

# **Toezicht met camera's**

**Toepassing, effectiviteit en juridische aspecten**

**N.J. Baas**

**C. Cozijn**

februari 1996/5

*Justitie*



**Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Documentatiecentrum**

# Voorwoord

Overal ter wereld worden in toenemende mate camera-systemen, ook wel Closed Circuit Television (CCTV) genoemd, ingezet, onder andere ter ondersteuning van bewaking en beveiliging. Ook in Nederland is dat het geval, alhoewel daarover nauwelijks (schriftelijke) informatie beschikbaar is. Uit zeer ruwe schattingen valt op te maken dat het in Nederland gaat om investeringen van rond de 300 miljoen gulden per jaar. Er is weinig bekend over de terreinen waarop camera's worden ingezet, de effectiviteit van cameratoezicht, het draagvlak bij de bevolking voor deze registratietechniek en de juridische haken en ogen die cameratoezicht met zich meebrengt. Gezien de omstandigheid dat een verdere groei in cameratoezicht, ook in ons land, te verwachten is, doet de vraag zich voor of er met betrekking tot dit onderwerp nader beleid moet worden ontwikkeld. Voordat er een besluit over een dergelijke beleidsontwikkeling wordt genomen, heeft de toenmalige Directie Criminaliteitspreventie voorgesteld eerst onderzoek te doen naar omvang en effectiviteit van cameratoezicht. Ter voorbereiding van een mogelijk onderzoek is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum nagegaan wat er aan informatie over dit onderwerp te vinden is in de (onderzoek)literatuur. Deze literatuurverkenning<sup>1</sup> is uitgevoerd op verzoek van de Sector Onderzoek en Analyse van de Directie Beleid.

De voorliggende rapportage bestaat uit twee delen, die min of meer op zichzelf staan. Het gaat hier om een literatuurverkenning met betrekking tot de toepassing en effectiviteit van cameratoezicht en een beschouwing over de juridische aspecten daarvan. Bij de beschouwing wordt niet alleen weergegeven wat er in de literatuur is gevonden over de juridische aspecten van cameratoezicht, maar wordt ook een interpretatie gegeven van deze informatie.

<sup>1</sup> Dit project is begeleid door een commissie, voor de samenstelling waarvan wordt verwezen naar de bijlage.

# **Cameratoezicht**

Toepassing en effectiviteit van toezicht met camera's

Een literatuurverkenning

N.J. Baas

## **1 Inleiding**

In deze literatuurverkenning wordt aan sommige toepassingen van camera-toezicht relatief veel aandacht besteed, terwijl andere toepassingsmogelijkheden nauwelijks of niet ter sprake komen. De reden daarvoor is dat de hoeveelheid gegevens die over de verschillende toepassingen van camera-toezicht in de literatuur is gevonden, sterk uiteenloopt. Wij hebben ook schriftelijke en mondelinge informatie ontvangen van enkele personen/instellingen die over de nodige kennis over en/of ervaring met CCTV beschikken. Deze informatie vult naar ons oordeel een aantal hiaten op, maar lijkt soms wèl vrij sterk persoonlijk gekleurd.

De huidige groei in de camerabeveiliging komt hier eerst ter sprake, gevolgd door een beschrijving van enkele technische mogelijkheden bij deze vorm van toezicht. Daarna wordt aandacht besteed aan de omvang en aard van de huidige CCTV-systemen, in welke branches er gebruik van wordt gemaakt en wat de financiële investeringen in dergelijke systemen zijn, zowel in Nederland als in het buitenland. Daarbij wordt weergegeven wat in de literatuur vermeld staat over de preventieve en repressieve effecten van deze systemen, uitgesplitst naar delicten, en wat het effect van CCTV is op de subjectieve pakkans vanuit de perceptie van potentiële daders. Verder komen de vragen aan de orde hoe CCTV de functie van toezichthouders kan ondersteunen, hoe groot het draagvlak onder het publiek voor CCTV is en wat de verwachting is voor de toekomst omtrent de toepassing van CCTV-systemen. De literatuurverkenning wordt afgesloten met een discussie en samenvatting.

## **2 Groei in camerabeveiliging**

De markt voor CCTV-systemen groeit het hardst van alle beveiligingssectoren, De oorzaak daarvan ligt voor een deel in de vervanging van verouderde systemen. Daarnaast is er sprake van uitbreiding, mede doordat meer personen/bedrijven zich nu een CCTV-systeem kunnen veroorloven. De prijzen van de apparatuur zijn de laatste tijd namelijk sterk gedaald van

gemiddeld f 7000,- per camerapositie in een CCTV-systeem<sup>2</sup> naar f 2500,-. Er is in de Europese landen sprake van een gemiddelde groei van 15% per jaar (Vreeken, 1995)<sup>3</sup>. Het Projectteam Overvalcriminaliteit, waarin vertegenwoordigers van politie, justitie, het openbaar bestuur, banken en de detailhandel zitting hebben, constateert dat reeds geïnstalleerde camerasystemen lang niet altijd optimaal worden benut. De kwaliteit van de opnamen van een camerasysteem wordt niet alleen bepaald door de kwaliteit van de technische componenten, maar vooral ook door de wijze waarop de apparatuur is geïnstalleerd. Daarom moet vooraf duidelijk worden vastgesteld voor welk doel het camerasysteem is bestemd en aan welke eisen het moet voldoen. Het Projectteam Overvalcriminaliteit heeft, op grond van de resultaten van een praktijkproef met een nagespeelde overval bij winkelbedrijven en kantoren van financiële instellingen, een cameratrafée uitgereikt voor de camerasystemen die de beste beelden leveren en aanbevelingen gepubliceerd voor installateurs en gebruikers van camerasystemen (Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, 1994 en 1995). Er blijkt bij bedrijven, installateurs en politie veel belangstelling voor genoemde aanbevelingen te bestaan en als gevolg hiervan ziet men in ons land een toename in het aantal bedrijven dat met camera's wordt beveiligd en een verbetering van het door camera's geleverde beeldmateriaal<sup>4</sup>.

### 3 Huidige technische mogelijkheden

Philips dat koploper is op het terrein van apparatuur voor cameratoezicht onderscheidt vier systemen (Vreeken, 1995):

- (1) consumentensystemen: een eenvoudige camera en een monitor (voor privéwoningen of kleine winkels)
- (2) systemen voor de kleinzakelijke markt, kleine systemen met kwalitatief betere componenten (voor winkels, benzinstations, etc.)
- (3) systemen voor de professionele markt: monitoren en een groot aantal camera's (bijvoorbeeld voor flatgebouwen). Hier treedt momenteel de grootste groei op.
- (4) zware industriële toepassingen (bijvoorbeeld in Frankrijk voor snelwegen en de periferique rondom Parijs). In Nederland wordt van deze laatste mogelijkheid relatief weinig gebruik gemaakt in vergelijking met andere landen.

Voor het vastleggen van de beelden wordt momenteel nog vaak gebruik gemaakt van een videorecorder, omdat dergelijke apparatuur relatief goedkoop is. Men kan de camera's ook koppelen aan een computer met een harde schijf of een magneto-optische schijf. Men kan met een dergelijk

<sup>2</sup>de kosten per camera en daarbij behorende apparatuur, zoals een lens, statief, beschermhuis, en, over alle camera's omgeslagen, voor de bekabeling, monitor(en) en eventueel een video (mondelling informatie van Philips)

<sup>3</sup>Er wordt daarbij overigens geen melding gemaakt van de kosten voor het installeren van CCTV.

<sup>4</sup>Deze mondeling verstrekte informatie is afkomstig van het Projectteam Overvalcriminaliteit.

systeem de opgeslagen beelden veel sneller terugvinden dan met een video. Genoemde computerapparatuur kan echter meestal nog niet gelijktijdig beelden opslaan en terugspelen (Redpath, 1995). Bovendien zijn de kosten van deze apparatuur nog hoog.

Er komt voortdurend nieuwe, in technisch opzicht meer verfijnde apparatuur voor beveiligingssystemen met camera's op de markt. Deze ontwikkelingen gaan snel en het reikt te ver om hier een volledig overzicht van te geven. Hier worden de volgende technische mogelijkheden voor controle- en beveiligingssystemen met camera's besproken: interactieve audio- en videosystemen, de koppeling van CCTV aan elektronische kassa's, het alarmverificatiesysteem, de gecontroleerde toelating cliënten en apparatuur die scènes kan analyseren:

### *3.1 Interactieve audio- en videosystemen*

Bij dergelijke systemen staan de door camera's bewaakte plaatsen in verbinding met een centraal controlepunt met monitoren waarop de camerabeelden kunnen worden ontvangen. Men kan vanaf de plaatsen waar de camera's staan contact leggen met het centrale meldpunt en omgekeerd. Interactieve systemen, die onder andere in een aantal winkelketens in de Verenigde Staten worden gebruikt, bestaan in de regel uit een camera, luidspreker en microfoon bij de kassa, een CCTV-camera die de hele winkel bestrijkt en een videorecorder. Er is een telefoonverbinding met een centraal meldpunt buiten de winkel. Wanneer vanuit de winkel contact wordt gezocht, omdat zich daar iets onrechtmatig voordoet, kan vanaf het meldpunt via de luidspreker in de winkel een waarschuwing worden omgeroepen om (potentiële) daders af te schrikken. De videorecorder die continu opneemt, staat in het winkelpand of op het centrale meldpunt. Soms wordt op het centrale meldpunt geregistreerd hoe vaak de videocassette uit de videorecorder in de winkel wordt gehaald om na te gaan hoe dikwijls men de videobeelden bekijkt (Norton, 1992).

### *3.2 Koppeling van CCTV aan de kassa*

Het is tegenwoordig mogelijk een CCTV-systeem te koppelen aan de elektronische kassa (*electronic cash register* afgekort als ECR). Dit systeem wordt in winkels toegepast om diefstal door het winkelpersoneel tegen te gaan. Het systeem verwerkt en integreert alle informatie over transacties aan de kassa. Elke keer dat de kassa opengaat, gaat de camera die vlak achter de kassa staat, werken en wordt het moment waarop de transactie plaatsvindt op video vastgelegd. Door CCTV-gegevens met gegevens van de kassa te combineren kan de winkelleiding concrete bewijzen voor bedrog in handen krijgen. Een nadeel van dit systeem is dat men de videobanden met opnamen van transacties helemaal moet bekijken. Tegenwoordig is het mogelijk dat de apparatuur verschijnselen die op bedrog zouden kunnen wijzen -zoals bijvoorbeeld het doen van uitbetalingen en/of het opvallend

ontbreken van kooptransacties- eruit haalt, zodat men niet de hele band hoeft te bekijken (*event-tagging*) (Norton, 1992).

### 3.3 Alarm verificatiesysteem

Een vrij nieuwe toepassing van CCTV-systemen is de verificatie van automatische inbraakmeldingen. Na een alarmmelding ontvangt de meldkamer een videobeeld van de situatie, waargenomen door een op de plaats van het alarm geïnstalleerde camera. Deze toepassing is vooral interessant voor bedrijven, waar zich zoveel valse alarmmeldingen voordoen dat de politie te laat of in het geheel niet meer reageert wanneer een alarmmelding van een dergelijk bedrijf bij haar binnenkomt (Burns-Howell, 1994, Vreeken, 1995). Een variant van dit systeem is de koppeling van CCTV aan een passagiersalarmsysteem op stations. Er bevinden zich dan op verschillende plaatsen op het station alarmknoppen en wanneer er op één daarvan wordt gedrukt, verschijnt op de monitor in de centrale meldkamer het beeld van de camera die de omgeving van die knop overziet (Webb en Laycock, 1992). Er bestaat ook apparatuur die zelf kan uitmaken of er sprake is van een alarmsituatie (zie 3.4., Redpath, 1995).

### 3.4 Apparatuur die scènes kan analyseren

Er bestaat apparatuur die scènes kan analyseren om een bepaalde taak uit te voeren, zoals een object volgen of nummerplaten lezen. Men kan deze apparatuur voor allerlei verschillende taken programmeren. Zo kan men hetzelfde apparaat gebruiken voor bijvoorbeeld het ontdekken van bewegingen en het herkennen van voertuigen. Dergelijke apparatuur is momenteel echter nog niet in staat meerdere taken tegelijkertijd uit te voeren. Deze apparaten kunnen zelf uitmaken wat een echt alarm is (zie 3.3.). De kosten daarvan liggen echter nog hoog: 15.000 tot 30.000 dollar per eenheid met ook veel bijkomende kosten voor hulpmiddelen en software. Men verwacht echter dat de kosten zullen dalen (Redpath, 1995).

Een voorbeeld van een dergelijk systeem is *PEDMON (PEDestrian MONitoring)*: Dit systeem kan het aantal mensen binnen een bepaald gebied tellen. De apparatuur kan meerdere mensen, die in verschillende richtingen en/of in dezelfde richting lopen, tegelijkertijd onderscheiden. Een dergelijk systeem kan de kaartcontrole bij een ingang ondersteunen en bijvoorbeeld personen signaleren die tegen de normale richting ingaan (Redpath, 1995).

## 4. Ervaringen met cameratoezicht

Cameratoezicht wordt op diverse terreinen toegepast. Er wordt hier nader ingegaan op cameratoezicht op publieke terreinen, in winkel- en bankbedrijven, in casino's en voetbalstadions, in het openbaar vervoer, op parkeerplaatsen en in flatgebouwen. Er zijn nog diverse andere sectoren die van cameratoezicht gebruik maken. Zo wordt er bijvoorbeeld ook in gevangenis-gebruik gemaakt van cameratoezicht en hebben sommige scholen in

Groot-Brittannië camera's laten installeren. Er zijn ons daar echter geen nadere gegevens over bekend.

Bij de hier vermelde projecten gaat het vaak om een pakket van maatregelen waarvan het cameratoezicht er één is en wordt dikwijls aangegeven wat het effect van al deze maatregelen is op het aantal gepleegde vergrijpen in het bewaakte gebied en eventueel de directe omgeving. Er is maar één onderzoek bekend waarbij direct is nagegaan wat het effect van cameratoezicht is op de subjectieve pakkans van (potentiële) daders. Uit dit onderzoek onder inbrekers in bedrijfspanden blijkt dat bijna de helft van hen, namelijk 49%, van oordeel is dat camera's geen belemmering vormen voor een inbraak; onder meer omdat men zich zou kunnen vermommen, dat 18% meent dat het van de situatie afhangt of camera's een belemmering vormen en dat 32% vindt dat camera's het plegen van een inbraak moeilijk maken (Kruissink, 1985).

#### 4.1. *CCTV op publieke terreinen*

In veel Nederlandse winkelcentra, zoals bijvoorbeeld Hoog Catharijne in Utrecht, zijn camera's geplaatst op het gebied rondom de daar gevestigde winkelbedrijven. De bedoeling daarvan is in de eerste plaats het handhaven van de openbare orde. Onderzoeken naar de effectiviteit van dergelijke systemen in Nederland zijn niet bekend (Voermans en Haasbroek, 1994). Er zijn, voor zover bekend, geen Nederlandse projecten waarbij stadscentra door middel van camera's worden beveiligd. Plannen om op de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam, en in de binnenstad van Eindhoven en Emmen camera's te installeren zijn destijds afgeblazen omdat daartegen in de Rotterdamse deelraad en bij het publiek in Eindhoven en Emmen teveel weerstanden bestonden.

Elders in Europa, met name in Groot-Brittannië, heeft men ervaring opgedaan met cameratoezicht op publiek terrein. In dat land heeft een opinie-onderzoek plaatsgevonden onder winkeliers die aan dergelijke projecten in binnensteden of winkelcentra hebben bijgedragen. Verder komen enkele Britse cameraprojecten ter sprake, namelijk dat op een bedrijventerrein, in de City van Londen, in de binnenstad van Glasgow en in een niet nader genoemde gemeente waar van een speciaal probleem sprake was.

- *Betrokkenheid van winkeliers bij CCTV in Britse stads- en winkelcentra:* In Groot-Brittannië is het installeren van camera's in stadscentra en drukke winkelcentra heel populair, omdat men meent op deze manier de misdaad te kunnen bestrijden zonder veel personeelskosten te maken. Het Home Office subsidieert dergelijke projecten. Ongeveer 500 gemeenten hebben om subsidie hiervoor gevraagd en honderden systemen zijn al geplaatst of zijn bijna klaar. Aan dergelijke projecten wordt deelgenomen door plaatselijke autoriteiten, het plaatselijke bedrijfsleven en de politie (Sutton, 1995). De gemeentelijke autoriteiten doen daarbij een beroep op de detailhandel voor financiële steun. In Groot-Brittannië wordt in 1994 de ingang van meer dan 6700 winkels (ongeveer 2%) bewaakt door camera's die op de openbare weg gericht staan. Genoemde winkelbedrijven dragen ongeveer 942.000

pond bij aan de financiering van deze camerasystemen, waarbij de bijdragen per winkel sterk uiteenlopen van niets tot 2000 pond per bewaakte ingang, met een gemiddelde van 140 pond per bewaakte winkel. Hoewel de detailhandel een aanzienlijke financiële bijdrage heeft geleverd, lijkt men er van die kant niet van overtuigd te zijn dat camera's effect hebben op de criminaliteit. Zo blijkt uit een enquête onder winkeliers dat men weinig effect van camera's op straat verwacht wanneer het gaat om *repressie* van criminaliteit, zoals de opsporing van winkeldieven. Een meerderheid onder de ondervraagden is echter van oordeel dat dergelijke camera's bevorderlijk zijn voor een gevoel van veiligheid bij het winkelpersoneel. Er wordt niet vermeld hoe men over de *preventieve* werking van camera's denkt. Er zijn evenmin landelijke cijfers bekend over het werkelijke *preventieve* en *repressieve* effect van dergelijke cameraprojecten op de criminaliteit (Speed, e.a., 1995). Er zijn wel Britse projecten bekend waarbij het effect van cameratoezicht of van een pakket veiligheidsmaatregelen waar CCTV deel van uitmaakt, op lokaal niveau wordt vermeld.

- *CCTV op een bedrijventerrein in King's Lynn*: In 1985 heeft het bedrijventerrein North Lynn Industrial Estate veel te lijden van criminaliteit en vandalisme, reden waarom sommige bedrijven overwogen te verhuizen. Gemeenteraad, politie en een inmiddels opgerichte vereniging van bedrijven gaan de problemen op het bedrijventerrein gezamenlijk aanpakken. Men installeert een CCTV-systeem met één centraal waarnemingspunt. De aanschafkosten (18.739 pond) worden door de gemeente betaald, terwijl de kosten voor onderhoud en bedienend personeel voor rekening komen van de bedrijven. In de eerste twee jaar van het project worden verschillende daders met succes opgespoord en in de daarop volgende periode van drie jaar vinden er vrijwel geen misdrijven meer plaats. De bedrijven willen nu niet meer weg. Het systeem blijkt kostendekkend te zijn (Borough Council of King's Lynn & West Norfolk, 1993).

- *CCTV in de Londense City*: Een aantal bomaanslagen van de IRA in de Londense City in 1992 en 1993 vormt aanleiding voor het project Camera-Watch. Men maakt bij dit project vooral van de reeds aanwezige CCTV-systemen gebruik. Uit onderzoek naar het bereik en de toepassingsmogelijkheden van deze systemen blijkt dat sommige elkaar overlappen en dat niet alle systemen over een continu bemande centrale meldkamer beschikken. Door verplaatsing van een aantal camera's kan men, tegen geringe kosten, het publieke terrein dat wordt bewaakt, uitbreiden en soms ook de kwaliteit van de beelden verbeteren. Verder worden bedrijven met een CCTV-systeem zonder continu menselijk toezicht gestimuleerd hun systeem zodanig te installeren of aan te passen dat de beelden daarvan kunnen worden doorgegeven aan de monitoren van een continu bemande controlekamer. Dankzij dit project is er een nauwe samenwerking tussen de bedrijven onderling en tussen hen, de gemeenteraad en de politie tot stand gekomen. Er wordt vermeld dat het CameraWatch project het voordeel biedt dat het tot een grotere veiligheid voor publiek, bedrijven en medewerkers van bedrijven leidt. Het hiervoor vermelde wordt overigens niet met cijfers



onderbouwd en het is evenmin duidelijk of genoemde gunstige ontwikkeling het gevolg is van *preventie* en/of *repressie* (Moore, 1994).

- *Glasgow*: Onlangs is in Glasgow het tot nu toe grootste Britse stadsobservatieproject, Citywatch, van start gegaan met 32 camera's die zijn aangesloten op een continu bezette controlekamer in het hoofdbureau van politie. De camera's bestrijken zo'n veertig verschillende straten en pleinen. De operators zijn geen politiemensen maar medewerkers van een publieke/private organisatie (Glasgow Development Agency, GDA) die het project coördineert. Zij staan direct in contact met de politie zodat die onmiddellijk op incidenten kan reageren. Het project wordt gefinancierd door gemeente en regio en door ondernemers uit de stad.

Men hoopt, mede door de ervaringen met gelijksoortige projecten in andere Britse steden, dat het project een aanzienlijke daling in criminaliteit tot gevolg zal hebben. Bovendien moet het de onveiligheidsgevoelens bij het publiek wegnemen. Uit onafhankelijk onderzoek dat in opdracht van het GDA is uitgevoerd, blijkt dat de camerabeveiliging tot gevolg kan hebben dat er per jaar 225.000 extra bezoekers naar de binnenstad van Glasgow komen, hetgeen uiteindelijk tot een omzetswijging van veertig miljoen pond per jaar zou kunnen leiden. Men verwacht ook dat bij beroepsgroepen die 's nachts moeten werken en die dus extra kwetsbaar zijn voor criminaliteit, het ziekteverzuim zal dalen. Verder kunnen mensen die in nood verkeren, bijvoorbeeld kinderen die verdwaald zijn, sneller worden geholpen. In de eerste maand na het begin van het project is er volgens de politie al sprake van een *preventieve* werking die zich uit in een daling in bepaalde vormen van criminaliteit, met name in de straathandel in illegale produkten, tasjesroof en zakkenrollerij. Er wordt overigens geen melding gemaakt van een *repressief* effect. De mogelijkheid van verplaatsing van criminaliteit naar de omgeving wordt evenmin genoemd (MacGee, 1995).

- *CCTV in binnensteden niet altijd de oplossing*: In een niet met name genoemde gemeente in Groot-Brittannië meent men dat CCTV de oplossing kan zijn voor de vele vernielingen die daar in het stadscentrum aan auto's worden aangericht. Men gaat namelijk uit van de veronderstelling dat deze het gevolg zijn van vandalisme. Wanneer men echter nagaat waar en wanneer de vernielingen plaatsvinden en door wie deze worden aangericht, blijkt er in het geheel geen sprake te zijn van vandalisme. De schade wordt namelijk onopzettelijk veroorzaakt door marktkooplui die nonchalant te werk gaan bij het opzetten van hun kramen. In dit geval ziet men tijdig in dat een (kostbaar) CCTV-systeem geen oplossing is voor het probleem (Home Office, 1994).

#### 4.2 Winkelbedrijven

Er is in ons land onderzoek gedaan naar de mate waarin camera's door winkelbedrijven worden gebruikt en er zijn enkele gegevens bekend over het effect van cameratoezicht in bedrijven. In Groot-Brittannië is men bij een landelijk onderzoek bij de winkelbedrijven vooral nagegaan hoe de winkeliers zelf tegenover camerabeveiliging staan. Bij enkele winkelketens in de

Verenigde Staten en Groot-Brittannië is de effectiviteit van de camerabeveiliging geëvalueerd en de ervaringen bij de ketens van de *7-eleven stores*, de *convenience stores* en *Dixons* komen hier ter sprake.

- *Winkelbedrijven in Nederland*: Uit een in ons land gehouden enquête onder winkeliers blijkt dat weliswaar een kleine minderheid onder hen gebruik maakt van CCTV, maar dat het gebruik daarvan toeneemt: in 1991 beschikt 9% van de winkels over CCTV, terwijl dat percentage tot 12 is opgelopen in 1995 (Boekhoorn en Loef, 1995). Van Nederlandse winkelbedrijven zijn geen gegevens bekend over de ervaringen die men met CCTV heeft opgedaan. Wel is in Rotterdam gebleken dat het ophelderingspercentage van de in pandig gepleegde overvallen duidelijk hoger ligt op plaatsen waar camera's aanwezig zijn dan daar waar dat niet het geval is: in de periode van 1991 tot 1995 is dat in totaal 70% op plaatsen met tegenover 42% op plaatsen zonder camera's<sup>5</sup>.

- *Winkelbedrijven in Groot-Brittannië*: Er is in Groot-Brittannië door de winkelbedrijven in 1993/94 189,9 miljoen pond besteed aan de installatie van beveiligingsapparatuur. Daarvan is bijna de helft, 87,1 miljoen pond, besteed aan CCTV en het elektronisch beveiligen van artikelen. Uit de reeds genoemde enquête onder Britse winkeliers blijkt dat CCTV het beveiligingssysteem is dat het meest wordt gebruikt (door 50% van de detaillisten). Men gebruikt CCTV als één van de voornaamste middelen in de strijd tegen winkeldiefstallen. In verband hiermee is het frappant dat de meeste winkeliers niet van oordeel zijn dat camerabeveiliging *preventief* of *repressief* werkt. Men heeft namelijk niet het idee dat het leidt tot minder financiële schade als gevolg van misdrijven, een toename in handel of een hoger percentage arrestaties. De detaillisten zien als het grootste voordeel van CCTV in de winkel dat daarmee het gevoel van veiligheid van het winkelpersoneel wordt vergroot. Sectoren die veel gebruik maken van CCTV (in meer dan 70% van de zaken) zijn onder andere: supermarkten, postkantoren, juweliers en warenhuizen. Het gebruik van CCTV is wijdverspreid met alleen een zeer geringe vertegenwoordiging onder schoenenzaken, meubel-<sup>6</sup> en tapijtzaken en andere zaken voor voeding dan kruideniers. Men is onlangs begonnen met het koppelen van CCTV aan de elektronische kassa. Van de winkelbedrijven beschikt 7% over een dergelijk systeem en dat zijn vooral supermarkten en postkantoren, gevolgd door benzinestations en warenhuizen (Speed e.a., 1995).

- *7-eleven stores*: In de North Texas-division vormen diefstal en berovingen in de *7-eleven stores* een groot probleem. Daarom is in 21 *7-Eleven stores* een interactief audio- en videosysteem geïnstalleerd dat in verbinding staat met een centraal meldpunt in Florida). Bij de *7-eleven stores* gaat het gebruik van de beveiligingsapparatuur gepaard met een consequent beleid van de kant van de leiding en een zorgvuldige analyse van de resultaten. Elk contact tussen het meldpunt en een winkel wordt geregistreerd alsmede het

<sup>5</sup>Deze gegevens zijn ons schriftelijk door de Politie Rotterdam-Rijnmond verstrekt.

<sup>6</sup>Overigens besteden meubel- en schoenenzaken meer dan 70% van hun beveiligingsbudget aan beveiligingsapparatuur. Het is mogelijk dat hun beveiligingsystemen daardoor al zo waterdicht zijn, dat het weinig zin heeft ook nog eens camera's aan te schaffen.

aantal keren dat de videobanden uit de recorder worden gehaald. Men verwacht van de winkelleiding dat deze de videobanden met opnamen van de winkel regelmatig bekijkt en informatie daarover terugkoppelt naar de medewerkers. Verder wordt vanuit het meldpunt aan iedere medewerker speciaal voor hem bestemde en algemene feedback gegeven over de inspanningen op het gebied van de beveiliging en de gevolgen daarvan. Hoe belangrijk die feedback is blijkt uit het volgende. In twee winkels waar het personeel totaal geen feedback van de leiding krijgt, nemen de verliezen na een aanvankelijke daling weer toe.

De resultaten van al deze maatregelen zijn opzienbarend. In één jaar tijd neemt het aantal berovingen met 46% af en worden de tekorten in goederen (als gevolg van diefstal door klanten of personeel of door fouten bij de inventarisatie) veel minder. Bovendien is het systeem bevorderlijk voor een gevoel van veiligheid bij de klanten omdat zij geen verdachte types meer in de winkels zien rondhangen. Er wordt daardoor meer verkocht en het systeem heeft zichzelf na één jaar tijd al voor 270% terugverdiend. Er wordt niet vermeld of het systeem ook *repressief* werkt (Ohlhausen, 1989).

- *Convenience stores*: Er zijn in de Verenigde Staten 84.000 *c-stores* (*convenience stores*). In deze winkels wordt in 1991 65 tot 80% van het verlies aan goederen veroorzaakt door diefstal door het winkelpersoneel. Daarom gaat men over tot een nieuw beveiligingsprogramma, waar cameratoezicht deel van uitmaakt. In 1991 beschikt 19% van de traditionele *c-stores* en 43% van de benzinepompen over een CCTV-systeem. In 1992 blijkt dat *c-stores* met CCTV minder vaak worden beroofd dan soortgelijke winkels die niet over camera's beschikken (57% tegenover 68%). Het hier geconstateerde verschil is weliswaar niet significant, maar ligt wél in de lijn der verwachtingen (Norton, 1992, Wiatrowski en Vardalis, 1992). De door het systeem geleverde zwart-wit videobeelden<sup>7</sup> zijn echter van onvoldoende kwaliteit om te kunnen dienen als bewijsmateriaal voor diefstal. Er gaat dus een bescheiden *preventieve* invloed van het cameratoezicht uit zonder dat er sprake is van *repressie* (Norton, 1992).

- *Dixons*: In het voorjaar van 1991 is het aantal inbraken in de winkels van Dixons in Groot-Brittannië binnen korte tijd enorm toegenomen. Bovendien blijkt 99% van de alarmmeldingen vals te zijn. Omdat er zoveel valse meldingen zijn, wordt op eenderde van de meldingen niet gereageerd door de politie en duurt het, wanneer de politie wél komt, vaak langer dan 20 minuten voordat deze ter plaatse is. Daarom begint men in het voorjaar van 1991 met de installatie van een alarmverificatiesysteem. In 1994 beschikt elke winkel over apparatuur voor audioverificatie en is men bezig overal een video-verificatiesysteem te installeren. In dat jaar vindt een evaluatie van het systeem plaats. Het aantal valse alarmmeldingen blijkt significant te zijn afgenomen en de politie blijkt ook veel sneller na een alarmmelding te komen. In drie jaar tijd is het aantal inbraken met 30% afgenomen. Slechts één op de vijf overvallen verloopt nog succesvol en de schade, veroorzaakt door overvallen, is met 200.000 pond teruggelopen. In de winkels die over

<sup>7</sup>Beelden in kleur maken identificatie veel makkelijker.

het volledige systeem met CCTV beschikken, is het aantal diefstallen door winkelpersoneel en het aantal gevallen van inbraak waarvan men vermoedt dat winkelpersoneel daaraan medeschuldig is, significant afgenomen. Bovendien is het aantal arrestaties vertienvoudigd (Burns-Howell, 1994).

#### 4.3 Bankbedrijven

Banken gebruiken camera's vooral voor het vastleggen van een herkenbaar gezicht van de dader. De camera's zijn in de eerste plaats bedoeld ter *preventie* en ter ondersteuning van *repressie* van bankovervallen<sup>8</sup>. Banken maken soms ook gebruik van hun camera's om fraudeurs te pakken, door hen bijvoorbeeld bij het aanbieden van valse cheques te filmen (Vermeulen en Van Soomeren, 1992). Er wordt niet vermeld waar en op welke schaal dit gebeurt. Er wordt in ons land in beperkte mate gebruik gemaakt van camera's bij geldautomaten waar veel zogenaamde 'spook-transacties' voorkomen: geld dat van rekeningen wordt afgeschreven, waarvan rekeninghouders claimen dat zij het er niet vanaf hebben gehaald. Dit wordt niet altijd aan de gebruikers van de automaat gemeld (Vermeulen en Van Soomeren, 1992).

In ons land maken niet alle banken gebruik van camerabeveiliging. Het hangt af van de risicosituatie van een bankkantoor en van de beveiligingsvoorzieningen die daar verder zijn getroffen, of men al dan niet over camera's beschikt. Er wordt veel belang aan gehecht dat de beveiligingsystemen zo divers mogelijk zijn. Uniformiteit zal leiden tot snelle herkenbaarheid met als gevolg dat de daders op de aanwezigheid van camera's kunnen anticiperen. Dit beleid heeft tot gevolg dat camera's op verschillende manieren worden gebruikt. Men werkt meestal met verborgen camera's en in veel gevallen worden camera's bij de ingang gebruikt in combinatie met gecontroleerde toegangsverlening. Een voordeel van deze combinatie is een grotere kans op herkenbare beelden. Er wordt immers aan een gemaskerde overvaller geen toegang verleend. De camerabeelden worden vastgelegd op een videorecorder of digitaal in een pc. De meeste banken met camera's hebben alleen een monitor om de apparatuur te controleren en, zo nodig, af te regelen, die meestal in een beveiligd gebied geplaatst is. Sommige banken maken voor preventieve doeleinden gebruik van duidelijk zichtbaar opgestelde dummy-camera's. Om die reden is er ook weleens een voor het publiek zichtbare monitor. Dergelijke systemen worden vaak gecombineerd met een verborgen camera die soms in de monitor is aangebracht<sup>9</sup>.

In alle banken die over camera's beschikken, wordt het publiek door middel van een geschreven mededeling over de aanwezigheid daarvan geïnformeerd. De mededeling is zodanig aangebracht dat men nog kan

<sup>8</sup>Schriftelijke informatie van de Nederlandse Vereniging van Banken

<sup>9</sup>Schriftelijke informatie van de Nederlandse Vereniging van Banken

beslissen of men al dan niet het door camera's bewaakte gebied wil betreden<sup>10</sup>.

Zichtbare camera's kunnen weliswaar *preventief* werken, maar hebben soms tot gevolg dat (potentiële) bankrovers het cameratoezicht trachten te omzeilen. Zij doen dat door zich te vermommen (in ons land is dat bij 30% van de bankovervallers het geval, Vermeulen en Van Soomeren, 1992), door camera's kapot te maken en/of videobanden op te eisen wanneer zij in de gaten krijgen dat hun gedrag op video is vastgelegd (Working group on physical security, 1994). Aangezien niet alle banken over camera's beschikken, kan er ook sprake zijn van verplaatsing naar banken zonder camera's (Vermeulen en Van Soomeren, 1992). Verborgene camera's kunnen *preventief* werken, vooral wanneer de beelden daarvan via de media worden verspreid en (potentiële) daders zien dat de kans op arrestatie groter is geworden (Working group on physical security, 1994).

Uit een onderzoek in Europese en andere geïndustrialiseerde landen is gebleken dat in sommige landen alle banken over camera's beschikken, terwijl dat in andere landen slechts bij een beperkt aantal het geval is (Working group on physical security, 1994). Verder blijkt de camerabeveiliging van banken tot wisselende resultaten te leiden, die niet onverdeeld gunstig lijken. In de Verenigde Staten nam het aantal bankovervallen met 300% toe, juist in de periode dat men daar in de bankgebouwen camera's en alarminstallaties liet plaatsen (National Association of Convenience Stores, 1988). In Canada is camerabeveiliging bij banken verplicht en juist daar worden relatief de meeste bankovervallen gepleegd. In Duitsland zijn alle banken eveneens verplicht tot het plaatsen van camera's, maar dat heeft niet tot gevolg gehad dat het aantal overvallen daar is gedaald (Vermeulen en Van Soomeren, 1992). Overigens behoeven deze teleurstellende resultaten er nog niet op te wijzen dat camera's geen enkel effect hebben gehad. Het is immers mogelijk dat het aantal bankovervallen in de drie hiervoor genoemde landen nog groter zou zijn geweest wanneer er geen camera's aanwezig waren geweest. Uit het onderzoek van de Werkgroep fysieke veiligheid van banken blijkt dat camerabeveiliging van banken in sommige landen wél tot positieve resultaten leidt. Zo blijkt cameratoezicht in Ierland één van de meest effectieve beveiligingsmaatregelen te zijn. In Frankrijk, waar de meeste banken over camera's beschikken die beelden van goede kwaliteit leveren, blijkt in 1993 dat de daders van 50% van de bankovervallen binnen twee jaar worden gearresteerd. Men verwacht in dat jaar ook een lichte daling in het aantal bankovervallen (Working Group on physical security, 1994).

#### 4.4 Casino's

In ons land zijn alle casino's van Holland Casino's van camera's voorzien. De camera's zijn geplaatst als preventiemiddel tegen spelfraude en andere vormen van diefstal, om de bewijsvoering in fraudezaken te verbeteren, claimgeschillen op te lossen, te controleren of de medewerkers zich aan de spelprocedures houden en soms om kastekorten of -overschotten op te helderen. De camera's zijn in de lampen boven de speeltafels geïnstalleerd en in sommige casino's ook bij de kassa. De bezoekers worden, conform de wettelijke verplichting, over de aanwezigheid daarvan geïnformeerd. Beelden die de camera's registreren komen op een monitor in de controlekamer en worden op video vastgelegd. De banden worden soms als aanvullend bewijsmateriaal gebruikt en soms ook als educatiemiddel om medewerkers van het casino te laten zien hoe bezoekers vals spelen, zodat zij daar extra alert op kunnen zijn. Men kan de videobeelden uitprinten om deze aan medewerkers van het casino te laten zien, zodat zij notoire valsspelers kunnen herkennen. In het zogenaamde Intern Reglement voor het camera-systeem staat omschreven wie de controlekamer mogen betreden en de videobeelden mogen zien. Het is moeilijk te zeggen hoe groot de *preventieve* invloed van de camera's is, aangezien de casino's sinds de installatie daarvan zijn uitgebreid, evenals het bezoekersaantal. Het is wel duidelijk dat de camera's voor *repressieve* doeleinden zijn gebruikt, want het beeldmateriaal daarvan heeft weleens als aanvullend bewijs tot een veroordeling bijgedragen (Vermeulen en Van Soomerem, 1992, informatie verkregen tijdens een contact met een vertegenwoordiger van de Juridische Dienst van Holland Casino's).

#### 4.5 Voetbalstadions

Volgens de voorschriften voor clubs betaald voetbal van de KNVB moet elke betaald voetbal organisatie, die in de PTT Telecompetitie uitkomt, beschikken over een vaste video-installatie. Bij alle wedstrijden van de eerste divisie, waar sprake is van een verhoogd spanningsveld, is het gebruik van video- en opname-apparatuur eveneens verplicht. Aan het Bestuur Betaald Voetbal zal op korte termijn worden voorgesteld om een vaste video-installatie voor alle betaald voetbalorganisaties verplicht te stellen.

De camera's moeten zodanig zijn geïnstalleerd dat in elk deel van het stadion de gedragingen van de toeschouwers gelijktijdig kunnen worden geobserveerd en op de band worden opgenomen, terwijl de bediening van de video-installatie vanuit de commandoruimte moet geschieden.

Men wijst op goede ervaringen met cameratoezicht, zonder dat daarbij overigens melding wordt gemaakt van evaluatie-onderzoek (Koninklijke Nederlandsche Voetbalbond, 1995).

In Groot-Brittannië geven Hancox en Morgan (1975) hun visie op het gebruik van CCTV door de politie in West Midlands tijdens voetbalwedstrijden. Zij zijn van oordeel dat cameratoezicht bij voetbalwedstrijden de volgende functies kan hebben:

(1) *Preventief.*

- Men kan gedrag en bewegingen van de menigte volgen en daarmee nagaan of de in- en uitgangen toereikend zijn en of er van bepaalde uitgangen excessief gebruik wordt gemaakt, zodat dat een veiligheidsrisico zou kunnen betekenen wanneer het stadion in geval van nood snel ontruimd zou moeten worden.

- Wanneer het publiek weet dat er camera's zijn, vooral wanneer de installatie van camera's met de nodige publiciteit gepaard gaat, kan dat preventief werken.

*(2) Repressief:*

- Wanneer de centrale controlepost in radio-verbinding staat met agenten die zich onder het publiek bevinden, kan men vanuit die post bij rellen direct aan de politie doorgeven wat het signalement van de reischoppers is, zodat deze kunnen worden aangehouden.

- De videobeelden kunnen leiden tot de identificatie van daders die een valse naam en adres opgeven.

*(3) Preventief en repressief:*

- Men kan dankzij de camera's snel zien bij welke groepen supporters en op welke plaatsen in het stadion de meeste politie nodig is.

#### *4.6 Openbaar vervoer*

In ons land zijn steeds meer stations van de Nederlandse Spoorwegen van camera's voorzien en in de metro's van Rotterdam en Amsterdam is ook sprake van cameratoezicht. Verder gaan er binnenkort in Groningen, Nijmegen, Dordrecht<sup>11</sup> en op Voorne Putten<sup>12</sup> experimenten met camera's op bussen van start, ter bestrijding van vandalisme. Van de Nederlandse Spoorwegen en de Rotterdamse metro zijn gegevens bekend. In diverse andere landen heeft men al wat langer ervaring kunnen opdoen met camerabeveiliging van het openbaar vervoer, zoals in de metro's van Londen en Hongkong, en in bussen van de Noordengelse busonderneming Go-ahead Northern.

- *De Nederlandse Spoorwegen*<sup>13</sup>: NS Beveiliging Services maakt op de vier megastations Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en op enkele regiostations, zoals onder andere Amsterdam Amstel en Rotterdam Blaak, gebruik van camerabeveiliging. Elk station beschikt over een Camera Toezichtruimte met monitoren die met de camera's in verbinding staan. De camerabeelden kunnen worden vastgelegd en er kan van een opname, voor opsporingsdoeleinden, een print worden gemaakt. Bij incidenten grijpt de Spoorwegpolitie in de regel in en wanneer deze niet aanwezig is, doet de Regiopolitie dat. De investeringskosten zijn voor de megastations per lokatie ongeveer f 900.000 en voor de kleinere stations circa f 550.000 per lokatie.

<sup>11</sup>bericht in NRC Handelsblad, 23 november 1995

<sup>12</sup>mondelijke informatie van de politie van Rotterdam

<sup>13</sup> Mondelijke en schriftelijke informatie afkomstig van NS Beveiliging Services

Gebleken is dat de camera's alleen *preventief* kunnen werken wanneer deze ook voor *repressieve* doeleinden worden aangewend. Op het Amstelstation neemt het aantal incidenten in de eerste tijd na de plaatsing van de camera's niet af, omdat er niet direct wordt gereageerd wanneer men via de camera ziet dat zich iets onrechtmatig voordoet. Zodra men echter gaat ingrijpen, daalt het aantal incidenten met ongeveer 35%.

Uit een enquête onder het personeel van het station CS in Amsterdam blijkt dat in 1994 47% van de mensen van oordeel is dat de aanwezigheid van camera's sterk bijdraagt tot de vergroting van hun gevoel van veiligheid op het station, terwijl 45% deze bijdrage gering vindt en 7% van geen enkel effect spreekt. De gemiddelde waardering voor het effect van camerabeveiliging is (op een schaal van één tot tien) 7,5.

- *De ondergrondse in Rotterdam*<sup>14</sup>: Er is weliswaar geen systematisch onderzoek naar het effect van de camerabeveiliging in de Rotterdamse metro gedaan, maar men heeft de indruk dat er een goede *preventieve* werking van uitgaat met betrekking tot vandalisme, handel in en gebruik van drugs. Het *repressieve* effect van de camera's lijkt echter niet zo groot. Vandalen maken zichzelf namelijk, waarschijnlijk als reactie op de aanwezigheid van camera's, dikwijls onherkenbaar door een bivakmuts op te zetten. Bovendien worden momenteel de beelden van slechts één camera tegelijk op video vastgelegd, zodat men lang niet altijd over de videobeelden van een incident beschikt. Technische verbeteringen moeten het straks mogelijk maken dat alle camerabeelden worden vastgelegd.

- *De ondergrondse in Londen*: In de Londense ondergrondse begint men in 1975 op een aantal stations met de installatie van camera's die allemaal met één centrale meldkamer in verbinding staan. Het aantal diefstallen neemt daar sindsdien af, zij het dat er wel enige aanwijzingen zijn dat er sprake is van verplaatsing van diefstal naar nabijgelegen stations (Mayhew e.a., 1979). Ondanks de aanwezigheid van camera's neemt het aantal berovingen in de loop der tijd echter aanzienlijk toe<sup>15</sup>. Om daar iets tegen te doen neemt men in 1988 op een aantal stations extra veiligheidsmaatregelen door onder andere het CCTV-systeem uit te breiden. In het eerste jaar (1989) blijkt daar een preventieve werking van uit te gaan: het aantal berovingen neemt meer af dan elders in de metro. Bovendien wijst niets erop dat er verplaatsing naar andere stations in de buurt zou hebben plaatsgevonden en is er sprake van slechts een geringe verplaatsing naar de Londense straten. Het gaat hier overigens om overzichtelijke stations met maar één uitgang. Bovendien is in die tijd bekend dat de politie in de buurt van deze stations zeer actief is. In het tweede jaar na de invoering van het nieuwe systeem neemt het aantal berovingen weer toe. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat (potentiële) daders hebben ontdekt dat de nieuwe maatregelen de kans om gepakt te worden niet groter hebben gemaakt zoals zij eerst gedacht hebben. De oorzaak daarvan kan zijn dat sommige incidenten zich buiten het bereik van de camera's hebben voorgedaan, dat er bij

14 Mondelinge informatie verstrekt door de afdeling Beveiliging van de R.E.T.

15 Er wordt niet aangegeven wat de oorzaak daarvan zou kunnen zijn.



waargenomen incidenten niet altijd is ingegrepen en/of dat de kwaliteit van de camerabeelden te slecht is om deze als bewijsmateriaal te kunnen gebruiken (Webb en Laycock, 1992).

In 1988 blijken extra veiligheidsmaatregelen in het station Oxford Circus, zoals onder andere de koppeling van het reeds aanwezige CCTV-systeem aan een passagiers-alarmsysteem, niet bij te dragen tot de *preventie* en *repressie* van misdrijven. Men ziet als mogelijke oorzaken van dit teleurstellende resultaat dat de extra maatregelen voor de bestrijding van de criminaliteit voor het publiek te weinig zichtbaar zijn en dat het door de ingewikkelde structuur van dit station heel moeilijk is om met behulp van CCTV daders te grijpen. Veel vergrijpen, zoals zakkenrollerij en berovingen, vinden onopgemerkt plaats en betrapte daders kunnen vaak nog ontsnappen. Bovendien worden de camerabeelden hier niet vastgelegd (Webb en Laycock, 1992).

- *De ondergrondse in Hongkong*: In de metro in Hongkong is de politie verantwoordelijk voor de misdaadbestrijding en de handhaving van de openbare orde. Er bestaat een directe radioverbinding tussen de surveillerende politieagenten en het hoofdbureau van politie. Op alle stations zijn camera's aanwezig die met een centrale controlekamer in verbinding staan en die het mogelijk maken een verdachte persoon te volgen. Dankzij dit systeem is de politie meestal al na 90 seconden en hoogstens na 3 minuten aanwezig wanneer er iets gebeurt. De grote kans om in de ondergrondse in Hongkong gepakt te worden en de snelheid waarmee dat gebeurt, dragen ertoe bij dat het misdaadcijfer daar gunstig afsteekt tegen dat in de metro's van andere steden. Zo vinden er in Hongkong slechts 0,45 misdrijven per 1000.000 passagiers plaats tegenover 107,65 in San Francisco (Webb en Laycock, 1992, Gaylord en Galliher, 1991).

- *Go-ahead Northern*: videocamera's in bussen: Voor de Noordengelse busonderneming Go-ahead Northern is vandalisme door schoolkinderen in de bussen een groot probleem, vooral op de onbewaakte bovenste verdiepingen van de bussen. Het kost de busonderneming, die over 700 bussen beschikt, een kwart miljoen pond per jaar. Men experimenteert eerst met één bus waarin men beneden en boven een videocamera aanbrengt. De chauffeur bepaalt of het beeld op video wordt opgenomen. Dankzij de videobeelden kunnen de vanden met weinig moeite worden opgespoord. In de eerste weken van het cameratoezicht doen zich nog enkele gevallen van vandalisme voor en worden de schuldigen gepakt. Daarna is het vandalisme in de door camera's bewaakte bus vrijwel verdwenen en in de andere bussen die vanaf hetzelfde busstation rijden, is het eveneens afgenomen.

Eén van de redenen van dit succes is vermoedelijk de grote aandacht in de pers die kort na de invoering daarvan aan deze maatregel is besteed. Naar aanleiding van dit succes besluit Go-ahead Northern meer bussen van camera's te voorzien. Aangezien de kosten (3000 pond per bus, exclusief kosten opnameapparatuur) te hoog liggen om alle 700 bussen met camera's te beveiligen, besluit men, 24 bussen van echte en de overige van namaak-camera's (50 pond per bus) te voorzien. Tegelijkertijd met deze uitbreiding vindt er een opvoedingsprogramma op scholen ('Bus watch') plaats. Daarbij

wordt de kinderen onder andere gewezen op de aanwezigheid van camera's in de bus. De camera's, in combinatie met het opvoedingsprogramma, blijken te helpen bij de bestrijding van vandalisme, overvallen op buschauffeurs en zwartrijden. Zo zijn de kosten voor de reparatie van stoelen en het verwijderen van graffiti in één jaar tijd met tweederde afgenomen.

Het is opvallend dat men met camera's op slechts een paar bussen en een gering aantal aanhoudingen al zo'n succes kan boeken. Er blijkt ook geen sprake te zijn van verplaatsing: het aantal vergrijpen neemt niet alleen af in de bussen met echte camera's, maar ook in de overige bussen (Poyner en Webb, 1987). Poyner (1992) verklaart dit verschijnsel aan de hand van de theorie van de rationele keuze. De scholieren die niet weten hoe groot de pakkans werkelijk is, lijken te denken dat de meeste bussen echte camera's hebben en zij weten niet bij welke bussen dat het geval is. De kans gepakt te worden is in hun ogen zo groot dat zij dat risico niet willen nemen.

#### 4.7. Parkeergarages en -terreinen

Er zijn geen gegevens bekend over ervaringen met camerabeveiliging van parkeergarages en -terreinen in Nederland. In Groot-Brittannië is, in het kader van het Safer Cities Programme, wèl onderzoek gedaan naar het effect van camera's op parkeerplaatsen. Het gaat hierbij zowel om open parkeerterreinen als om parkeergarages met meerdere verdiepingen. De wijze waarop CCTV wordt gebruikt is verschillend: soms heeft men een continu bemande controlepost, soms worden de beelden wèl continu opgenomen, maar wordt er weinig naar gekeken en wordt er vrijwel nooit ingegrepen. De invoering van CCTV gaat dikwijls gepaard met andere beveiligingsmaatregelen. Het is daarom moeilijk na te gaan hoe groot de invloed van CCTV in een bepaalde context is. Het is ook niet goed mogelijk een schatting te geven van de verplaatsing van vergrijpen in soort, type of tijd. Uit de ervaringen die men op verschillende plaatsen heeft opgedaan, blijkt echter wèl dat beveiligingssystemen waarbij gebruik wordt gemaakt van CCTV in de regel leiden tot een (tijdelijke) afname in verschillende soorten misdrijven waarbij auto's zijn betrokken.

Tilley (1993) komt, op grond van de ervaringen met dergelijke projecten, tot de volgende verklaringen en conclusies:

(1) Het ziet er op dit moment naar uit dat CCTV in technisch opzicht niet zo verfijnd hoeft te zijn om de misdaad op parkeerplaatsen te kunnen beïnvloeden. CCTV blijkt namelijk op verschillende plaatsen *preventief* te werken, zonder dat het tot arrestaties bijdraagt. Het continu bemannen van de monitoren lijkt evenmin nodig. Aangezien slechts een verwaarloosbaar aantal daders sinds de installatie van CCTV is gearresteerd, wordt de afname in misdrijven niet veroorzaakt door het uitschakelen van daders. Het effect van CCTV lijkt groter te worden wanneer het in combinatie met andere maatregelen wordt ingevoerd, waardoor het voor potentiële daders ook geloofwaardiger wordt dat de pakkans werkelijk groter wordt. Aanvullende maatregelen zijn bijvoorbeeld: een betere verlichting, omheiningen,

een luidspreker voor het omroepen van waarschuwingen om (potentiële) daders aan het schrikken te maken, de zichtbare aanwezigheid van veiligheidspersoneel, het bekend maken van de mogelijkheid dat daders geïdentificeerd kunnen worden, en het bekend maken van successen.

(2) Wanneer, evenals bij andere *preventieve* maatregelen, de dreiging van CCTV minder geloofwaardig wordt voor (potentiële) daders, dan zal het effect ervan wegebben, hoewel de effectiviteit tijdelijk hersteld kan worden wanneer men veel ruchtbaarheid geeft aan successen. Er zijn aanwijzingen dat CCTV de levenscyclus van preventieve maatregelen volgt. Wanneer de misdaadcijfers toenemen, kan de geloofwaardigheid van het systeem opnieuw worden versterkt door speciale acties van de politie om de daders te grijpen en door de rol van CCTV bij deze aanhoudingen in de publiciteit te brengen. Cameratoezicht moet dus, in ieder geval zo nu en dan, *repressief* zijn, wil het *preventief* kunnen blijven werken.

(3) Diefstal van en diefstal uit auto's lijken verschillende patronen te volgen. De motivatie tot deze vergrijpen lijkt te verschillen. Ook de problemen bij het plegen van deze vergrijpen zijn anders. Wanneer men uit een auto steelt, kan men te voet ontsnappen, hetgeen niet mogelijk is wanneer men de auto zelf steelt. Diefstal van auto's kost meestal ook meer tijd dan diefstal uit auto's. Daarom verschillen de problemen met betrekking tot de preventie ook. CCTV lijkt meer invloed te hebben op de diefstal van dan op die uit auto's. Poyner en Webb (1987) benadrukken juist de preventieve rol van cameratoezicht bij diefstal uit auto's, althans op open parkeerterreinen. Zij wijzen in dit verband op het succes van CCTV op de campus van de Surrey University, waar in het eerste jaar dat daar camerabeveiliging is, na enkele aanhoudingen, het aantal diefstallen uit auto's met 66% afneemt, terwijl er geen sprake is van verplaatsing naar een nabijgelegen parkeerterrein dat niet door camera's wordt bewaakt. Short en Ditton (1995) betreuren het dat er bij dit onderzoek voorbij wordt gegaan aan de mogelijkheid dat het aantal geparkeerde auto's gedurende de periode dat het aantal diefstallen is afgenomen, ook is gedaald. In dat laatste geval zou de afname in diefstal immers waarschijnlijk (mede) het gevolg zijn van de afname in het aantal potentiële slachtoffers. Juist op een universiteits-terrein is de mate waarin van parkeergelegenheden gebruik wordt gemaakt immers sterk seizoensgebonden, aldus Short en Ditton.

(5) Evaluatie van preventieve maatregelen moet verder gaan dan het vergelijken van de gegevens van het ene jaar met die van het andere. Men zal moeten kijken naar het effect op lange termijn van 'alles omvattende systemen' en van zo nu en dan uitgevoerde injecties met nieuwe preventieve maatregelen. Het is echter een illusie om te denken dat één enkele grote actie die erop gericht is potentiële daders ervan te overtuigen dat de pakkans groter is geworden, van blijvende invloed zal zijn. Er zijn aanwijzingen dat periodiek terugkerende extra preventieve maatregelen waaraan een grote mate van publiciteit wordt gegeven, meer effect zullen hebben.

#### 4.8. Flatgebouwen

In ons land wordt in flatgebouwen soms gebruik gemaakt van camerabeveiliging. Het gaat hierbij dikwijls om een particulier initiatief en de aard en de resultaten van deze maatregelen -wanneer er al überhaupt wordt geëvalueerd- zijn veelal alleen aan de direct betrokkenen bekend. Over de camerabeveiliging van de flat Kikkenstein in de Bijlmermeer is echter meer bekend, evenals over die in flats in Brunssum en Purmerend. In de Verenigde Staten verdient het Bronxdale-experiment de aandacht, terwijl in Groot-Brittannië onder meer een project loopt van camerabeveiliging in een wooncomplex voor ouderen.

- *Brunssum, Purmerend en de Bijlmermeer*: De cameraprojecten in deze drie plaatsen vinden alle plaats in grootschalige hoogbouwflats uit de jaren zestig of zeventig die, voor wat betreft de huurprijs, woningtype en bevolkingsopbouw, vergelijkbaar zijn met elkaar (Korthals Altes, 1995).

Bij het project in *Brunssum* worden, op initiatief van de bewoners, vier flats van camera's voorzien, gekoppeld aan een niet continu bewaakte monitor bij de ingang en een videorecorder. Er worden geen geluidsopnamen gemaakt. Er hangen bordjes waarop de aanwezigheid van camera's wordt vermeld. Uit onderzoek blijkt dat de woontevredenheid sinds de installatie van de camera's enorm is toegenomen; er staan nu ook geen flats meer leeg in tegenstelling tot voor die tijd. Schade veroorzaakt door vandalisme is enorm teruggelopen. Dit komt overigens waarschijnlijk niet alleen door de camera's, want deze maken onderdeel uit van een pakket van maatregelen (Korthals Altes, 1995).

In hoogbouwflats in *Purmerend* waar men met vandalisme en brandstichting te kampen heeft, start de woningstichting samen met de politie een videoproject. De camera's staan verdekt opgesteld en zijn gekoppeld aan een videorecorder. Het systeem is verplaatsbaar. De kosten daarvan bedragen slechts f 3000. De camerabewaking wordt niet door menselijk toezicht ondersteund. Het systeem heeft een zuiver *repressief* doel en bewoners en bezoekers worden met opzet niet gewaarschuwd dat er opnamen plaatsvinden. Wanneer een misdrijf wordt gepleegd, neemt de woningstichting contact op met de politie, die de banden afspeelt. Dit heeft in drie jaar tijd drie keer tot een aanhouding gevolgd door een bekentenis geleid. Het is nog niet duidelijk of het systeem ook *preventief* werkt. Het systeem is in de drie jaar sinds de aanschaf daarvan bijna continu op verschillende plaatsen in de flats nodig geweest. Verder kan het, doordat het verborgen is, geen effect hebben op het veiligheidsgevoel van bewoners en bezoekers (Korthals Altes, 1995).

In het flatgebouw *Kikkenstein* in de Bijlmermeer is sprake van werkelijke en gevoelde onveiligheid. In 1993 blijkt een meerderheid onder de bewoners achter camerabeveiliging te staan, mits er niet alleen camera's worden geïnstalleerd, maar er ook conciërges worden aangesteld. Er komt een volledig beveiligingsplan, waarbij -naast de camera's- andere technische voorzieningen worden aangebracht, conciërges worden aangesteld en de zelfredzaamheid van de bewoners wordt bevorderd. Beeld en geluid gaan via het telefoonnet naar de continu bemande meldkamer in de binnenstad van Amsterdam. In de flat zelf is een niet continu bemande monitor waarbij de

flatwachten kunnen kiezen van welke camera zij het beeld willen zien, zodat zij plaatsen kunnen 'spotten' waarvan zij denken dat daar iets aan de hand is. De centrale coördinatie van noodmeldingen verloopt via de centrale meldkamer. Een coördinator van de flatwachten van Kikkenstein is verantwoordelijk voor de ondersteuning. Het systeem is sinds begin 1995 operationeel. De evaluatieresultaten van het project zullen begin 1996 bekend zijn.

De eenmalige kosten van het project bedragen f 434.000. De jaarlijks terugkerende kosten zijn f 22.200. De kosten worden gedekt door de woningcorporatie waar de flat onder valt (deels door middel van een geringe huurverhoging voor de bewoners), de gemeente en het rijk (Korthals Altes, 1995).

- *Het Bronxdale-experiment in de Verenigde Staten:* In 1976 worden in drie van 26 flatgebouwen in Bronxdale camera's in de hal en in de liften geplaatst en beeld en geluid kunnen door de bewoners via een televisiekanaal worden ontvangen. Men vraagt de bewoners de televisie steeds op dat kanaal aan te laten staan, wanneer zij niet naar een programma kijken, en elke ongebruikelijke zaak direct aan de politie te melden. Het experiment kost ongeveer 1,5 miljoen dollar, hetgeen betekent ongeveer 10.000 dollar per appartement in de drie beveiligde gebouwen.

Vlak voor het experiment blijkt dat meer dan de helft van de respondenten zich 's avonds niet veilig voelt op straat, bovendien meent 65% dat de kans om aangevallen of beroofd te worden de laatste jaren is toegenomen. Bij de evaluatie die al na drie maanden plaatsvindt, vergelijkt men het aantal misdrijven vóór en na het experiment met CCTV. In de controle-gebouwen is geen noemenswaardige verandering opgetreden in de criminaliteit die het gevolg zou kunnen zijn van externe (bijvoorbeeld economische) factoren. In de flatgebouwen waar het experiment plaatsvindt is het aantal van enkele niet met name genoemde soorten misdrijven in geringe mate gedaald. Andere soorten misdrijven zijn echter juist toegenomen in aantal, ook al is dat in lichte mate. Men zou daaruit kunnen afleiden dat CCTV niet helpt bij het voorkomen van vergrijpen. Het experiment heeft evenmin de vrees voor misdrijven weggenomen. Iets minder mensen zijn weliswaar bang om 's avonds uit te gaan en minder mensen willen vanwege de criminaliteit verhuizen, maar het aantal mensen dat overdag bang is en dat zich in zijn activiteiten laat beknotten door angst voor criminaliteit blijft even groot. Als mogelijke verklaringen voor deze teleurstellende resultaten noemt men de korte tijd die er tussen het installeren van de camera's en de evaluatie ligt, de omstandigheid dat lang niet alle bewoners de televisie voortdurend op het kanaal van de camera's hebben aanstaan, het bij de bewoners aanwezige gebrek aan vertrouwen in de lokale politie die ook niet optimaal meewerkt en die men niet direct maar slechts via een centrale politiepost kan bellen en pogingen van vandalen om de camera's te vernielen. Bovendien worden volgens veel geïnterviewden de meeste misdrijven gepleegd door mensen uit het woningbouwcomplex zelf. Van de respondenten geeft 32,7% te kennen uit angst voor wraak voor het melden van vergrijpen terug te deinzen (Musheno e.a., 1978).

- *Camera's in wooncomplexen voor ouderen*: In Groot-Brittannië heeft men, ter beveiliging tegen inbraak, camera's in speciaal voor ouderen ontworpen wooncomplexen geïnstalleerd. Men werkt met dummy's, bordjes met waarschuwingen dat er camera's zijn, en verborgen camera's. De verborgen camera's staan zò opgesteld dat een inbreker die de zichtbare dummy's tracht te ontwijken gefilmd wordt. De monitor wordt weliswaar niet constant bewaakt, maar wanneer er iets gebeurt, zijn de beelden beschikbaar. Men evalueert tien maanden na de invoering van het systeem. Tijdens de periode waarover wordt geëvalueerd nemen het aantal geregistreerde inbraken en de angst onder de ouderen significant af en vinden verschillende arrestaties plaats, waarbij de filmbeelden als bewijsmateriaal dienen. De camera's blijken een afschrikwekkende werking te hebben, terwijl de filmbeelden tot herkenning van reeds bij de politie bekende daders leiden. De ouderen worden, door het project, zelf ook meer bedacht op hun veiligheid. Zij worden ook minder bang en dit komt door de aanwezigheid van de camera's, doordat het aantal inbraken is afgenomen en doordat zij ook zien dat schijnbaar verdachte en angstwekkende incidenten in feite onschuldige voorvallen zijn. Het is volgens de auteurs jammer dat er bij dit project niet in een latere fase geëvalueerd kan worden, zodat men niet kan nagaan of inbrekers op langere termijn andere mogelijkheden ontdekken, of het effect van de camera's in de loop der tijd minder wordt en of men succes heeft met het arresteren van inbrekers wanneer het aantal inbraken weer toeneemt (Chatterton en Frenz, 1994).

## 5. Draagvlak

In Nederland bestaat de indruk dat de acceptatie van cameratoezicht door publiek en personeel van beveiligde instellingen/bedrijven de laatste vijf jaar veel groter is geworden. De angst voor criminaliteit onder het publiek zou de laatste jaren zijn gegroeid en men zou zich door de aanwezigheid van camera's veiliger voelen<sup>16</sup>. Uit opinie-onderzoek blijkt dat de mensen geen moeite hebben met cameratoezicht zolang dat het gevoel van veiligheid verhoogt (Vreeken, 1995).

In Groot-Brittannië blijkt uit een onderzoek dat de meeste mensen welwillend tegenover cameratoezicht staan en dat zij dit zien als een effectief middel voor het onder controle houden van de criminaliteit. Overigens blijkt er geen verband te bestaan tussen de door het publiek ervaren effectiviteit van camerabeveiliging op bepaalde plaatsen en de misdaadcijfers op die plaatsen. Verder blijkt dat hoe onveiliger men zich op straat voelt, des te meer men van CCTV met betrekking tot de persoonlijke veiligheid verwacht (Honess en Charman, 1992, Bennett en Gelsthorpe, 1994). Bij een onderzoek in Cambridge laat men mensen uit het publiek aangeven naar welke beveiligingsmaatregelen hun voorkeur uitgaat. Op de eerste plaats komt: meer politie op straat, gevolgd door een betere straatverlichting, met vlak daarachter cameratoezicht. Wellicht verkiezen de meeste mensen een

<sup>16</sup> Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het Projectteam Overvalcriminaliteit

betere straatverlichting boven cameratoezicht omdat zij in het eerste geval zelf beter in staat zijn mogelijke gevaren te zien (Bennett en Gelsthorpe, 1994).

Er is sprake van plaatselijke verschillen in acceptatie van cameratoezicht. Zo wordt in Groot-Brittannië de camerabeveiliging in Hartlepool, Cambridge en Londen door het publiek direct positief ontvangen. Bij de inwoners van Hull bestaan aanvankelijk echter duidelijke weerstanden tegen de invoering van camera's. Het gebruik van camera's en het cameratoezicht in die plaats is daarom aan duidelijke regels gebonden (Bennett en Gelsthorpe, 1994, Moore, 1994, Tilley, 1993). Het is niet duidelijk wat de oorzaak is van deze verschillen in acceptatie.

## **6 Gevolgen voor de taaklast van toezichthouders**

### *6.1 Gevolgen voor de politie*

Cameratoezicht betekent een verzwaring en verlichting van de taaklast van de politie<sup>17</sup>.

- De politie moet meer tijd gaan steken in de voorlichting aan bedrijven en moet zelf de snelle technische ontwikkelingen zoveel mogelijk volgen, wil zij haar voorlichting up-to-date houden.
- Dankzij de camera's beschikt men bij meer delicten over voldoende aanknopingspunten om te proberen de dader(s) te achterhalen en dat brengt meer werk met zich mee.
- Cameratoezicht kan preventief werken en daardoor een verlichting van de taaklast van de politie tot gevolg hebben.
- In Rotterdam is gebleken dat delicten eerder kunnen worden opgelost wanneer men over camerabeelden daarvan beschikt. Ook dit betekent een verlichting van de werkdruk.

Het is moeilijk te zeggen of de totale taaklast van de politie verzwaard of verlicht wordt door de aanwezigheid van camera's. Er is wèl sprake van een verschuiving van werkzaamheden.

De ervaringen in Groot-Brittannië<sup>18</sup> leren dat goede camerabeelden politie en justitie veel werk kunnen besparen. Men kan daders sneller opsporen en deze bekennen vrijwel allemaal direct wanneer zij met camerabeelden waarop zij duidelijk te herkennen zijn, worden geconfronteerd. Wanneer de camera's echter vage beelden opleveren, kan dat voor de politie veel extra werk betekenen, omdat zij deze als aanvullend bewijs niet kan negeren, maar er onvoldoende houvast aan ontleent om een gericht onderzoek te kunnen verrichten.

Een ander, door de hiervoor vermelde bronnen niet genoemd gevolg van cameratoezicht op grote schaal kan zijn dat de politie met een enorme

<sup>17</sup>Deze mondeling verstrekte informatie is afkomstig van een vertegenwoordiger van het Platform Overvalcriminaliteit.

<sup>18</sup>mondelinge informatie verstrekt door het Home Office Police Scientific Development Branch

hoeveelheid beeldmateriaal van incidenten wordt geconfronteerd, dat bestudeerd en waarop gereageerd moet worden.

### *6.2 Gevolgen voor beveiligingsdiensten*

Hoewel camera's veelal worden geïnstalleerd om de personeelskosten te drukken, ziet men bij de beveiligingsdiensten zelf geen vermindering van werkzaamheden als gevolg van het cameratoezicht. Patrouilleren blijft noodzakelijk vanwege de preventieve werking die daarvan uitgaat en omdat het publiek zich door de aanwezigheid van beveiligingspersoneel veiliger voelt. Er kan, dankzij de camera's, wèl efficiënter worden gewerkt, omdat men vanuit de centrale controlepost de surveillanten direct kan sturen naar de plaatsen waar zij nodig zijn<sup>19</sup>.

## **7 Vooruitblik**

Naar het zich laat aanzien zal de tendens om op meer plaatsen gebruik te maken van cameratoezicht zich voortzetten, wordt de apparatuur steeds beter en goedkoper en zal het minder tijd en geld gaan kosten om (potentiële) daders te identificeren.

### *7.1 Verdere uitbreiding van cameratoezicht*

Van de kant van het Home Office<sup>20</sup> in Groot-Brittannië wordt voorspeld dat er in dat land in de komende tijd meer publieke ruimten onder cameratoezicht zullen komen te staan, omdat daarmee de kosten van beveiligingspersoneel zouden kunnen worden gedrukt. Men verwacht verder een nauwere samenwerking tussen bedrijven of gemeenten die over een CCTV-systeem beschikken om tot een integratie van die systemen te komen (zie ook Moore, 1994). Men voorspelt ook een uitbreiding van camera's voor het regelen van en het toezicht op het verkeer. Het is wellicht soms mogelijk dezelfde camera voor verschillende doeleinden te gebruiken (Borough Council of King's Lynn and West Norfolk, 1990).

### *7.2 Meer kwaliteit voor minder geld*

De beveiligingsindustrie op het terrein van de digitale video zal naar verwachting enorm groeien. Men verwacht dat er de komende tijd weliswaar sprake zal zijn van een geringe toename in de mogelijkheden van de apparatuur, maar dat de kosten daarvan aanzienlijke zullen dalen (Redpath, 1995). Verder bestaat hij het Britse Home Office<sup>21</sup> de verwachting dat het technisch mogelijk zal worden de heelden over een grote afstand tegen

<sup>19</sup>mondelinge informatie van een beveiligingsdienst

<sup>20</sup>schriftelijke informatie, verstrekt door een vertegenwoordiger van de Police Research Group van het Britse Home Office

<sup>21</sup>schriftelijke informatie, verstrekt door een vertegenwoordiger van de Police Research Group van het Britse Home Office



geringe kosten te verzenden. Door deze ontwikkeling kan het toezicht via de monitor nog meer worden gecentraliseerd.

### *7.3 Identificatie van (potentiële) daders*

Het is nu al mogelijk nummerborden op camerabeelden te lezen. De automatische beeldanalyse om personen te identificeren verkeert nog in een experimenteel stadium, maar zou volgens het Britse Home Office binnen tien jaar operationeel kunnen zijn. Redpath (1995) verwacht dat zelfs al over ongeveer twee jaar. In Nederland lijkt men dit optimisme niet te delen en beschouwt men een nationaal matchingssysteem vooralsnog als toekomstmuziek. Men wil in ons land wél de identificatie van (potentiële) daders vergemakkelijken door een centrale videotheek voor de politie in te richten (mogelijk bij het CRI) die recent gemaakte opnamen van incidenten regelmatig, bijvoorbeeld maandelijks, over alle politieregio's verspreidt. Men verwacht dat het aantal personen dat herkend wordt, daardoor aanzienlijk zal toenemen<sup>22</sup>.

## **8 Discussie**

Er worden kritische kanttekeningen geplaatst bij sommige evaluaties van cameratoezicht. Verder worden enkele redenen genoemd waarom cameratoezicht preventief en repressief kan werken en een aantal condities waaraan cameratoezicht moet voldoen, wil het effectief zijn. Tenslotte komen enkele ongewenste neveneffecten van cameratoezicht ter sprake.

### *8.1 Kritiek op evaluatieonderzoek*

Short en Ditton (1995) plaatsen de nodige kritische kanttekeningen bij evaluatieonderzoeken in Groot-Brittannië naar het effect van cameratoezicht in stadscentra. Zij constateren dat dergelijke onderzoeken dikwijls niet door een professionele, onafhankelijke organisatie worden uitgevoerd. Verder merken zij op dat de evaluatieperiodes vóór en na de installatie van de camera's veelal te kort zijn, dikwijls niet in dezelfde tijd van het jaar vallen en soms zelfs verschillend van lengte zijn. Bovendien maakt men meestal geen onderscheid tussen verschillende soorten misdrijven, gaat men vaak voorbij aan de mogelijkheid van verplaatsing en hanteert men meestal het totale misdaadcijfer in Engeland en Wales als maatstaf, terwijl dat in de regel op een andere periode dan die van het evaluatie-onderzoek betrekking heeft. Bij onderzoek naar de mening van het publiek over cameratoezicht, is veelal niet duidelijk op welke wijze de steekproef is getrokken, worden vaak suggestieve vragen gesteld en verzuimt men veelal het onderzoek twee keer (namelijk vóór en na invoering van de camera's) te houden. Bij het bekend maken van de onderzoeksresultaten geeft men dikwijls alleen de percentages en niet de absolute cijfers, zodat een buitenstaander niet kan zien of er

<sup>22</sup>Deze mondeling verstrekte informatie is afkomstig van het Platform Overvalcriminaliteit.

sprake is van significante verschillen. Dergelijke onderzoeken geven in de regel een te rooskleurig beeld te zien van het effect van cameratoezicht, aldus Short en Ditton.

### 8.2 Preventief en repressief cameratoezicht

De ervaringen in Bronxdale en in de binnenstad van de niet met name genoemde Britse gemeente leren dat men, voordat men tot de installatie van camera's overgaat, eerst het probleem moet analyseren en moet zien te achterhalen wat de oorzaken daarvan zijn, zodat men kan nagaan of cameratoezicht überhaupt effect kan hebben in preventief en/of repressief opzicht.

De aanwezigheid van camera's kan als gevolg van verschillende mechanismen *preventief* werken (zie Tilley, 1993):

- (1) Wanneer potentiële daders weten dat er camera's zijn, willen zij niet het risico lopen dat zij gepakt en veroordeeld worden op grond van videobeelden of de getuigeverklaring van een operator die hen op zijn monitor heeft gezien.
- (2) Dankzij de camera's worden er meer daders gepakt die daardoor verhinderd of afgeschrikt worden om nog verder vergrijpen te begaan.
- (3) Doordat de mensen door de aanwezigheid van camera's minder bang worden het slachtoffer van een misdrijf te worden, wordt een plaats waar CCTV is soms drukker bezocht en daarmee minder aantrekkelijk voor potentiële daders omdat daar meer potentiële getuigen zijn dan voorheen<sup>23</sup>.
- (4) De aanwezigheid van camera's kan de aanwezigen eraan herinneren dat zij het slachtoffer kunnen worden van een delict en dat kan bij hen tot een grotere alertheid leiden.

Het hangt wèl van het soort vergrijp af in hoeverre de subjectieve pakkans van potentiële daders wordt beïnvloed. Wanneer men een misdrijf in korte tijd kan plegen en de kans om bij het betrapt worden toch nog te ontsnappen relatief groot is, zal de subjectieve pakkans minder toenemen dan bij delicten waarbij dat niet het geval is (Tilley, 1993).

Cameratoezicht kan ook *repressief* zijn (Tilley, 1993):

- (1) Dankzij de camera's kunnen politie en veiligheidsmensen vaker en eerder zien dat iemand zich verdacht gedraagt of dat er een delict wordt gepleegd en daardoor ook vaker en eerder ingrijpen.
- (2) Wanneer de camera- en videobeelden duidelijk genoeg zijn om iemand te identificeren, kan cameratoezicht bijdragen tot een veroordeling van daders.

Voor de *preventie* is het van belang dat het publiek en daarmee ook de potentiële daders weten dat er cameratoezicht is. Om die reden kan het nuttig zijn de nodige publiciteit aan het cameratoezicht te geven. Dat geldt ook voor een schriftelijke aankondiging ter plaatse van de aanwezigheid van

<sup>23</sup>Er wordt hier geen melding gemaakt van de mogelijkheid dat de aanwezigheid van meer mensen ook juist aantrekkelijk kan zijn voor potentiële daders, omdat zij daardoor eerder in de mensenmassa kunnen verdwijnen.

camera's en voor zichtbare camera's en monitoren. Voor preventieve doeleinden worden in plaats van of in combinatie met echte camera's ook wel pseudocamera's of dummy's gebruikt. Wanneer men de camera's echter ook voor *repressieve* doeleinden wil gebruiken, dan moet men voorkomen dat potentiële daders zich aan het cameratoezicht onttrekken. In dat geval verdienen verborgen camera's de voorkeur. Voor opsporingsdoeleinden is het een vereiste dat de camera's een herkenbaar/identificeerbaar beeld van het gezicht van daders kunnen vastleggen. De wijze waarop de camera's worden geïnstalleerd is cruciaal voor de kwaliteit van de camerabeelden. Er moet na het misdrijf ook snel een videoprint kunnen worden gemaakt. Geluidsregistratie kan, in combinatie met de beelden, een belangrijke bijdrage leveren aan het herkennen van daders. Verder zijn datum- en tijdregistratie van belang voor het terugzoeken van de beelden. Bovendien moet de technische en organisatorische infrastructuur van het CCTV-systeem zodanig zijn dat er snel en effectief tegen daders kan worden opgetreden. Een centrale videotheek en, op langere termijn, een nationaal matchingssysteem met automatische beeldanalyse kunnen de identificatie van daders bevorderen en bespoedigen. Wanneer men een CCTV-systeem voor zowel *preventie* als *repressie* wil gebruiken, is een combinatie van zichtbare en verborgen camera's waarschijnlijk het meest effectief.

### *8.3 Alleen permanent effect bij een blijvende grotere pakkans*

Camera's kunnen een rol vervullen bij de misdaadbestrijding. Wanneer men echter uitsluitend gebruik maakt van camera's zonder dat men op menselijk ingrijpen kan terugvallen, zal het *preventieve* effect, als dat al optreedt, slechts zeer tijdelijk zijn, doordat potentiële daders dan gaan merken dat de objectieve pakkans niet of slechts in geringe mate is toegenomen. Ook wanneer de pakkans dankzij het cameratoezicht aanzienlijk groter is geworden, is het effect vaak van tijdelijke aard omdat (potentiële) daders zich uiteindelijk aan de nieuwe situatie weten aan te passen. Het is daarom van belang dat het beveiligingssysteem zodanig flexibel is dat daar voortdurend veranderingen in kunnen worden aangebracht, zodat men (potentiële) daders steeds weer voor verrassingen kan stellen. Verder is het risico aanwezig dat de aandacht en inzet van degenen die bij een beveiligingsprogramma betrokken zijn, afneemt wanneer het nieuwe ervan af is. Men kan dit wellicht voorkomen door alle betrokkenen regelmatig feedback te (blijven) geven over de resultaten van het beveiligingsprogramma en over hun eigen aandeel daarin. Veranderingen in het programma kunnen mogelijk ook weer tot een hernieuwde belangstelling leiden van de kant van degenen die het uit moeten voeren. Het behoeft verder geen betoog dat de beveiligingsapparatuur regelmatig onderhouden moet worden.

### *8.4 Cameratoezicht als één van de beveiligingsmaatregelen*

Het installeren van camera's zonder andere beveiligingsmaatregelen is in de regel onvoldoende. De invoering van CCTV gebeurt meestal in het kader van een meer omvattend beveiligingsprogramma, waarbij dikwijls de te beveiligen plaats meer overzichtelijk en duidelijker zichtbaar wordt gemaakt, door bijvoorbeeld groen en/of muren te verwijderen en de verlichting te verbeteren. Er wordt soms gelijktijdig menselijk toezicht geïntroduceerd of geïntensiveerd. Het is daardoor niet altijd duidelijk hoe groot de bijdrage van de camera's is aan het effect van al deze maatregelen. De andere maatregelen kunnen de effectiviteit van de camera's vergroten en omgekeerd.

### *8.5 Ergonomische vereisten*

Men moet bij de keuze van een CCTV-systeem rekening houden met de vraag of de omgeving die de camera moet 'overzien' eenvoudig of complex is. De beelden moeten voor het beveiligingspersoneel voldoende duidelijk zijn om onregelmatigheden vlot te onderkennen. Er is nog heel weinig aandacht besteed aan de problemen die operators ondervinden wanneer zij verschillende camera's en monitors gedurende lange tijd tegelijkertijd moeten bedienen. Er is ook nog te weinig aandacht besteed aan het ontwerp van de controlekamer en de communicatiesystemen. Het is ook nog niet bekend wat precies het effect is van het langdurig naar een scherm kijken, ook wanneer men daar tussendoor langdurig kan pauzeren (Sutton, 1995). Verder zullen de eisen die aan het controlepersoneel worden gesteld, naar het zich laat aanzien, wezenlijk veranderen wanneer er betaalbare apparatuur op de markt komt die zelf scènes kan analyseren.

### *8.6 Samenwerking en communicatie*

Camerabeveiliging leidt dikwijls tot (intensievere) samenwerking tussen verschillende organisaties. Een aandachtspunt is daarbij de communicatie tussen gebruiker, beveiligingspersoneel en politie. Bij incidenten moet er snel worden ingegrepen en mag geen tijd verloren gaan doordat men bepaalde termen van elkaar niet begrijpt of de exacte ligging van een locatie niet kent. Het is noodzakelijk dat politie, bewakingspersoneel en eventueel ook de gebruikers zich de vereiste terminologie en terreinkennis eigen maken (Williams, 1995).

### *8.7 Ongewenste neveneffecten van cameratoezicht*

Cameratoezicht kan ongewenste neveneffecten hebben:

- *Verplaatsing*: Een succesvolle bestrijding van criminaliteit door middel van cameratoezicht leidt vaak tot verplaatsing van de misdaad naar de omgeving die (nog) niet door camera's wordt bewaakt, hetgeen dan weer aanleiding kan zijn om ook op die plaatsen camera's te installeren (Edwards, 1995). Het lijkt niet eenvoudig een dergelijke vicieuze cirkel te doorbreken en het is naar ons oordeel verstandig met deze mogelijkheid rekening te houden

voordat men tot camerabeveiliging op een bepaalde plaats besluit. Overigens hoeft camerabeveiliging niet altijd tot verplaatsing te leiden (Home Office, 1994). Het is alleen niet duidelijk van welke factoren het afhangt dat er wel of geen verplaatsing optreedt.

- *Grotere nonchalance bij het publiek*: Cameratoezicht kan tot een groter gevoel van veiligheid bij het publiek leiden en dat is gunstig wanneer dat gevoel terecht is. Uit een Brits onderzoek blijkt echter dat er geen verband bestaat tussen het door het publiek ervaren effect van camerabeveiliging en de werkelijke misdaadcijfers (zie paragraaf 5). Men moet er daarom voor waken dat de aanwezigheid van camera's tot gevolg heeft dat burgers zelf minder alert worden en minder voorzorgsmaatregelen tegen delicten nemen of dat kwetsbare personen een overdreven gevoel van veiligheid krijgen (Home Office, 1994).

- *Verharding criminaliteit*: Cameratoezicht kan ook leiden tot een verharding van de criminaliteit. Zo lijkt er sprake te zijn van een toenemend aantal gijzelingen in benzinstations die zijn voorzien van zichtbare camera's achter kogelvrij glas<sup>24</sup>.

- *Gebruik voor oneigenlijke doeleinden*: Cameratoezicht brengt het risico met zich mee dat het voor oneigenlijke doeleinden wordt gebruikt en tot een ontoelaatbare inbreuk van de privacy leidt. Het hoeft geen betoog dat het vastgelegde beeldmateriaal bewaard moet blijven op een plaats die uitsluitend toegankelijk is voor degenen die deze beelden mogen zien en dat duidelijk moet worden vastgesteld welke personen die bevoegdheid krijgen. Naarmate er op steeds grotere schaal gebruik wordt gemaakt van cameratoezicht, zal dat leiden tot een toename in het aantal monitoren dat in het oog moet worden gehouden en het aantal videobanden dat moet worden afgekeken. Een en ander heeft tot gevolg dat steeds meer mensen bij deze werkzaamheden moeten worden ingeschakeld. Daarmee neemt de kans op misbruik toe. Men kan zich afvragen hoe al deze controleurs op hun beurt gecontroleerd kunnen worden.

## 9 Conclusie

Er wordt zowel in Nederland als in het buitenland in een toenemend aantal verschillende branches steeds meer gebruik gemaakt van cameratoezicht dat in de regel onderdeel uitmaakt van een groter pakket van veiligheidsmaatregelen. Daarbij neemt de kwaliteit van de CCTV-systemen toe, terwijl de kosten van de apparatuur dalen. Het ziet ernaar uit dat de hiervoor vermelde tendensen zich voorlopig zullen voortzetten.

Ondanks de groei in cameratoezicht is er maar heel weinig systematisch en langer lopend onderzoek bekend naar de effectiviteit in *preventief* en *repressief* opzicht van beveiliging met camera's. CCTV kan weliswaar tot een (tijdelijke) afname van criminaliteit leiden, hetgeen waarschijnlijk (mede) het gevolg is van een grotere subjectieve pakkans bij (potentiële) daders, maar dit effect kan alleen van blijvende aard zijn, wanneer er

<sup>24</sup>mondelijke informatie van een beveiligingsdienst

werkelijk een grotere objectieve pakkans is dankzij de camera's en deze grotere objectieve pakkans een permanent karakter heeft. Verder blijkt men met behulp camera's weliswaar meer daders te kunnen opsporen, maar ook dit effect zal waarschijnlijk wegebben, wanneer men het systeem in de loop der tijd onveranderd laat en men daders daarmee de gelegenheid biedt methodes te ontdekken om zich aan het cameratoezicht te onttrekken. Het is vooralsnog niet duidelijk of cameratoezicht dat de toezichthouders van extra 'ogen' voorziet, tot een verlichting of juist verzwaring van hun taak leidt; er is wèl sprake van een verschuiving in hun werkzaamheden. Cameratoezicht lijkt momenteel op een brede steun onder het publiek te mogen rekenen en tot een groter gevoel van veiligheid te kunnen leiden. Deze opvattingen van het publiek lijken echter vooral het gevolg te zijn van subjectieve verwachtingen en minder op feiten te berusten.

# **CCTV en het recht in Nederland**

Juridische aspecten van toezicht met camera's

Een beschouwing

C. Cozijn

## **1. Civiel recht**

In de Nederlandse wetgeving zijn slechts weinig bepalingen te vinden omtrent de (on)toelaatbaarheid van videocontrole. Hoofregel is dat het mag indien degene van wie opnames gemaakt worden daar toestemming voor heeft gegeven. In het navolgende wordt er daarom van uitgegaan dat die uitdrukkelijke toestemming ontbreekt.

Artikel 21 van de Auteurswet 1912 bepaalt dat openbaarmaking van een niet in opdracht van de geportretteerde vervaardigd portret niet is geoorloofd voorzover een redelijk belang van de geportretteerde zich daartegen verzet. De auteurswet verzet zich er dus niet tegen om beelden te maken van een persoon. Deze persoon kan zich daar niet tegen verzetten. Pas wanneer het portret gepubliceerd zou worden, en men zich kan beroepen op een redelijk belang, dan kan men eventueel de publikatie tegengaan.

De vraag die dan rijst is die naar de redelijke belangen die zich tegen openbaarmaking verzetten. Vrijwel zonder uitzondering wordt door de auteurs aangegeven dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, als in de grondwet verankerd grondrecht, tot deze redelijke belangen gerekend moet worden. Echter: de reikwijdte van grondrechten is niet onbegrensd, zodat ook het invoeren van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet onder alle omstandigheden voldoende is om openbaarmaking tegen te gaan.

## **2. Strafrecht**

Men kan zich voorstellen dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, of, anders gezegd, het recht om gevrijwaard te blijven van inbreuken op de privacy, nadrukkelijk meer voorrang krijgt boven andere belangen, naarmate men zich meer in de privé-sfeer en minder in de openbaarheid beweegt. Zo is het ongevraagd maken van afbeeldingen van in woningen en niet voor het publiek toegankelijke lokalen vertoevende personen als misdrijf strafbaar gesteld in art. 139f Sr, wanneer daarbij gebruik gemaakt wordt van een door een list of kunstgreep geschapen gelegenheid en een rechtmatig belang van betrokkene hierdoor wordt ge-

schaad. Onder afbeelding valt zowel de vastlegging door middel van fotografisch papier als elke eenmalige tijdelijke beeldvorming anders dan op het netvlies van de toeschouwer. Het maken van video-beelden valt dus ook onder de werking van de strafbepaling. Ook hier geldt de vraag welke de rechtmatige belangen zijn waarvan de schending leidt tot strafbaarheid. Naeyé (1995(1), 1995(2)) geeft aan dat het hierbij gaat om een belang dat in het kader van de rechtsorde bescherming verdient. Criminele handelingen worden derhalve door de strafbaarstelling niet beschermd. Kortom, aldus Naeyé, zolang politieambtenaren het vervaardigen van afbeeldingen beperken tot de openbare weg, blijven zij buiten de reikwijdte van art. 139f Sr. Hij voegt daaraan toe dat straffeloosheid niet zonder meer met zich brengt dat deze geheime manier van werken (observeren) geen inbreuk zou kunnen maken op de persoonlijke levenssfeer van de persoon waarvan een afbeelding wordt gemaakt.

Gaat men meer de openbaarheid in, en komt men in voor het publiek toegankelijke besloten ruimten, waarin spijzen, dranken en andere waren aan particulieren worden geleverd, is het maken van afbeeldingen strafbaar als overtreding op grond van art. 441b Sr, indien gebruik gemaakt wordt van een daartoe aangebracht technisch hulpmiddel waarvan de aanwezigheid niet op duidelijke wijze kenbaar is gemaakt. Volgens De Hert en Gutwirth (1995) zijn beide bepalingen een lege huls. Voor art. 139f Sr omschrijven zij dit als volgt: "Visuele spionage die tot niets leidt, blijft verborgen. Visuele spionage met resultaat leidt tot een veroordeling van de gefilmde persoon die niet over een rechtmatig belang beschikt." Voor art. 441b Sr geldt dat het alleen van toepassing is gedurende de tijd dat de ruimte voor het publiek toegankelijk is en dat het alleen doelt op het gebruik van televisiecamera's en fototoestellen in warenhuizen en andere winkels, en in café's en restaurants; bankgebouwen vallen er dus buiten. Men ontsnapt bovendien aan het cameraverbod door de plaatsing van de camera's op een duidelijke manier bekend te maken.

Nog verder de openbaarheid in komt men op straat. Hier zijn de artt. 139f en 441b Sr niet van toepassing. Mag men nu zonder meer filmen op straat? In het eerste Schaduw arrest (HR 14 oktober 1986, NJ 1987, 564) stelt de Hoge Raad dat uit haar taakstelling zoals neergelegd in art. 2 Politiewet 1993 volgt dat de politie vrijelijk mag observeren en dat het tijdens de observatie waargenomene ook mag bijdragen aan de totstandkoming van verdenking. Volgens het tweede Schaduw arrest volgt ook geen strijd met art. 8 EVRM wanneer de politie zich beperkt tot waarneming van wat in het openbaar geschiedt. Ook in HR 13 oktober 1992, NJ 1993, 223 baseert de Hoge Raad het observeren en fotograferen van niet verdachte personen op de algemene politietaak. De Hoge Raad lijkt dus geen principieel verschil te zien tussen observeren en vastleggen van hetgeen geobserveerd wordt. Volgens Naeyé (1995(2)) heeft de Hoge Raad, door de observatie te baseren op de algemene taakstelling van de politie, wel gekozen voor de lijn dat dergelijke activiteiten moeten voldoen aan de algemene eisen van behoorlijk



politie-optreden. De algemene observatie, voorafgaande aan een strafrechtelijk relevante verdenking, is dus geen vrije zaak die kan worden gebaseerd op het adagium dat de politie alles mag wat niet verboden is.

### 3. Art. 8 EVRM

Camera's staan haaks op de privacy van de burgers. De privacy staat hoog in de hiërarchie van de te beschermen belangen, wat genoegzaam blijkt uit de opname van privacybescherming in de hoogste internationale regels (art. 8 EVRM, art. 12 UVRM en art. 17 IVBPR) en in talrijke nationale grondwetten (Redactioneel, 1995). De vrijheid van de een vindt noodzakelijkerwijze zijn beperkingen in die van de ander of in die van alle anderen, te weten het algemeen belang. De bescherming van de privacy is daardoor nooit absoluut; telkens zijn juridisch geldige afwijkingen mogelijk, maar zulks slechts in het licht van een afweging van rechten en belangen waarin de vrijheid van de privacy zwaar moet wegen. In hetzelfde Redactioneel wordt aangegeven dat art. 8 EVRM deze aantasting slechts toestaat, voorzover dat bij wet is geregeld, dat noodzakelijk is in een democratische samenleving en zulks alleen ter verwezenlijking van bepaalde limitatief opgesomde wettige doeleinden, waarbij tenslotte moet worden nagegaan of het vooropgestelde doel niet had kunnen worden bereikt door een maatregel die de gewaarborgde vrijheid in mindere mate zou hebben aangetast.

Deze, ook door anderen genoemde criteria, staan bekend als formeel criterium, noodzakelijkheids criterium, legitimitieits criterium en proportionaliteits criterium. De toepassing van deze criteria op toezichtcamera's laat niet aan duidelijkheid te wensen over: hun plaatsing is in beginsel niet toegelaten omdat de privacy wordt geschonden; slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin minder invasieve hulpmiddelen ondoeltreffend blijken, kan er voor bepaalde gewichtige wettelijke doeleinden, mits daarbij voldoende rechtszekerheid wordt geboden, op worden teruggevallen. Triviaal uitgedrukt: wie camera's wil plaatsen, schendt de privacy en moet er derhalve goede en overtuigende redenen voor hebben (Redactioneel, 1995).

### 4. Wet Persoonsregistraties (WPR)

Gelet op de wetgeving rond de verwerking van persoonsgegevens in de meeste Europese landen, moet worden vastgesteld dat beelden van personen, omdat ze het mogelijk maken deze personen te identificeren, persoonsgegevens zijn. Verzameling, registratie of verwerking daarvan via camera's valt bijgevolg onder toepassing van de wetten over persoonsregistraties, zeker wanneer beelden worden vastgelegd en bijgehouden.

Toegepast op camera's houdt dit onder meer in dat beelden uitsluitend mogen worden verwerkt voor duidelijk omschreven, wettige en niet disproportionele doeleinden; zij dienen op eerlijke en wettige wijze te worden verkregen en verwerkt. Hun verwerking, alsook het doel waarvoor dit geschiedt, moeten bekend en openbaar zijn (b.v. door melding bij de Registratiekamer). Uiteraard kunnen de beelden niet worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met de vooropgestelde doeleinden. Zij dienen tevens proportioneel, d.w.z. toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Zij behoren nauwkeurig te zijn, zo nodig te worden bijgewerkt, en mogen niet langer worden verwerkt of bewaard dan noodzakelijk voor de realisatie van het vooropgestelde doel. Aan de betrokkenen - de visueel gecontroleerden - wordt een recht op inzage en verbetering toegekend. Op de verwerking van bepaalde gevoelige beelden geldt een principieel verbod, waarbij wordt verwezen naar beelden die informatie (kunnen) geven over ras, politieke overtuiging, godsdienstige of andere levensbeschouwing, gezondheid, sexueel gedrag en strafrechtelijke veroordelingen. Verwerkingen van persoonsgegevens dienen tevens voldoende te worden beveiligd tegen toevallige of ongeoorloofde vernietiging, toevallig verlies en ongeoorloofde toegang, wijziging of verspreiding. Voor elke verwerking van beelden dient tenslotte een aanspreekbare verantwoordelijke persoon te worden aangeduid (Redactioneel, 1995).

De Hert en Gutwirth (1995) komen tot een vergelijkbaar oordeel. Zij baseren zich daarbij specifiek op de WPR<sup>25</sup>. De WPR geeft regels voor het omgaan met persoonsgegevens, maar alleen in verband met persoonsregistraties. Volgens art. 1 WPR is van een persoonsregistratie sprake, als er een samenhangende verzameling is van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens, die langs geautomatiseerde weg wordt gevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd. Foto's en filmbeelden bestemd om te worden opgenomen in een bestand, vallen volgens deze auteurs dus onder de WPR en het Besluit Gevoelige Gegevens. Maar ook als de beelden niet worden opgeslagen in een bestand, kan de WPR van toepassing zijn. Dat geldt volgens beide auteurs in ieder geval voor digitale camera's. Voor analoge camera's zonder beeldopnamen zou volgens gangbare Nederlandse interpretatie de WPR niet van toepassing zijn, omdat het hierbij gaat om louter inzamelprocedures.

De Hert en Gutwirth plaatsen echter wel kanttekeningen bij de interpretatie dat observatie door middel van analoge camera's zonder beeldopname niet onder de werking van de WPR zou vallen. Hierbij baseren zij zich op (het ontwerp van) de Europese Richtlijn van juni 1995 inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, waarin ook het verzamelen van persoonsgegevens gerekend wordt tot het verwerken van

<sup>25</sup>Waar over de WPR wordt gesproken, wordt voor videosurveillance door de politie, de WPoR (Wet Politieregisters) mede verstaan.

persoonsgegevens. Zolang de wetgever niet via een wettelijke ingreep een ander regime incorporeert zijn volgens De Hert en Gutwirth de volgende tien geboden inzake beeldverwerking van kracht:

1. Persoonsbeelden mogen alleen voor een wettelijk, rechtmatig en bepaald doel worden geregistreerd (art. 4 WPR).
2. Het doel van de beeldregistratie moet worden bekendgemaakt aan de Registratiekamer (art. 19 en 24 WPR).
3. Persoonsbeelden mogen alleen voor het omschreven doel worden gebruikt (art. 6 WPR).
4. Persoonsbeelden moeten op eerlijke en wettige wijze verkregen en verwerkt worden; sommige beelden (zoals o.m. beelden waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid of intiem levensgedrag kan blijken) kunnen in regel niet worden geregistreerd (art. 5 en 7 WPR).
5. Het nemen van persoonsbeelden moet proportioneel of ter zake dienend zijn voor het doel van de registratie, de beelden moeten juist en volledig zijn en mogen niet langer worden bewaard dan nodig (art. 5 en 18 WPR).
6. Persoonsbeelden mogen niet worden geopenbaard aan derden indien dit niet voortvloeit uit het doel van de registratie (art. 6 en 11 WPR).
7. Alle visueel gesurveilleerden hebben het recht op de hoogte te zijn van het hun betreffende beeldmateriaal en het gebruik dat daarvan wordt gemaakt (art. 28 en 32 WPR).
8. Alle visueel gesurveilleerden hebben een recht op kennisneming en verbetering van het beeldmateriaal in de registraties (art. 29, 31 en 35 WPR). In sommige gevallen kan van deze rechten worden afgeweken, o.m. wanneer dit noodzakelijk is in het belang van de opsporing en vervolging (art. 28, 2, c en art. 30 WPR).
9. Er moet steeds een aanspreekbare verantwoordelijke zijn die waakt over de geregistreerde beelden en de conformiteit van de registratie aan de wet. Hij moet tevens instaan voor de nodige voorzieningen van technische en organisatorische aard ter beveiliging van de registratie (art. 1, 8 en 9 WPR).
10. Het profielverbod: men mag, voor een beoordeling die rechtsgevolgen teweegbrengt, niet louter afgaan op een foto of een beeld (art. 16 van de Europese ontwerp-richtlijn)<sup>26</sup>.

Auteurs geven nadrukkelijk aan dat het bij deze tien geboden gaat om basisbeginselen. Voor de uitzonderingen op de regel en verfijningen verwijzen ze naar de tekst van de wet (en de uitvoeringsbesluiten).

Europese richtlijn van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van de natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens

<sup>26</sup>In de definitieve richtlijn is dit artikel 15. Het gaat hier overigens alleen om besluiten die uitsluitend op basis van een geautomatiseerde gegevensverwerking worden genomen.

In de considerans bij deze richtlijn zijn de overwegingen 14 tot met 16 relevant in verband met videobewaking:

- (14) overwegende dat, gezien het belang van de in het kader van de informatiemaatschappij aan de gang zijnde ontwikkelingen inzake de technieken voor het opvangen, doorsturen, manipuleren, registreren, bewaren of mededelen van geluid- en beeldgegevens betreffende natuurlijke personen, deze richtlijn ook van toepassing zal moeten zijn op verwerkingen die op deze gegevens betrekking hebben;
- (15) dat verwerkingen die op dergelijke gegevens betrekking hebben slechts onder deze richtlijn vallen als zij geautomatiseerd zijn of als de betrokken gegevens zijn opgeslagen of zullen worden opgeslagen in een bestand dat gestructureerd is volgens specifieke persoonscriteria teneinde een gemakkelijke toegang tot de betrokken gegevens mogelijk te maken;
- (16) overwegende dat verwerkingen van geluid- en beeldgegevens, zoals gegevens van videobewaking, niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen als deze verwerkingen plaatsvinden met het oog op de openbare veiligheid, de defensie, de veiligheid van de Staat, en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied of met het oog op de uitoefening van andere activiteiten die niet onder het gemeenschapsrecht vallen.

In de richtlijn wordt geen onderscheid gemaakt naar gelang de registratie gevoerd wordt door de overheid of door particulieren.

Op grond van overweging 14 zijn de bepalingen van de richtlijn van toepassing op de verwerking van geluid- en beeldgegevens van natuurlijke personen. Overweging 15 bepaalt dat dit echter alleen geldt als die verwerking langs geautomatiseerde weg plaats vindt of als de betrokken gegevens zijn of worden opgeslagen in een bestand dat gestructureerd is volgens specifieke persoonscriteria. Waar nodig zal de nationale wetgeving (denk aan de WPR) aan de bepalingen van de Europese richtlijn moeten worden aangepast.

Met name overweging 16 lijkt van grote betekenis. Videobewaking die plaats vindt met het oog op de openbare veiligheid en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied valt niet onder de werking van de richtlijn, ook al geschiedt de verwerking van de beelden langs geautomatiseerde weg of worden ze in een gemakkelijk toegankelijk bestand opgenomen.

Dat betekent niet dat videobewaking ongeclausuleerd toegelaten is. Immers, voor de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied blijven uit het nationale recht de bepalingen van onder meer de Politiewet en het Wetboek van Strafvordering van toepassing, naast de direct werkende bepalingen van het internationale recht. Hieronder moet met name ook art. 8 EVRM, dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer regelt, worden gerekend.

Voor videobewaking met het oog op de openbare veiligheid kan de WPR van toepassing zijn. Dit is aan de orde wanneer de beelden in geautomatiseerde vorm worden opgeslagen of op een systematische manier worden geregistreerd. Dan is er immers sprake van een persoonsregistratie. Voor deze situatie hoeft de nationale wetgeving (WPR) op grond van overweging 16 dus niet aan de Europese richtlijn te worden aangepast.

## 5. Slotbeschouwing

Hoewel er geen specifieke wetgeving in Nederland is die het gebruik van CCTV regelt, zijn er wel degelijk strenge criteria, verband houdende met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, van kracht. Deze criteria van wettigheid, noodzakelijkheid, legitimiteit en proportionaliteit worden gevonden in het Europese recht, met name in verband met de rechtspraak van het Europese Hof inzake art. 8 EVRM.

Indien de CCTV opnamen worden bewaard in geautomatiseerde vorm of niet geautomatiseerd, maar wel systematisch toegankelijk, is er bovendien sprake van een persoonsregistratie in de zin van de WPR en zijn de bepalingen van deze wet dus van toepassing (zie de tien geboden van De Hert en Gutwirth). Wanneer de beelden niet worden bewaard, is, anders dan De Hert en Gutwirth onder verwijzing naar het ontwerp voor de Europese richtlijn van juni 1995 meenden, de WPR niet van toepassing.

De richtlijn heeft overigens wel consequenties voor de nationale wetgeving (onder meer WPR):

- a. videosurveillance vindt plaats met het oog op de openbare veiligheid of met het oog op strafvordering: de richtlijn is niet van toepassing en de nationale wetgeving hoeft niet te worden aangepast aan de richtlijn.
- b. videosurveillance vindt plaats met het oog op andere doelen en de opnamen worden langs geautomatiseerde weg verwerkt of worden in een bestand opgeslagen: de richtlijn is van toepassing en de nationale wetgeving moet worden aangepast aan de richtlijn.
- c. als b, maar de opnamen worden niet langs geautomatiseerde weg verwerkt of worden niet in een bestand opgenomen: de richtlijn is niet van toepassing en de nationale wetgeving hoeft niet aan de richtlijn te worden aangepast.

Het opmerkelijke is nu, dat videobewaking langs geautomatiseerde weg of met opslag van beelden is toegelaten, mits aan de voorwaarden van de (eventueel aangepaste) WPR is voldaan, terwijl voor videobewaking zonder beeldopslag, hetgeen toch veel minder bedreigend is, een wettelijke regeling noodzakelijk lijkt, omdat EVRM slechts inbreuken op de grondrechten toelaat voorzover dat bij wet is geregeld. Weliswaar richt de tekst van art. 8 lid 2 EVRM zich tot het openbaar gezag (geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan, dan voorzover ....), maar wanneer horizontale werking van de grondrechten wordt aangenomen, is ook inmenging door burgers in de persoonlijke levenssfeer van anderen aan de bepalingen van het verdrag gebonden.

# Literatuur

Bennett, T., L. Gelsthorpe

*Public attitudes to CCTV in Cambridge*

*A report to the safer Cambridge steering group*

University of Cambridge, Institute of criminology, Cambridge, 1994

Boekhoorn, P., K. Loef

*Criminaliteit en de detailhandel*

*Resultaten van een enquête onder detaillisten, 1995*

Ministerie van justitie, Den Haag, 199

Borough Council of King's Lynn and West Norfolk

*Closed circuit television system*

September 1990

Borough Council of king's Lynn and West Norfolk

*C.C.T.V. scheme*

*The King's Lynn experience*

King's Lynn, December 1993

Burns-Howell, T.

Alarm verification - key to profits?

*International Security Review*, 1994, pp. 35-40

Chatterton, M.R., S.J. Frenz

Closed-circuit television: Its role in reducing burglaries and the fear of crime in sheltered accomodations for the elderly

*Security Journal*, jrg. 5, nr. 3, 1994, pp. 133-139

Edwards, G.

The dilemma of civil liberties and effective security

*Intersec*, jrg. 5, nr. 5, 1995, 156-158

Gaylord, M.S., J.F. Galliher

Riding the underground dragon

Crime control and public order on Hong Kong's mass transit railway

*British Journal of criminology*, jrg. 31, nr. 1, 1991, pp. 15-26

Hancox, P.D., J.B. Morgan

The use of CCTV for police control at football matches

*Police Research Bulletin*, jrg. 25 (1975), pp. 41-44

Hert, P de, en S. Gutwirth, Cameratoezicht, veiligheid en de Wet  
Persoonsregistraties,  
*Recht en kritiek*, jrg. 21, nr. 3, 1995, pp. 218-250.

Home Office  
*Looking out for you*  
*Closed Circuit Television*  
London, 1994

Honess, T., E. Charman  
*Closed circuit television in public places*  
Police Research Group, Crime Prevention Unit Series, paper 35, 1992

Koninklijke Nederlandsche Voetbalbond  
*Voorwaarden, richtlijnen en aanbevelingen veiligheidsbeleid en voor-  
schriften voor clubs betaald voetbalvoor de organisatie van orde en  
veiligheidbij wedstrijden*  
KNVB, Zeist, 1995

Korthals Altes, H.J.  
*Project Audio-videobewaking Kikkenstein*  
*procesbeschrijving*  
Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV, Amsterdam. 1995

Kruissink, M.  
*Inbraak in bedrijven*  
Stafafdeling Informatievoorziening Directie Criminaliteitspreventie,  
Ministerie van Justitie, Den Haag, 1995

MacGee, D.  
Britten juichen observatie van de openbare weg toe  
*Beveiliging*, jrg. 8, nr. 6, 1995, pp. 34-35

Mayhew, P., R.V.G. Clarke, J.N. Burrows, J.M. Hough, S.W.C.  
Winchester  
*Crime in public view*  
Home Office Research Study, nr. 49, London, 1979

Mushenoa, M.C., J.P. Levine, D.J. Palumbo  
Television surveillance and crime prevention: evaluating an attempt to create  
defensible space in public housing  
*Social Science Quarterly*, jrg. 58, nr. 4, maart 1978, pp. 647-656

Naeyé, J.  
Oslo-confrontatie en candid camera-registratie, Over eerlijke procesvoering  
en de persoonlijke levenssfeer,  
*Advocatenblad*, nr. 1, 1995, pp. 8-15.

Naeyé, J.

De reikwijdte van de fundamentele rechten in strafzaken, in: *De reikwijdte van fundamentele rechten*, Handelingen Nederlandse Juristen-vereniging, 1995-I, Zwolle 1995, pp. 269-284.

Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing

*PtO-cameratrafée*

*Juryrapport*

Amsterdam, 1994

Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing

*De camera de baas*

Amsterdam, 1995

National Association of Convenience Stores

*The store safety issue*

*Facts for the future*

NACS Resource book, Alexandria (Virginia), 1988

Norton, K.

Cashing in on CCTV Technology

*Security Management*, March, 1992, p. Supplement p. 26A-29A

Ohlhausen, P.

Shopping for security

7-Eleven and the voice from above

*Security management*, Circle nr. 26, October 1989, pp. 26-30

Poyner, B., B. Webb

*Successful crime prevention*

*Case studies*

The Tavistock Institute of Human Relations, Doc. No. 2T 563, June 1987

Poyner, B.

Video cameras and bus vandalism. In: R.V. Clarke (red.), *Situational Crime Prevention*, Harrow and Heston, New York, 1992, pp. 185-193

Redactioneel,

Nineteen Ninety-Five! Hoog tijd om cameratoezicht te beperken,

*Recht en kritiek*, jrg. 21, nr. 1, 1995, pp. 3-11.

Redpath, G.

High technology developments in video products

*Intersec*, jrg. 5, nr. 4, 1995, pp. 132-134



Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens,

*Publikatieblad van de Europese Gemeenschap*, jrg. 38, nr L281, 23 november 1995.

Short, E., J. Ditton

Does CCTV affect crime?

*CCTV Today*, jrg. 2 (1995), nr.2, pp. 10-12

Speed, M., J. Burrows, J. Bamfield

*Retail crime costs*

*1993/1994 survey*

*The impact of crime and the retail response*

British Retail Consortium, Nene College, 1994

Sutton, C.

CCTV City Centre video schemes

*Intersec*, jrg. 5, nr. 1, 1995, pp. 20-22

Tilley, N.

*Understanding car parks, crime and CCTV:*

*Evaluation lessons from safer cities*

Police research group, Crime Prevention Unit series, paper 42, 1993

Van Andel

Veiligheid in het openbaar vervoer

*Risk and Management*, jrg. 6, 1994, pp. 50 en 51

Vermeulen, C., P. van Soomeren

*Mag ik in beeld?*

*Regelgeving en het gebruik van c.c.t.v.*

Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam, 1992

Voermans, A., B. E. Haasbroek

*CCTV*

Ministerie van justitie, Den Haag, 1994

Vreeken, V.

Voor CCTV-markt wordt het nooit één Europa

*Beveiliging*, jrg. 8, nr. 6, 1995

Webb, B., G. Laycock

*Reducing crime on the London underground*

*An evaluation of three pilot projects*

Crime prevention unit, paper 30, 1992

Wiatrowski, M.D., J. Vardalis

Planning, assessment and evaluation in convenience store security

*Journal of Security Administration*, jrg. 15, nr. 1, 1992, pp. 77-89

Williams, D.

Public area surveillance

*Intersec*, jrg. 5, nr. 7/8, 1995, pp. 274-276

Working group on physical security

*Second report on bank robberies and other bank raids*

Federation Bancaire de la Communauté Européenne, Bruxelles, 1994

# **Bijlage**

## **Samenstelling begeleidingscommissie**

**A.W.M. Eijken, Ministerie van Justitie, Dienst Preventie Jeugdbescherming  
en Reclassering**

**mr B.E. Haasbroek, Ministerie van Justitie, Directie Beleid**

**drs M.G.J. Kockelkoren, Ministerie van Justitie, Directie Beleid (voorzitter)**

**dr P.H. van der Laan, Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum**

**A. Voermans, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie**