

Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen

B. Meijer

Onderzoeksnotities, nr. 2000/5

Samenvatting

Het gebruik van camera's in het publieke domein staat op dit moment sterk in de belangstelling. Diverse steden hebben camera's in het publieke domein geplaatst of zijn van plan dit te gaan doen. In Nederland is er echter nog weinig kennis beschikbaar over de voorwaarden, regelgeving en effecten van cameratoezicht in het publieke domein. Daarom is er behoefte aan een literatuurstudie naar de aspecten van cameratoezicht in het publieke domein in landen van de Europese Unie waar men reeds ervaringen hiermee heeft opgedaan. Hierbij staat een aantal onderzoeksvragen centraal. Het gaat om het doel van cameratoezicht, de voorwaarden, de uitvoering en de effecten. Om deze vragen te kunnen beantwoorden is telefonisch contact gezocht met de ministeries van Binnenlandse Zaken of Justitie (of beide) in de diverse landen. Hieruit bleek dat in Groot-Brittannië, Ierland, Frankrijk, België en Finland cameratoezicht in het publieke domein was en dat informatie hieromtrent aanwezig was. Naar deze landen is nader onderzoek verricht. Omdat geschreven informatie niet altijd aanwezig bleek te zijn, is er ook gebruik gemaakt van mondelinge informatie. Naast het analyseren van de literatuur over cameratoezicht in het publieke domein hebben verscheidene telefonische interviews plaatsgevonden met experts op dit gebied in de desbetreffende landen en is er een bezoek gebracht aan het *Home Office* en een cameraproject in Groot-Brittannië. Uit dit onderzoek zijn onderstaande bevindingen voortgekomen.

Het doel van cameratoezicht

Cameratoezicht wordt over het algemeen ingevoerd met het doel om de criminaliteit terug te dringen. Criminaliteit moet voorkomen worden of de detectie moet in een vroeg stadium plaatsvinden (preventieve werking). Verder moet cameratoezicht ondersteuning leveren bij de opsporing en vervolging van delicten (repressieve werking). Door het terugdringen van de criminaliteit hoopt men tevens het gevoel van veiligheid onder de burgers te vergroten. Een nevendoeel bij cameratoezicht is vaak dat verwacht wordt dat hiermee een efficiëntere inzet van de politie kan plaatsvinden. In alle onderzochte landen zijn deze doelen te herkennen.

De voorwaarden voor cameratoezicht

Wettelijke regeling en overige regelgeving

Wat Europese regelgeving betreft valt cameratoezicht onder artikel 8 EVRM. Daarnaast valt cameratoezicht onder de dataprotectierichtlijn.

Wat betreft nationale wetgeving heeft cameratoezicht in de onderzochte landen een wettelijke grondslag. Frankrijk neemt hier een bijzondere plaats in. Reeds in 1995 trad in Frankrijk een speciale wet voor cameratoezicht in werking. In de overige landen valt cameratoezicht onder de wet op de persoonsregistratie, en zijn hiervoor reeds aanpassingen in deze wet aangebracht of gebeurt dit binnenkort. Verder wordt er invulling aan cameratoezicht gegeven door het vastleggen van regels in bijvoorbeeld procedurevoorschriften.

In alle landen kan het bewijs, door cameratoezicht verkregen, in het strafproces gebruikt worden, vanuit de gedachte dat cameratoezicht ten slotte ondersteuning moet leveren bij de opsporing en vervolging van delicten. In Groot-Brittannië worden er ook in toenemende mate daders veroordeeld door middel van bewijs verkregen door cameratoezicht. Hieromtrent zijn echter geen harde cijfers bekend. In het geval van digitaal beeldmateriaal is er het probleem dat hiermee relatief makkelijk kan worden geknoeid. Op dit moment is er echter nog weinig jurisprudentie omtrent het gebruik van bewijs verkregen door cameratoezicht in het publieke domein.

Een pakket van maatregelen

Tijdens een internationaal congres in 1997 in Noordwijk is de mening uitgesproken dat cameratoezicht altijd onderdeel zou moeten uitmaken van een pakket van maatregelen. Op deze wijze zou cameratoezicht het meest effectief zijn. Daarmee wordt ook voldaan aan de wettelijke eis van subsidiariteit, namelijk dat cameratoezicht alleen toegepast mag worden als minder ingrijpende middelen al beproefd zijn. Uit de Britse praktijkvoorbeelden blijkt dat in Groot-Brittannië cameratoezicht altijd onderdeel van een pakket van maatregelen uitmaakt. Ten aanzien van de overige landen is dit niet bekend.

Organisatorisch en financieel beheer

Een voorstel tot cameratoezicht komt op lokaal niveau tot stand en de financiering moet in principe ook op lokaal niveau verzorgd worden. In Groot-Brittannië en Ierland heeft men op nationaal niveau programma's ontwikkeld die geld beschikbaar stellen voor het plaatsen van camera's in het publieke domein. Op lokaal niveau dient er een plan opgesteld te worden en als dit plan op nationaal niveau wordt goedgekeurd, wordt het starten van een cameraproject gefinancierd. De kosten voor het draaiende houden van een project moet altijd op lokaal niveau verzorgd worden. In Groot-Brittannië en Ierland draagt het bedrijfsleven voor een aanzienlijk deel bij in de kosten van cameratoezicht.

Het draagvlak

In alle onderzochte landen bestaat onder de bevolking draagvlak voor cameratoezicht. In Groot-Brittannië, Ierland en Finland is er weinig discussie geweest omtrent het plaatsen van camera's in het publieke domein. In Frankrijk en België zijn er wel hevige discussies geweest omtrent cameratoezicht, vooral in verband met de privacy. Desondanks is ook hier het plaatsen van camera's geaccepteerd. In Groot-Brittannië wordt doorgaans voor het starten van een project het draagvlak onder de bevolking gemeten door het houden van enquêtes op straat. Uit deze enquêtes blijkt dat een meerderheid van de bevolking voor het plaatsen van camera's is.

De uitvoering van cameratoezicht

Uitvoering van cameratoezicht

In de praktijk vindt cameratoezicht plaats vanuit een meldkamer die meestal in een politiebureau of gemeentehuis is gevestigd. In Groot-Brittannië en Finland gebeurt het bekijken van de monitoren over het algemeen niet door agenten, maar door civiele staf. Er is echter wel kritiek op de praktijkopleiding die de civiele staf krijgt. Deze zou niet toereikend zijn. In Groot-Brittannië wordt er veel belang aan gehecht dat de monitoren 24 uur per dag bewaakt worden, om de werking van cameratoezicht te vergroten. De snelle ontwikkeling van de techniek biedt steeds meer mogelijkheden voor het gebruik van cameratoezicht, bijvoorbeeld door automatische gezichtsherkenning. Dit zou niet alleen tot de effectiviteit van het systeem bijdragen maar ook voor een gedeeltelijke werkverlichting voor het monitorpersoneel zorgen.

Evalueren van de cameraprojecten

In Groot-Brittannië worden bijna alle cameraprojecten geëvalueerd. In de overige landen is men nog niet zo ver op dit gebied. In Ierland is zojuist een eerste evaluatie afgerond, maar in de overige landen hebben nog geen evaluaties plaatsgevonden. In al deze landen richt men zich daarom op dit moment nog op de Britse evaluaties. Volgens het *Home Office* (het Engelse ministerie van Binnenlandse Zaken) zijn deze evaluaties echter niet altijd van goede kwaliteit. Daarom zal het *Home Office* volgend jaar zelf een grootschalige evaluatie starten

De effecten van cameratoezicht

Effecten van cameratoezicht op de objectieve veiligheid

Naar aanleiding van de uitkomsten van de Britse evaluaties kan gesteld worden dat de criminaliteit over het algemeen daalt na plaatsing van camera's, hoewel de criminaliteit ook op

enkele plaatsen is gestegen. De cijfers lopen uiteen van een daling van 21% tot een stijging van 9%. Als we een onderverdeling maken in drie typen delicten, kan gesteld worden dat de werking van cameratoezicht bij vernieling en vermogensmisdrijven anders is dan bij geweldsmisdrijven. De werking ten aanzien van vernieling en vermogensmisdrijven ligt vooral in het voorkomen van deze delicten. De werking ten aanzien van geweldsdelicten ligt niet zozeer in het voorkomen maar meer in het niet uit de hand laten lopen van incidenten. Dit komt omdat geweldsdelicten meestal impulsief zijn en er vaak alcohol in het spel is. Dit moet men in gedachten houden als men, zoals dit in Nederland met name het geval is, camerasystemen wil plaatsen om geweld op straat tegen te gaan. Verder is het hierbij van belang dat de monitoren regelmatig en op vaste tijden bewaakt worden (bij voorkeur 24 uur per dag) zodat snelle reactie mogelijk is.

Effecten op de subjectieve veiligheid

In de plaatsen waar onderzoek is gedaan naar de subjectieve veiligheid, met uitzondering van Glasgow, bleek dat een meerderheid van de bevolking zich veiliger is gaan voelen na plaatsing van camera's.

Effecten voor de politieorganisatie

Hoewel de effectievere inzet van de politie als één van de doelstellingen van cameratoezicht wordt gezien, is hier tot op heden praktisch geen onderzoek naar gedaan.

Neveneffecten van cameratoezicht

Een neveneffect van cameratoezicht is de verplaatsing van criminaliteit. Uit evaluaties blijkt dat er bij de meeste projecten wel enige verplaatsing optreedt, maar dit is slechts ten aanzien van een klein percentage van de delicten. Uit daderonderzoek blijkt dat de reacties van daders op cameratoezicht, in termen van aanpassing van hun gedrag, zeer divers zijn.

Bijkomende factoren

Andere factoren die van invloed kunnen zijn op het effect van cameratoezicht zijn de grootte van de stad, de infrastructuur, de hoeveelheid camera's, de zichtbaarheid en de publiciteit. De werking in een grote stad is anders dan in een kleine plaats, omdat men daar de lokale criminelen kent. Als een stad een ingewikkelde infrastructuur heeft met veel obstakels in de straten en weinig camera's werkt cameratoezicht minder goed. Zichtbaarheid en publiciteit zijn eveneens belangrijke factoren. Als er in de krant regelmatig artikelen gepubliceerd worden over hoeveel verdachten met behulp van cameratoezicht veroordeeld zijn heeft dit een positief effect. Ook is bewezen dat de subjectieve veiligheid alleen verbetert als mensen op de hoogte zijn van de camera's.

Besluiten

Uit bovenstaande onderzoeksbevindingen is een aantal aandachtspunten af te leiden die ook relevant kunnen zijn voor de Nederlandse situatie.

Over de doelen van cameratoezicht bestaat over het algemeen vrij snel overeenstemming: het gaat om het voorkomen of opsporen van criminaliteit, het verhogen van het gevoel van veiligheid, en eventueel een efficiëntere inzet van de politie. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat een keuze voor een bepaald doel ook keuzes impliceert voor de inzet van middelen en mensen.

Met betrekking tot de regelgeving bestaat overeenstemming over de meeste aspecten van cameratoezicht, zoals kenbaarheid, controle, toegang tot het beeldmateriaal en het verbod tot filmen van woningen. Verschil van mening bestaat over de bewaartermijn van het beeldmateriaal. Dit loopt uiteen van maximaal een maand in Frankrijk en Groot-Brittannië tot een dag in België. Argumenten voor een lange bewaartermijn verwijzen meestal naar de grotere mogelijkheden voor opsporing van delicten, argumenten voor een korte bewaartermijn verwijzen meestal naar een mogelijke schending van het recht op privacy.

Het is van groot belang om in een vroeg stadium vast te stellen hoe de verantwoordelijkheden binnen het cameratoezichtproject verdeeld zijn over de betrokken partijen. Wie neemt het initiatief en wie draagt de kosten? Wie bekijkt de beelden en beslist over de beschikbaarstelling daarvan? Wie controleert de controleurs en waar kunnen mensen met klachten terecht? Door de verantwoordelijkheden in een vroeg stadium vast te stellen worden onduidelijkheden en weerstanden voorkomen.

In het buitenland worden de monitoren vaak bekeken door burgers die hiervoor een opleiding krijgen. Bij een beperkte capaciteit bij de politie kan de inzet van civiele staf een noodzakelijke keuze zijn. Er dient dan wel een gedegen opleiding te zijn en een goede communicatie tussen het monitorpersoneel en politie, waarbij de politie alert reageert op meldingen.

Uit deze notitie blijkt dat er weinig onderzoek gedaan is naar de effecten van cameratoezicht in het publieke domein, feitelijk alleen nog in Groot-Brittannië. Maar in verhouding tot het grote aantal camera's dat in Groot-Brittannië in het publieke domein is geplaatst, is ook hier weinig onderzoek verricht. De evaluaties die gemaakt zijn, laten zien dat er na het plaatsen van camera's in het publieke domein een daling kan optreden in de criminaliteit en de angst om slachtoffer te worden van criminaliteit. De evaluaties zijn echter vaak op lokaal niveau opgesteld, niet altijd van goede kwaliteit, en slecht te vergelijken. De uitkomsten verschillen nogal eens, en er kan niet gezegd worden waarom cameratoezicht niet in elke plaats tot dezelfde effecten leidt.

Bij het opstellen van evaluatie-onderzoek zijn daarom een aantal punten van belang. Uit onderzoek is gebleken dat de effecten na het eerste jaar kunnen vervagen doordat er een zekere gewenning optreedt, zowel aan de kant van het publiek als aan de kant van mogelijke daders. De evaluatieperiode moet daarom niet te kort zijn. Ook dient de lengte van de evaluatieperiodes van verschillende projecten bij voorkeur op elkaar afgestemd te worden, zodat vergelijking van resultaten mogelijk is. Tevens dient er bij een evaluatie rekening te worden gehouden met trends in criminaliteit en dient het cameragebied met controlegebieden vergeleken te worden. Het unieke effect van cameratoezicht blijft echter moeilijk vast te stellen, omdat cameratoezicht altijd onderdeel uitmaakt van een bredere aanpak. Een toegevoegde waarde komt men op deze manier wel op het spoor. Naast onderzoek naar de objectieve en subjectieve veiligheid zou er onderzoek verricht moeten worden naar de effecten van cameratoezicht voor de politieorganisatie en het draagvlak onder de politie. Hier is in het buitenland praktisch nog geen onderzoek naar gedaan.