

Evaluatie Cameratoezicht Rotterdam

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In juni 2000 zijn in Rotterdam camera's geplaatst op het Stadhuisplein en in het Saftlevenkwartier. De locatie voor cameratoezicht in het Saftlevenkwartier is een voor Nederland unieke locatie, omdat het een woonbuurt en geen uitgaansgebied betreft. Deze stedelijke pilot van cameratoezicht is in oktober 2001 uitgebreid met camera's rond de tippelzone aan de Keileweg, bij de metrostations Delfshaven en Marconiplein en op de kop van de Mathenesserdijk.

De doelstellingen van het cameratoezicht zijn:

- het verminderen van geweld op straat;
- het verminderen van overlast op straat;
- het verbeteren van de veiligheidsgevoelens van omwonenden en bezoekers;
- de verbetering van de effectiviteit van het optreden van politie en justitie.

In alle zes cameragebieden komen geweld op straat en overlast regelmatig voor. Op het Stadhuisplein is het geweld en de overlast uitgaansgebonden. Daarnaast vinden op en rondom het Stadhuisplein regelmatig grootschalige evenementen plaats. In de overige gebieden is het geweld en de overlast meer drugsgerelateerd. Daarnaast verschillen de gebruiksfuncties van de cameragebieden en de aantallen bezoekers. Het Stadhuisplein is een belangrijk uitgaansgebied in Rotterdam, waar wekelijks grote aantallen bezoekers komen. Het Saftlevenkwartier en de kop van de Mathenesserdijk hebben vooral een woonfunctie met op straatniveau winkels of kantoorpanden. Het Marconiplein is een openbaar vervoersknooppunt voor tram, metro en bus, waar veel reizigers vanuit de regio overstappen. De reizigers die van metrostation Delfshaven gebruik maken komen vooral uit de directe omgeving. Het cameragebied Keileweg tenslotte is een tippelzone met een geheel eigen problematiek.

Evaluatie

Om de resultaten van het cameratoezicht te beoordelen, is het experiment door bureau INTRAVAL geëvalueerd. In mei 2000 is een nulmeting gehouden op het Stadhuisplein en het Saftlevenkwartier, gevolgd door een tussenmeting in 2001. In de overige gebieden zijn in oktober 2001 bewoners, ondernemers en bezoekers voor het eerst ondervraagd. In mei 2002 respectievelijk oktober 2002 heeft de eindmeting plaatsgevonden. Daarnaast zijn interviews gehouden met medewerkers van gemeente, politie en justitie over de samenwerking en het toepassen van cameratoezicht tijdens grootschalige evenementen. Tevens zijn observaties verricht op en rond de cameragebieden in Delfshaven, met name bij de Keileweg, de kop van de Mathenesserdijk en op enkele potentiële verplaatsingsgebieden.

In dit eindrapport zijn de resultaten van het cameratoezicht op de zes genoemde locaties besproken. Per cameragebied zijn het slachtofferschap van geweld en de ervaren overlast, de gevoelens van onveiligheid en de aantallen door de politie aangehouden personen voor en na introductie van het cameratoezicht vergeleken. Bij verschillen is gekeken of deze statistisch significant zijn, dat wil zeggen dat ze niet op toeval berusten. Dit betekent dat in sommige gevallen wel verschillende percentages tussen de metingen voorkomen, maar dat deze te gering zijn om van betrouwbare, daadwerkelijk statistisch significante verschillen te kunnen spreken.

Algemeen overzicht

Per doelstelling worden de belangrijkste conclusies van het cameratoezicht hieronder besproken. In het algemeen geldt dat de objectieve veiligheid - het geweld op straat en de

pakkans van daders – in de cameragebieden duidelijk is verbeterd, terwijl de subjectieve veiligheid – de overlast en de onveiligheidsgevoelens – meestal (nog) weinig is veranderd. Overigens speelt een inbreuk op de privacy nauwelijks een rol bij cameratoezicht. Een overgrote meerderheid van de ondervraagden is van mening dat cameratoezicht geen inbreuk is op zijn of haar privacy.

Geweld op straat

De eerste doelstelling, een afname van het geweld op straat, is grotendeels gehaald. In vier van de zes cameragebieden is het geweld afgenomen. De bewoners, ondernemers en bezoekers van deze gebieden zijn er na plaatsing van de camera's minder vaak het slachtoffer geweest van agressie en geweld op straat. Het aantal door de politie ontvangen meldingen van geweld is er eveneens afgenomen. Daarnaast heeft de politie in de meeste gebieden mede door de aanwezigheid van camera's meer geweldplegers aangehouden dan in de vergelijkbare periode voorafgaand aan het cameratoezicht. Met name op de kop van de Mathenesserdijk is het slachtofferschap van geweld sterk afgenomen. Ook op het Stadhuisplein, in het Saftlevenkwartier en op het Marconiplein is sprake van een afname. In de cameragebieden Keileweg en metrostation Delfshaven is het aantal geweldsincidenten gestabiliseerd.

Overlast

De tweede doelstelling, een afname van de overlast, is niet overal gehaald. Behalve op het Stadhuisplein is de problematiek in de cameragebieden echter ook sterk drugsgerelateerd. In het cameragebied Kop Mathenesserdijk is de ervaren drugsoverlast duidelijk aantoonbaar verminderd, terwijl in de overige cameragebieden de overlast niet is afgenomen. Het effect van cameratoezicht op (drugs)overlast is duidelijk minder groot dan bij geweld op straat.

Met name de ondernemers zijn ontevreden over de resultaten van het cameratoezicht. De hooggespannen verwachtingen die er bij aanvang van het cameratoezicht vooral onder de ondernemers zijn, zijn hieraan mede debet. De verwachting dat de overlast zou verdwijnen is niet volledig uitgekomen. De overlast heeft vooral te maken met de aanwezigheid van drugsverslaafden en drugsdealers. Volgens de ondernemers zijn vooral de verslaafden en dealers verantwoordelijk voor de overlast die zij nog steeds rond, maar ook in hun onderneming, ondervinden. De teleurstelling van de ondernemers over het geringe effect op overlast heeft bij hen tot minder vertrouwen in cameratoezicht geleid. Om de effectiviteit van cameratoezicht te vergroten moet dan ook meer gebeuren. Meer toezichthouders in de cameragebieden zou de overlast kunnen terugdringen en de tevredenheid van de ondernemers kunnen vergroten.

Onveiligheidsgevoelens

De derde doelstelling, een verbetering van de veiligheidsgevoelens, is gedeeltelijk gehaald. In metrostation Delfshaven en op de kop van de Mathenesserdijk is de veiligheidsbeleving duidelijk verbeterd. Op het Stadhuisplein lijkt bij zowel de ondernemers als het uitgaanspubliek een tendens waarneembaar van een toenemende verbetering van de veiligheidsbeleving. Deze tendens is echter nog onvoldoende groot om van een statistisch significant effect te kunnen spreken. In de overige gebieden is de veiligheidsbeleving gestabiliseerd. In het algemeen geldt dat een verbetering van de onveiligheidsgevoelens enige tijd nodig heeft. Gevoelens van onveiligheid worden immers niet alleen veroorzaakt door de aantallen misdrijven die worden gepleegd, maar ook door overlast en andere maatschappelijke factoren, waardoor de positieve effecten van cameratoezicht kunnen worden afgezwakt.

Optreden politie en justitie

De vierde doelstelling, verbetering van de effectiviteit van het optreden van politie en justitie, is gehaald. Dit geldt ten eerste voor het gebruik ervan tijdens grootschalige

evenementen. Volgens vertegenwoordigers van politie, justitie en gemeente bewijst het cameratoezicht telkens weer haar nut doordat de inzet van de politie bij ordeverstoringen niet alleen effectiever is, maar deze door gerichte preventieve acties ook kan voorkomen. Ten tweede is de pakkans in de cameragebieden toegenomen. In vijf van de zes cameragebieden is het aantal door de politie aangehouden en naar justitie doorgestuurde verdachten toegenomen. In totaal is in het eerste jaar van het cameratoezicht het aantal aanhoudingen met bijna de helft toegenomen. Dit is aanzienlijk meer dan de toename van tien procent voor heel Rotterdam. Deze stedelijke toename van tien procent wordt door de politie vooral toegeschreven aan de gerichte acties tegen straatroof in het afgelopen jaar, het toepassen van preventief fouilleren en de gebieds- en verblijfsontzeggingen voor met name drugsverslaafden. Het verhoudingsgewijs grotere aantal aanhoudingen in de cameragebieden kan grotendeels worden toegeschreven aan het cameratoezicht. Hiermee heeft cameratoezicht een zelfstandige en substantiële bijdrage geleverd aan de verhoogde pakkans en daarmee aan de veiligheid in en rondom de cameragebieden in Rotterdam.

Cameratoezicht heeft bewezen de kwaliteit van het optreden van de politie bij grootschalige evenementen en geweldsmisdrijven te ondersteunen en daadwerkelijk te verbeteren. Cameratoezicht kan de politie-inzet uiteraard niet vervangen. Met name voor het verminderen van overlast en het vergroten van de veiligheidsbeleving blijft toezicht door politieagenten of overige toezichthouders op straat nodig.

Samenwerking

Betrokkenen beschouwen met name het toepassen van cameratoezicht tijdens grootschalige evenementen als succesvol. De algemeen commandant van het politie optreden kan aan de hand van de extra informatie eerder dan voorheen reageren op mogelijke verstoringen van de openbare orde. Door het cameratoezicht kan de politie volgens betrokkenen eerder ingrijpen bij groepsvorming en optredende ordeverstoringen. Personen die ordeverstoring gedrag vertonen, bijvoorbeeld door het gooien van voorwerpen, kunnen vroegtijdig worden verwijderd. Door het cameratoezicht zouden ordeverstoringen beter dan voorheen in de kiem kunnen worden gesmoord.

De samenwerking tussen de politie en de uitlezers van de camerabeelden wordt door betrokkenen als goed omschreven. Ook de opvolging van de politie bij door de uitlezers gemelde incidenten is in het algemeen goed. Uit registraties blijkt dat het gros van de meldingen direct wordt opgevolgd. Indien zich echter tegelijkertijd incidenten voordoen van een hogere prioriteit, dan kan opvolging uiteraard niet altijd direct plaatsvinden.

Een aandachtspunt is de werving van voldoende geschikte uitlezers. Nu al is het volgens betrokkenen lastig gekwalificeerde en gemotiveerde personen te vinden, die de camerabeelden willen en kunnen uitlezen. Momenteel worden de uitlezers uitsluitend geworven uit de laagste loonschaal bij Stadstoezicht Rotterdam. Indien ook uit hogere loonschalen kan worden geworven, is het aantal potentiële kandidaten aanzienlijk groter. De kosten van het cameratoezicht worden daardoor wel hoger.

Verplaatsingseffecten

Handel in en gebruik van drugs kan zich vrij eenvoudig onttrekken aan cameratoezicht. Dealers en verslaafden lopen voor het afsluiten van een deal eenvoudigweg naar een locatie buiten het bereik van een camera. Uit observaties blijkt dat de drugshandel zich deels heeft verplaatst naar straten en pleinen in de omgeving van de cameragebieden. Door de ondernemers en de politie wordt deze verplaatsing van de drugshandel bevestigd. Wel wordt hierbij door de politie opgemerkt dat de afgedwongen verplaatsing leidt tot een verspreiding van de drugshandel over een groter gebied. De verspreiding leidt per saldo wellicht niet tot minder overlast, maar de overlast doet zich wel minder geconcentreerd voor en wordt derhalve als minder ernstig ervaren. Door de gerichte inzet van politie en toezichthouders kan

de overlast verder worden teruggedrongen en kunnen nieuwe concentraties worden voorkomen.

In de omliggende buurten, Bospolder, Tussendijken, Spangen en Nieuw Mathenesse zijn de ontwikkelingen in geweld op straat vergelijkbaar met die in de cameragebieden. Ook daar is het aantal aangiften van geweld op straat toegenomen, evenals het aantal aanhoudingen. Zonder ondersteuning van camerabeelden is de pakkans in deze gebieden gestegen. De sterkere stijging van het aantal geregistreerde geweldsincidenten in het cameragebied heeft onder meer plaatsgevonden doordat de camerabeelden meer geweldsmisdrijven constateren. De toename van het aantal aangiften kan worden verklaard doordat de slachtoffers op de hoogte zijn van het cameratoezicht en rekenen op beeldmateriaal waardoor de dader kan worden gepakt. Ook komt het voor dat de politie slachtoffers wijst op het cameratoezicht en aandringt op het doen van aangifte. Deze verklaring gaat niet op voor de gebieden zonder cameratoezicht. Mogelijk spelen hierbij overige maatregelen een rol, zoals de gerichte acties tegen straatroof en de geïntensiveerde aanpak van overlastveroorzakende drugsverslaafden.

Overzicht per cameragebied

De zes cameragebieden zijn in te delen in vier categorieën: uitgaansgebied (Stadhuisplein); woon-/werkgebied (Saftlevenkwartier en Kop Mathenesserdijk); openbaar vervoersgebied (Marconiplein en metrostation Delfshaven); en tippelzonegebied (Keileweg). Cameratoezicht leidt in elk van die categorieën tot verschillende resultaten.

a. Uitgaansgebied: Stadhuisplein

Op het Stadhuisplein is na twee jaar cameratoezicht het geweld afgenomen. Het aantal ondernemers dat slachtoffer is geweest van geweld is verminderd. Bovendien voelen zij zich veiliger tijdens het werk. Het aantal meldingen bij de meldkamer van de politie over geweldsincidenten op straat is eveneens afgenomen. Het uitgaanspubliek merkt echter minder van het cameratoezicht. Zij voelen zich (nog) niet veiliger en het aantal slachtoffers van geweld is (nog) niet afgenomen. De onveiligheidsbeleving en het slachtofferschap laten echter beide een dalende tendens zien, maar de afname is nog onvoldoende om van een statistisch significante afname te mogen spreken.

Het aantal aangiften van misdrijven is in het eerste jaar na invoering van het cameratoezicht op het Stadhuisplein hoger dan in het voorafgaande jaar. Hierbij gaat het met name om gewelds- en vermogensdelicten. In de onderzoeksperiode kunnen buiten de invloed van het cameratoezicht twee factoren daarbij een rol hebben gespeeld. In de eerste maand van het cameratoezicht vond het Europese Kampioenschap voetbal plaats. Het Stadhuisplein werd in deze periode zeer intensief gebruikt. Het aantal aangiften was toen hoger dan normaal. Daarnaast kan ook het politieproject Horecare een rol spelen. Sinds januari 2001 is het aantal surveillerende agenten op vrijdag en zaterdag toegenomen. Sindsdien zijn minder incidenten gemeld, maar is vaker aangifte gedaan en zijn met name in het eerste jaar van het cameratoezicht meer aanhoudingen verricht. In het tweede jaar van het cameratoezicht is het geweld afgenomen, is het aantal meldingen van geweld sterk gedaald en vertoont het aantal slachtoffers onder het uitgaanspubliek een dalende tendens.

De aanwezigheid van meer politie werkt op het Stadhuisplein preventief, mede doordat zij meer incidenten signaleren en vroegtijdig kunnen ingrijpen. Zeker in combinatie met het cameratoezicht zijn zij bij ordeverstoringen eerder ter plekke. Niet alleen worden hierdoor vechtpartijen in de kiem gesmoord, maar ook houden zij personen vaker op heterdaad aan. Bovendien ziet de met de camerabeelden meekijkende wachtcommandant welke personen bij het plegen van een strafbaar feit zijn betrokken. Mochten de surveillanten dit zelf niet hebben kunnen waarnemen, dan geeft de wachtcommandant het signalement van de verdachten door en worden zij vaak alsnog vervolgens door de surveillanten aangehouden.

b. Woon-/werkgebied: Saftlevenkwartier

De resultaten van het cameratoezicht in het Saftlevenkwartier zijn minder eensluidend. Na het eerste jaar waren de resultaten zonder meer positief te noemen. In het tweede jaar zijn deze positieve ontwikkelingen weer enigszins tenietgedaan. Wel zijn de bewoners twee jaar na de start minder vaak het slachtoffer geweest van geweld, maar voelen zij zich niet veiliger en ervaren ook niet minder vaak overlast dan voor de invoering. Onder de ondernemers is het slachtofferschap van geweld enigszins toegenomen, maar hun veiligheidsgevoel is onveranderd gebleven. Verder klagen de ondernemers vaker over de overlast van drugsverslaafden in hun buurt. Hun mening over het cameratoezicht en in het verlengde daarvan het optreden van de politie is in het tweede jaar na invoering negatiever geworden. Wel is het aantal aangiften van gewelds- en vermogensdelicten afgenomen. De afname van de criminaliteit in hun buurt blijkt echter onvoldoende om de teleurstelling van de ondernemers over het cameratoezicht te compenseren.

De ontevredenheid van de ondernemers lijkt met name te worden veroorzaakt door de overlast die zij blijven ervaren. Het aantal overlastmeldingen bij de politie is na plaatsing van de camera's fors gestegen. Deze stijging is weliswaar mede het gevolg van het uitlezen van de camerabeelden, maar het aantal overlastmeldingen is ook in het tweede jaar van het cameratoezicht onverminderd hoog gebleven. De ondernemers hadden juist verwacht dat de politie, ondersteund met camerabeelden, in staat zou zijn op structurele wijze een einde te maken aan de overlast. Dat is volgens de ondernemers tot nu toe onvoldoende gebeurd. Overigens vindt een deel van het geweld en de overlast in de onderneming plaats en kan derhalve niet met de camerabeelden worden waargenomen.

De criminaliteit en overlast lijkt zich deels te verplaatsen naar omliggende straten. Het aantal door bewoners en ondernemers bij de politie gemelde incidenten is in het overige deel van het Saftlevenkwartier, buiten het cameragebied, enigszins toegenomen. Dit geldt met name voor het geweld op straat en de overlast van drugsverslaafden. Dit heeft echter niet tot meer aangiften van geweld op straat geleid.

b. Woon-/werkgebied: Kop Mathenesserdijk

De resultaten van het cameratoezicht op de kop van de Mathenesserdijk zijn eensluidend positief. De bewoners zijn minder vaak het slachtoffer van geweldsdelicten geweest en ervaren minder overlast van drugsverslaafden en drugsdealers. Bovendien voelen zij zich veiliger in hun eigen buurt. Hun mening over het optreden van de politie is na plaatsing van de camera's positiever geworden. Verder blijkt uit observaties dat de overlast van drugsverslaafden er zichtbaar is afgenomen. Dit blijkt ook uit het afnemend aantal incidentmeldingen en aangiften van misdrijven dat de politie uit dit cameragebied ontvangt. Ondanks de afname van het aantal aangiften zijn sinds de invoering van het cameratoezicht meer verdachten aangehouden. De pakkans voor plegers van misdrijven is in dit cameragebied derhalve sterk toegenomen.

c. Vervoersgebied: Marconiplein

De reizigers op het Marconiplein zijn sinds de invoering van cameratoezicht minder vaak slachtoffer geweest van geweldsmisdrijven. Hun veiligheidsgevoel is hierdoor echter (nog) niet veranderd. Daarnaast is de waardering voor het politieoptreden gestegen. Die waardering was reeds hoog, maar is nog groter geworden.

Een negatieve ontwikkeling is het toegenomen aantal reizigers dat op en rond het Marconiplein overlast ervaart. De reizigers geven aan vaker te worden geconfronteerd met rondhangende personen die vaak niet reizigers, maar vooral elkaar onderling lastig vallen of bedreigen. Daarnaast blijkt uit observaties dat in de omgeving van het Marconiplein de overlast van verslaafden enigszins is gestegen.

c. Vervoersgebied: Metrostation Delfshaven

De ervaringen van de reizigers van metrostation Delfshaven wijken enigszins af van die van de reizigers op het Marconiplein. Zo zijn de reizigers die gebruik maken van metrostation Delfshaven sinds de invoering van cameratoezicht niet minder vaak het slachtoffer geweest van geweldsmisdrijven. Hun veiligheidsgevoel is evenmin veranderd. Wel zeggen ook zij meer overlast te ervaren van groepen jongeren, zwervers en alcoholisten. Het aantal overlastmeldingen bij de politie is echter niet toegenomen. De overlast lijkt dan ook eerder te worden veroorzaakt door de aanwezigheid dan door de daadwerkelijke hinder die reizigers van deze groepen hebben. Wel zijn de meldingen en de aangiften van geweld op straat gestegen. Dit heeft geleid tot meer aanhoudingen, hetgeen betekent dat ook in dit cameragebied de pakkans is gestegen.

De ondernemers rond metrostation Delfshaven voelen zich na plaatsing van de camera's veiliger. Het slachtofferschap van geweld en de ervaren overlast zijn onveranderd gebleven. Evenals bij de ondernemers in het Saftlevenkwartier is het aantal ondernemers toegenomen dat sceptisch is over de bijdrage van het cameratoezicht aan de overlastbestrijding. Het cameratoezicht als panacee voor alle kwalen heeft bij de ondernemers aan de Schiedamseweg een deuk opgelopen.

d. Tappelzonegebied: Omgeving Keileweg

De situatie van de ondernemers op het bedrijventerrein rond de tappelzone aan de Keileweg is gestabiliseerd. Het slachtofferschap van geweld is er onveranderd gebleven, evenals de overlast en het veiligheidsgevoel. Ook de waardering voor het optreden van de politie is sinds het cameratoezicht ongewijzigd. Uit observaties blijkt dat het aantal drugsgebruikers dat rondhangt bij de ingang van de tappelzone is afgenomen, terwijl de overige rondhangers er nog in dezelfde aantallen zijn. Meer toezicht door politie of toezichthouders zou de overlast van rondhangers kunnen verminderen.

De hardnekkigheid van de problematiek in dit cameragebied blijkt overigens ook uit het toegenomen aantal meldingen bij de politie over geweldsincidenten op straat en vormen van overlast. Het aantal aangiften van geweldsdelicten is er verdubbeld. Ondanks de toename van het aantal aangiften en de eventuele beschikbaarheid van camerabeelden bij de opsporing van daders is de toename van het aantal aangehouden verdachten gering. De pakkans is in dit cameragebied derhalve minder gestegen dan in de rest van Rotterdam. Kennelijk is het lastig om in de groep van rondhangers bij de tappelzone de juiste verdachten te identificeren en vervolgens te kunnen aanhouden.