voor camera's in 2011 minder dan in 2010: een daling van 77% naar 47%. De ondernemers zijn over het algemeen ook positief: slechts één van de zes geeft aan tegen cameratoezicht te zijn.

Als mensen kunnen kiezen tussen meer politie op straat of meer cameratoezicht geeft iets minder dan de helft de voorkeur aan meer politie: 40% van de bewoners en 39% van de bezoekers. Eind 2010 was dat anders: toen gaf de helft van de mensen aan liever meer politie op straat te hebben dan meer cameratoezicht (52% bewoners, 58% bezoekers).

Een kleine minderheid (21% van de bewoners, 23% van de bezoekers, 1 van de 6 ondernemers) beschouwt cameratoezicht als een aantasting van de privacy. De angst voor aantasting van de privacy is licht afgenomen (was 28% bij bewoners en 31% bij bezoekers in 2010, geen gegevens voor ondernemers). Overigens zijn er ook mensen die camera's een aantasting van de privacy vinden en het desondanks een goed middel vinden.

Een kwart tot een derde van de ondervraagden denkt dat cameratoezicht leidt tot minder criminaliteit: bewoners (34%), bezoekers (27%). Dit vertrouwen in de preventieve werking van cameratoezicht is afgenomen: in 2010 dacht nog 44% van de bewoners en 56% van de bezoekers dat camera's dit effect zouden hebben. De zes ondernemers waar wij mee spraken zijn verdeeld over het effect van camera's op criminaliteit: ze hebben het idee dat camera's geen enorme invloed hebben, maar ze denken wel dat er een positief effect van uit kan gaan, mits het wordt gecombineerd met effectief optreden op straat als er wat gebeurt. Zij hebben twijfels of de opvolging goed is geregeld (zie hoofdstuk 5 voor een beschrijving van de reactie op incidenten).

Een kwart tot een derde van de bewoners (32%) en bezoekers (24%) denkt dat cameratoezicht zorgt voor een verplaatsing van problemen. Vergeleken

met de meting uit 2010 zijn deze percentages fors afgenomen (54% bewoners, 63% bezoekers). Een ondernemer waar wij mee spraken denkt dat de camera's niet tot verplaatsing leiden, omdat de 'hangers' zich er niets van aantrekken: 'ze blijven gewoon onder het oog van de camera staan'. Een andere ondernemer gaf aan dat de camera's er niet toe hebben geleid dat overvallers het gebied mijden: terwijl de camera's er hingen zijn er volgens haar ook overvallen gepleegd.

Het lijkt er op dat de negatieve en positieve verwachtingen zijn bijgesteld richting meer gematigde opinies nu de camera's er een jaar hangen. De voorstanders zijn gematigder in hun verwachtingen: de camera's hebben niet ineens tot veel meer veiligheid geleid. De tegenstanders zijn minder negatief geworden. De angst voor schending van de privacy is afgenomen en ook de angst dat camera's ertoe leiden dat problemen zich verplaatsen is gedeeltelijk verdwenen. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat de situatie in de buurt minder is veranderd dan men hoopte, respectievelijk vreesde voordat de camera's er waren.

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. 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

De technische realisatie van dit cameraproject heeft veel tijd gekost. De camera's zijn in oktober 2010 opgehangen en eigenlijk zou het *live* toezicht snel daarna moeten beginnen. Het heeft echter vijf maanden geduurd (tot mei 2011) voordat de beelden beschikbaar waren in de toezichtcentrale. De reden hiervoor waren problemen met de verbindingen. Het werkend krijgen van de zendmasten op verschillende gebouwen voor de draadloze verbindingen kostte veel tijd en moeite. Ook daarna bleken de verbindingen kwetsbaar voor storingen: bij sneeuw, mist of zware regen viel de verbinding weg. Daarnaast waren er andere problemen: beheerders van gebouwen waarop zendmasten voor de verbindingen stonden, schakelden de stroomvoorziening soms uit. Ook is er zware lekkage geweest in het politiebureau in de ruimte waar de server staat, waardoor de apparatuur enige tijd niet kon worden gebruikt.

Grote storingsgevoeligheid

Vanaf maart 2011 waren er beelden beschikbaar in de toezichtcentrale. Volgens de teamleider waren de beelden twee maanden later pas echt geschikt voor *live* uitkijken. De technische problemen waren daarna, zoals gezegd, nog niet voorbij. Nog altijd vallen de beelden regelmatig uit. Dit kan een paar minuten duren, maar regelmatig duurt dit uren of zelfs dagen. De storingen worden niet structureel door de toezichthouders bijgehouden, maar de politie heeft geteld dat het in vier maanden tijd 26 keer is gebeurd dat een of meerdere camera's langer dan een uur uitvielen. De toezichtcentrale geeft storingen van het systeem die langer dan een uur duren door aan de leverancier van de camera's. Met de leverancier is overeengekomen dat storingen binnen 48 uur verholpen worden. In de beginmaanden was de leverancier echter slecht bereikbaar en verliep de storingsafhandeling niet goed. De laatste maanden gaat dat beter, maar het aantal storingen is nog altijd groot.

Bediening werkt slecht

De bediening van het systeem werkt slecht, omdat de draadloze verbinding van de toezichtcentrale naar de camera niet voldoende bandbreedte heeft. Dit leidt tot een vertraging tussen de bediening in de centrale en de beweging van de camera's op straat. Daardoor is het moeilijk de camera te besturen en wordt het bijna onmogelijk een persoon te volgen of ergens op in te zoomen.

Kwaliteit beelden

De kwaliteit van de beelden overdag is volgens de betrokkenen voldoende. 's Nachts is de kwaliteit echter een stuk minder en worden de beelden 'schokkerig': minder frames per seconde waardoor het beeld steeds lijkt te bevriezen. Het systeem schakelt bij weinig licht over op zwart-wit beelden. Dat is nodig om de lichtgevoeligheid te verbeteren, maar het herkennen van personen of het opstellen van een signalement wordt dan wel lastiger.

Verplaatsen: veel tijd en geld

Bij de start van het cameraproject is gekozen voor een draadloos systeem zodat camera's eenvoudig verplaatst konden worden als dat nodig mocht blijken. Tot nu toe is er één camera verplaatst. Dit kostte twee maanden tijd door het bestuurlijke traject, het aanvragen van toestemming voor plaatsing aan een gebouw, het regelen van een stroomvoorziening, het plaatsen van nieuwe borden en de communicatie richting bewoners. In totaal bedroegen de kosten van deze verplaatsing ongeveer € 10.000,-.

Kortom: de technische problemen rondom dit cameraproject waren (en zijn) groot en staan een goed dagelijks gebruik van het systeem in de weg.

5.2 Live toezicht

Er wordt *live* toezicht gehouden door gecertificeerde cameratoezichthouders van Trigion vanuit de cameratoezichtruimte aan het Delflandplein en door de politie op de plot van het wijkbureau. De beelden worden van maandag tot en met zaterdag uitgekeken van 15.00 tot 24.00 uur. Dat komt neer op 56 uur *live* toezicht per week. In dagrapportages legt Trigion vast wat er is waargenomen. De afspraak is dat bepaalde zaken (groepjes hangjeugd, verdachte situaties) direct worden doorgegeven aan de politie van het wijkteam. Ook is afgesproken dat de politie de camera's niet bestuurt tijdens de uren dat de medewerkers van Trigion *live* uitkijken. Wil de politie de bediening overnemen, dan moeten ze eerst bellen. Maar volgens de toezichthouders wordt deze afspraak niet altijd nagekomen.

De politie houdt geen registratie bij van het door henzelf uitgevoerde *live* toezicht. Volgens de projectleider gebeurt het echter 'regelmatig' (naar schatting tien tot twintig keer per dag) dat de agent achter de plot de beelden *live* bekijkt en de camera's bedient. Dit uitkijken gebeurt niet op structurele basis.

Instructies toezichthouders

De politie heeft bij de start van het cameraproject instructies gegeven voor het uitkijken aan de medewerkers van Trigion. Volgens de teamleider van Trigion waren de instructies 'vrij vaag': er moest gelet worden op groepjes jongeren en dubbel parkeren. Volgens de politie zijn de toezichthouders geïnstrueerd om te kijken naar groepjes jongeren, verdachte zaken, heterdaad en de sluitingstijd van de belwinkel op de Jan van Galenstraat.

De toezichthouders geven aan dat ze onvoldoende sturing krijgen bij het uitkijken. Verder geven ze aan dat het werken door de vele storingen en slechte bediening ernstig bemoeilijkt wordt. Over de vraag wie er verantwoordelijk is voor het aansturen van het *live* toezicht bestaat onduidelijkheid. Het stadsdeel is eigenaar van het systeem, maar de projectleider van het stadsdeel ziet het als zijn taak het systeem technisch draaiend te hou-

den en contact te houden met de leverancier over de (vele) storingen. Volgens hem heeft de politie de operationele regie en betekent dit dat de politie ervoor moet zorgen dat het systeem optimaal gebruikt wordt, inclusief het aansturen van de toezichthouders. De politie heeft echter het idee dat zij geen enkele invloed op de toezichthouders hebben, omdat het stadsdeel opdrachtgever van de toezichthouders is. De politie vindt het de taak van het stadsdeel om de kwaliteit van het *live* uitkijken te bewaken en te verbeteren.

Eind juli 2011 heeft de politie op verzoek van het stadsdeel de instructies voor het uitkijken aangescherpt. Daarnaast is ook het format voor de rapportages aangepast: elk uur moet een aantal vragen beantwoord worden. Dat betekent dat er nu ook wordt gerapporteerd als er niets te zien is en daardoor krijgt de politie een beter beeld van de situatie op straat. Volgens Trignon zijn deze nieuwe afspraken een duidelijke verbetering; zij kunnen hierdoor gericht uitkijken. De veranderingen werden doorgevoerd ten tijde van dit onderzoek, daarom kunnen we nog niets zeggen over het effect ervan.

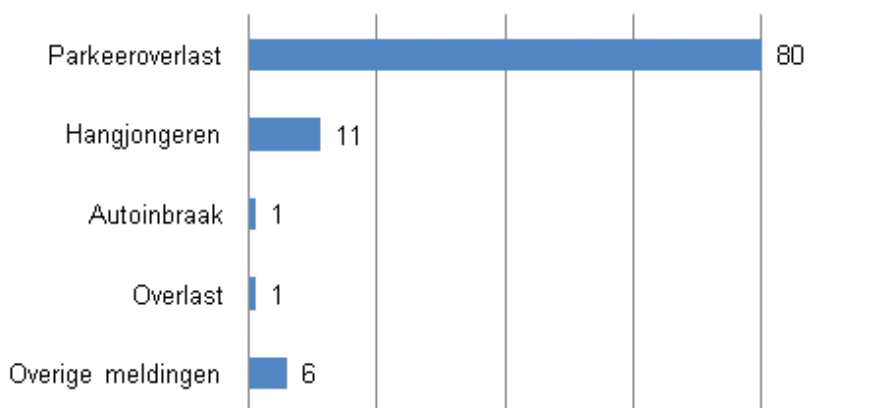
5.3 Resultaten *live* toezicht

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 gebruikt¹⁵.

Aantal incidenten

Uit de dagrapportages van de toezichthouders blijkt dat er in de maanden maart tot en met juli 2011 in totaal 99 incidenten zijn geregistreerd. Dit komt neer op één registratie per twee dagen.

Grafiek 5.1 Registraties door toezichthouders (maart t/m juli 2011)



Noot 15 Overigens heeft het politiekorps Amsterdam-Amstelland als standpunt ingenomen dat politiemensen op de wijkteams niet *live* naar camerabeelden mogen kijken, behalve als zij door een toezichtcentrale worden geattendeerd op een incident en de beelden worden 'doorgezet'.

De overgrote meerderheid van alle registraties (80 van de 99) betreft parkeeroverlast. Het is de vraag of cameratoezicht proportioneel is voor een dergelijk probleem. Jongerenoverlast is 11 keer geregistreerd. Aangezien deze cijfers betrekking hebben op een periode van vijf maanden, komt dat neer op één registratie per twee weken. Criminaliteit wordt eigenlijk niet waargenomen met de camera's: er is in vijf maanden tijd één keer een auto-inbraak gezien. De zes resterende incidenten zijn in de categorie 'overige meldingen' geregistreerd. Het is niet duidelijk waar deze registraties betrekking op hebben.

De dagrapportages van de toezichtcentrale worden aan de politie gegeven. De politie heeft naar eigen zeggen niets aan de rapporten. Het stadsdeel bekijkt de rapporten alleen om te zien of er technische storingen worden gemeld.

Al met al moet worden geconstateerd dat er bijzonder weinig waarnemingen worden gedaan in de toezichtcentrale: eens in de twee dagen wordt er iets gezien en meestal betreft het dan parkeeroverlast. Het is de vraag of cameratoezicht daar niet een te zwaar middel voor is en of deze inzet de kosten rechtvaardigt.

Reactie op straat

De afspraak tussen de toezichthouders en de politie is dat dringende zaken direct worden doorgegeven aan de politie zodat er een reactie op straat kan worden gegeven. Dit is sinds de start van het cameratoezicht één keer gebeurd en het bleek om een vals alarm te gaan. Er is dus nog geen enkele keer een actie op straat ondernomen op basis van wat er met de camera's is waargenomen.

De conclusie luidt dan ook dat het *live* toezicht tot nu toe (vrijwel) niets heeft opgeleverd. Het leidt niet tot een betere informatiepositie van de politie, omdat die naar eigen zeggen niets aan de rapportages heeft. Er is nog nooit een reactie op straat gegeven naar aanleiding van de beelden.

5.4 Opsporing achteraf

De camerabeelden worden zeven dagen opgeslagen. Na deze zeven dagen worden de beelden automatisch overschreven met nieuwe opnames. De beelden worden opgeslagen omdat deze van nut kunnen zijn voor opsporing achteraf. Als er iets heeft plaatsgevonden en de politie is daarover geïnformeerd (bijvoorbeeld door een aangifte, een tip of eigen waarneming), 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.

Het wijkteam Bos en Lommer heeft de camerabeelden sinds de start van het project tot medio juli 2011 zeven keer teruggekeken. Dat komt neer op ongeveer één keer per maand. In vier gevallen bleken de beelden bruikbaar: bij een aanhouding met verzet, een autodiefstal, een APV-overtreding en een 'onbekend delict'. In de drie andere gevallen was er geen bruikbare informatie te vinden in de beelden.

De waarde van de beelden voor de opsporing is beperkt door de frequente storingen in het systeem. Daarnaast is de beeldkwaliteit 's nachts zodanig dat de beelden niet goed bruikbaar zijn, aldus de politie. Ook voor wat betreft de opsporing achteraf op basis van opgenomen beelden is de waarde van het cameratoezicht dus zeer beperkt.

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Frank Cardon	Projectleider Veiligheid Stadsdeel West
Roel Folgers	Teamleider toezichthouders Trigion
Jos Klerks	Projectleider Jeugd Wijkteam politie Bos en Lommer
Jacqueline Schmidt	Beleidsadviseur Veiligheid Stadsdeel West
Joke Veldt	Beleidsmedewerker Arrondissementsparket Amsterdam
John van der Werf	Wijkteamchef Wijkteam politie Bos en Lommer

Bijlage 2 Enquête bewoners en bezoekers

Tabel B2 Incidenten 2010 en 2011

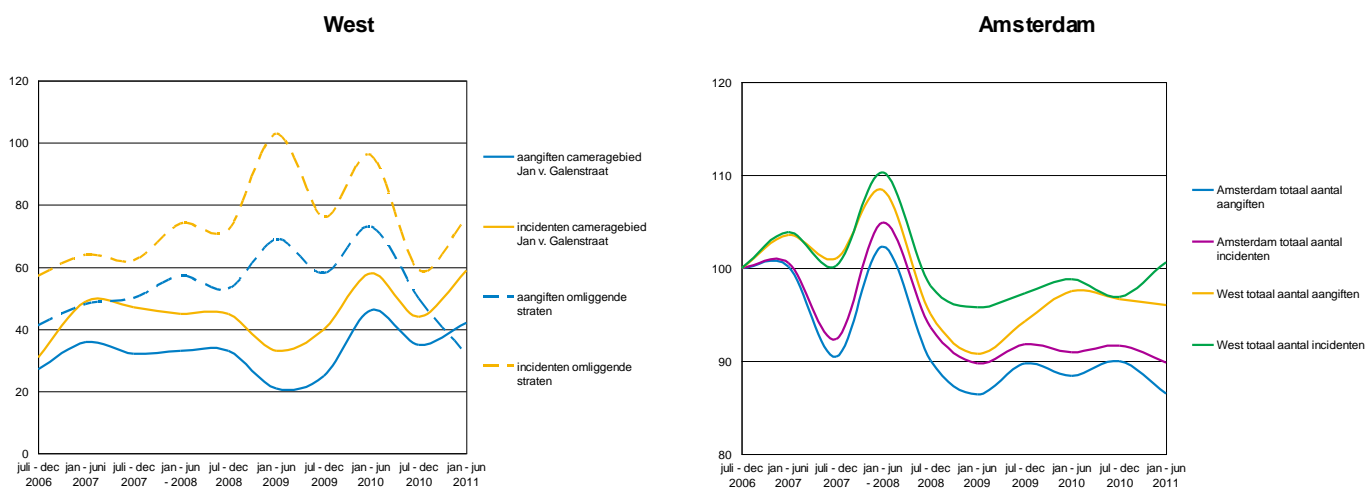
Type incidenten	2010		2011	
	Ja, ik woon in dit gebied	Nee, ik woon hier niet	Ja, ik woon in dit gebied	Nee, ik woon hier niet
Dreigende sfeer (groepjes jongeren)	9	3	15	1
Verbale agressie (grote bek)	9	1	16	3
Lichamelijk geweld (duwen en trekken)	1	2	2	1
Zakkenrollerij	3	2	0	1
Straatroof	2	2	0	1
Diefstal van fiets, brommer of scooter	6	0	7	1
Diefstal uit auto	3	0	7	2
Inbraak in woning	1	0	5	0
Druggebruik en/of -handel	0	1	4	0
lets anders, namelijk	3	0	5	3
Totaal	37	11	61	13

Bijlage 3 Politiecijfers

Politiecijfers

Omdat de camera's ook in de Bestevaerstraat en voor een deel in de Willem de Zwijgerlaan kijken, zijn deze straten opgenomen in het cameragebied Landlust Zuid (E 37d). In de linkerfiguur is het aantal incidenten en aangiften weergegeven in de Jan v. Galenstraat (doorgetrokken lijn) en in de straten daarom heen (stippellijn). In de linkerfiguur zijn aangiftecijfers van stadsdeel West en Amsterdam gepresenteerd.

Figuur Aangiften en incidenten Jan v. Galenstraat, Landlust-Zuid, West en Amsterdam, jul 2006- jun 2011 (aantallen)



APV's en meldingen

Tussen 2007 en 2009 zijn 5 APV-verordeningen uitgeschreven in Landlust-Zuid. In West neemt het aantal meldingen jeugdoverlast toe in de zomermaanden.

Figuur Meldingen jeugdoverlast Landlust Zuid en West jul 2006- jun 2011 (aantallen)

