

WODC
Onderzoeksnotities
2000/5

**Cameratoezicht
in het publieke
domein in EU-
landen**

B. Meijer



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

Exemplaren van dit rapport kunnen
schriftelijk worden besteld bij

WODC, Kamer H 1418
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 3 70 79 48
E-mail: infodesk@wodc.minjust.nl

Per rapport wordt f 25 in rekening
gebracht (incl. verzending)
Justitiemedewerkers ontvangen het
rapport gratis

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding van de notitie	7
1.2	Afbakening van het onderzoeksterrein	7
1.3	Onderzoeksvragen en werkwijze	8
1.4	Landen die in deze notitie worden behandeld	8
1.5	Cameraprojecten in de toonaangevende landen	9
1.6	Indeling van de notitie	11
2	Het doel van cameratoezicht	13
2.1	Doelstellingen van cameratoezicht	13
2.2	Doelstellingen van Britse publieke en private instellingen	14
3	Voorwaarden voor cameratoezicht	17
3.1	Europese regelgeving	17
3.2	Wetgeving in de onderzochte landen	18
3.2.1	Groot-Brittannië	18
3.2.2	Ierland	19
3.2.3	Frankrijk	19
3.2.4	België	21
3.2.5	Finland	22
3.3	Het gebruik van bewijsmateriaal verkregen door cameratoezicht	22
3.4	Overige regelgeving	24
3.5	Een pakket van maatregelen	25
3.6	Beheer	25
3.6.1	Organisatorische inbedding	25
3.6.2	Financiering	26
3.7	Draagvlak	29
3.8	Organisatie van evaluatie-onderzoek	31
4	De uitvoering van cameratoezicht	33
4.1	De werking van cameratoezicht in de praktijk	33
4.1.1	De preventieve versus de repressieve toepassing	33
4.1.2	Het camerasysteem in de praktijk	34
5	De effecten van cameratoezicht	39
5.1	Bereiken van het doel	39
5.2	Effecten op de objectieve veiligheid	39
5.2.1	Speciale soorten criminaliteit	40
5.3	Effecten op de subjectieve veiligheid	41
5.4	Gevolgen voor de politieorganisatie	42

5.5	Neveneffecten van cameratoezicht	43
5.5.1	Verplaatsing	43
5.5.2	Uitbreiding van voordeel	44
5.6	Bijkomende factoren	44
5.7	Problemen bij evaluatie-onderzoek	45
6	Samenvatting en conclusies	49
6.1	Het doel van cameratoezicht	49
6.2	De voorwaarden van cameratoezicht	50
6.3	De uitvoering van cameratoezicht	51
6.4	De effecten van cameratoezicht	51
6.5	Conclusies	52
	Summary	55
	Literatuur	57

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 camera-toezicht. 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 groot-schalige 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.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van de notitie

Het gebruik van camera's in het publieke domein staat op dit moment sterk in de belangstelling. In de private sector is cameratoezicht al niet meer weg te denken. Dagelijks worden we geconfronteerd met camera's in winkels, banken en stations. Nu heeft echter ook cameratoezicht in het publieke domein zijn intrede gedaan. Diverse steden hebben inmiddels 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.

Door de grote belangstelling voor cameratoezicht in het publieke domein en de beperkte kennis hieromtrent 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. Deze ervaringen kunnen als een belangrijke bron van informatie dienen voor de Nederlandse situatie. Deze literatuurstudie is uitgevoerd op verzoek van de Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid van het ministerie van Justitie en de Directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dient ter ondersteuning van de voorbereiding van de wettelijke normering van cameratoezicht. Daarnaast zal de notitie gebruikt worden als input voor een handreiking voor gemeenten, politie en justitie.

1.2 Afbakening van het onderzoeksterrein

Deze literatuurverkenning is een vervolg op de WODC-studie: 'Toezicht met camera's: toepassing effectiviteit en juridische aspecten' (Baas en Cozijn, 1996). In deze literatuurverkenning werd geconcludeerd dat er ondanks de groei in cameratoezicht op dat moment maar heel weinig systematisch en langer lopend onderzoek bekend was naar cameratoezicht. Inmiddels zou dit meer het geval kunnen zijn. Om te zorgen dat er geen overlapping met deze studie plaatsvindt, is er voor gekozen om hoofdzakelijk literatuur vanaf eind 1995 te behandelen.

Een verschil met de voorgaande studie is dat het bij dit onderzoek uitsluitend gaat om camera's die in het publieke domein zijn geplaatst, waarbij gedacht moet worden aan de openbare weg. Het onderzoek richt zich niet op andere, weliswaar voor het publiek toegankelijke plaatsen die strikt genomen niet tot het publieke domein behoren, zoals voetbalstadions, trein- en metrostations, parkeergarages en particuliere winkelcentra. Verkeerscontrole met camera's op de openbare weg valt eveneens buiten het kader van dit onderzoek en zal niet worden behandeld.

In Nederland worden camera's in het publieke domein geplaatst op basis van een beslissing van een overheidsorgaan. In het buitenland wordt er veelal een andere definitie van het publieke domein gehanteerd. De scheiding tussen het private en het publieke domein is vaak minder duidelijk gesteld en de beslissing tot het plaatsen van camera's hoeft niet perse van een overheidsorgaan afkomstig te zijn. In deze studie wordt gepro-

beerd de buitenlandse situatie echter zoveel mogelijk op de Nederlandse situatie af te stemmen.

Deze verkenning richt zich verder op de ervaringen van de 'toonaangevende EU-landen'. Dat wil zeggen landen waar op dit moment cameratoezicht in het publieke domein aanwezig is en waar reeds ervaringen op dit gebied bekend zijn. Nederland zal niet in het onderzoek worden betrokken. Een inventarisatie van succes- en faalfactoren in Nederlandse projecten wordt uitgevoerd door de onderzoeksbureaus Eysink Smeets & Etman en Van Dijk, Van Soomeren & Partners. Een onderzoek naar de technische aspecten van cameratoezicht wordt uitgevoerd door TNO.

1.3 Onderzoeksvragen en werkwijze

Omdat er in Nederland nog weinig kennis over cameratoezicht in het publieke domein bestaat, is hier in de toonaangevende EU-landen onderzoek naar gedaan. Om alle facetten van cameratoezicht aan bod te laten komen, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

- Het doel van cameratoezicht:
 - Wat wil men met het plaatsen van camera's bereiken?
- De voorwaarden voor cameratoezicht:
 - Is er een wettelijke regeling of overige regelgeving?
 - Maakt cameratoezicht onderdeel uit van een pakket van maatregelen?
 - Hoe vindt het organisatorisch en financieel beheer plaats?
 - Hoe is het gesteld met het draagvlak?
 - Hoe is het evalueren van cameraprojecten geregeld?
- De uitvoering van cameratoezicht:
 - Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan cameratoezicht?
- De effecten van cameratoezicht:
 - Welke effecten heeft cameratoezicht op de objectieve veiligheid?
 - Welke effecten heeft cameratoezicht op de subjectieve veiligheid?
 - Welke effecten heeft cameratoezicht op de politieorganisatie?
 - Is er iets te zeggen over neveneffecten van cameratoezicht zoals verplaatsing van criminaliteit?
 - Wat zijn bijkomende factoren van cameratoezicht?
 - Welke problemen kunnen zich voordoen bij het evalueren van cameratoezicht?

Door deze vragen ten aanzien van de buitenlandse situatie te beantwoorden zal er ook meer inzicht geschapen kunnen worden in de Nederlandse situatie.

Voor het beantwoorden van bovenstaande vragen is in eerste instantie gezocht naar literatuur die in de onderzochte landen voorradig is over dit onderwerp. Omdat geschreven informatie echter niet altijd aanwezig bleek te zijn, is er ook gebruikgemaakt van mondelinge informatie. Naast het analyseren van de literatuur omtrent cameratoezicht in het publieke domein hebben verscheidene telefonische interviews plaatsgevonden met deskundigen op dit gebied in de desbetreffende landen en is er een bezoek gebracht aan het *Home Office* en een cameraproject in Groot-Brittannië.

1.4 Landen die in deze notitie worden behandeld

In alle landen van de Europese Unie is telefonisch navraag gedaan bij de ministeries van Justitie of Binnenlandse Zaken (of beide) naar de aanwezigheid van cameratoezicht in het publieke domein. Uit deze informatie is gebleken dat in Groot-Brittannië, Ierland,

Frankrijk, België en Finland cameratoezicht in het publieke domein plaatsvindt. In de overige EU-landen is er geen cameratoezicht in het publieke domein of is hierover geen informatie beschikbaar.

De landen die in deze notitie worden behandeld zijn daarom: Groot-Brittannië, Ierland, Frankrijk, België en Finland. Hierbij neemt Groot-Brittannië een speciale plaats in vanwege de grootschaligheid van het cameratoezicht in dit land en de langdurige ervaring die hiermee is opgedaan. Er is tevens een groot verschil in de hoeveelheid gegevens uit de verschillende landen. Verreweg de meeste informatie is uit Groot-Brittannië afkomstig. In deze notitie zal dan ook het accent liggen op de ontwikkelingen in Groot-Brittannië. Hiernaast zullen, indien aanwezig, ook ervaringen uit de overige landen worden omschreven. Hieronder worden de praktijkontwikkelingen in de onderzochte landen weergegeven.

1.5 Cameraprojecten in de toonaangevende landen

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië zijn in veel gebieden camera's in het publieke domein geplaatst. Uit onderzoek in 1996 blijkt dat in nagenoeg alle grote steden (steden met meer dan 500,000 inwoners) reeds camera's in het publieke domein aanwezig zijn. Ook de kleinere steden gaan steeds vaker over tot cameratoezicht. Op dit moment zijn er al meer dan 500 cameraprojecten in stadscentra.¹

Van een aantal projecten zal in deze notitie een uitvoerige omschrijving worden gegeven. Het gaat om de Schotse projecten in Airdrie en Glasgow en de Engelse projecten in Newcastle, Birmingham, King's Lynn en Londen. De projecten in Airdrie en Glasgow zijn geëvalueerd door het *Scottish Executive*, het Schotse ministerie van Binnenlandse Zaken. De projecten in Newcastle, Birmingham en King's Lynn door het *Home Office*, het ministerie van Binnenlandse Zaken voor Engeland en Wales. De Londense projecten, ten slotte, door de universiteit van South Bank.

Hieronder volgt een korte omschrijving van deze projecten.

- In het centrum van *Airdrie* zijn in november 1992 12 camera's operationeel geworden in het publieke domein. De criminaliteit, met name de vermogenscriminaliteit, werd te hoog bevonden. Dit is het eerste project dat in Schotland gestart is. Het gebied dat door camera's bedekt wordt, bestaat hoofdzakelijk uit winkelstraten en het uitgaansgebied (Short en Ditton, 1996).
- In *Glasgow* zijn twee jaar later 32 camera's operationeel geworden in het stadscentrum. Men vond dat er te veel criminaliteit in de stad aanwezig was en dat het aanzien van de stad verbeterd moest worden. De camera's zijn hoofdzakelijk in winkelstraten en het uitgaansgebied geplaatst (Ditton e.a., 1999).
- *Newcastle* is een grote provinciestad met weinig inwoners in het centrum maar een uitgebreid uitgaansgebied, waardoor de stad veel mensen van buiten de stad aantrekt. De politie heeft met diverse soorten criminaliteit te kampen. In december 1992 zijn 16 camera's in het centrum geïnstalleerd (Brown, 1995).
- *Birmingham* is de op één na grootste stad in Engeland en heeft veel uitgaansgelegenheden, winkels en kantoren in het stadscentrum. Er vinden veel evenementen plaats, maar daarnaast is het ook een populaire plaats voor het houden van demonstraties en protesten. Dit heeft de nodige problemen met zich meegebracht. In deze stad zijn de eerste 9 camera's in maart 1991 geïnstalleerd. Dit aantal is uitgebreid tot

¹ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

14 camera's in 1995. Het gebied waar camera's geplaatst zijn, bestaat hoofdzakelijk uit winkelstraten en een marktplein. Ook kantoren en het uitgaansgebied vallen gedeeltelijk binnen deze zone (Brown, 1995).

- Het cameraproject in *King's Lynn* is één van de meest uitgebreide projecten van Engeland. In 1995 bevinden zich 60 camera's in het stadscentrum en zijn er reeds plannen om dit aantal uit te breiden met nog eens 30 camera's. Deze camera's zijn door de gehele stad geplaatst, onder andere in het stadscentrum, woongebieden en parkeerplaatsen (Brown, 1995).
- De vier Londense projecten, *Elephant and Castle*, *Peckham*, *Camberwell* en *East Street*, zijn opgezet in zogeheten probleemwijken waar veel criminaliteit voor komt. Het eerste project is van start gegaan in oktober 1995, het tweede in januari 1997, en de laatste twee projecten in januari 1998. Bij deze projecten gaat het om respectievelijk 27, 34, 17 en 12 camera's. De camera's zijn in de centra van deze wijken geplaatst en op parkeerplaatsen. De centra bestaan hoofdzakelijk uit winkelgebied met daarnaast uitgaansgebied (Sarno e.a., 1999).

Ierland

In Ierland draaien er op dit moment drie cameraprojecten, waarvan twee in Dublin. Ook zijn er reeds vergevorderde plannen om meer camera's in het publieke domein te plaatsen. Inmiddels is de eerste evaluatie afgerond; de uitkomst van deze evaluatie mag ten tijde van het onderzoek echter nog niet worden vrijgegeven.²

Frankrijk

In Frankrijk zijn naar schatting zo'n 150.000 camera's op de openbare weg geplaatst. In grote steden als Parijs, Marseille, Lille, Toulon en Montpellier zijn er verscheidene camerasystemen in het publieke domein geplaatst. Maar ook in kleinere plaatsen is er cameratoezicht in het publieke domein (Garcia, 1998). Er heeft nog geen evaluatie van deze projecten plaatsgevonden.

België

In België zijn in een aantal steden camera's geplaatst waaronder Brussel, Mechelen, Leuven, Sint-Joost-ten-Noode en Antwerpen. In de gemeente Sint-Joost-ten-Noode bijvoorbeeld is een systeem met 30 camera's gestart. Deze gemeente heeft reeds jaren te kampen met vandalisme, drugs en prostitutie en heeft uiteindelijk besloten om camera's in het publieke domein te plaatsen. Daarnaast zijn er steeds meer gemeenten die dit voorbeeld hebben gevolgd.³

Finland

In Finland vindt cameratoezicht op grote schaal plaats. In de hoofdstad Helsinki zijn vele camera's in het publieke domein geplaatst, maar ook in andere steden wordt er veelvuldig gebruikgemaakt van cameratoezicht. Ook hier zijn echter geen evaluaties beschikbaar.⁴

² Mondelinge informatie van het hoofd onderzoek van het Iers politiecentrum.

³ Hert, 1995 en diverse Belgische krantenartikelen.

⁴ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het Fins Instituut voor Juridische Vraagstukken.

1.6 Indeling van de notitie

In deze notitie wordt onderzoek gedaan naar cameratoezicht in toonaangevende landen van de Europese Unie. De in dit hoofdstuk gestelde onderzoeksvragen zullen in de volgende hoofdstukken beantwoord worden. In hoofdstuk 2 van de notitie wordt het doel van cameratoezicht besproken. Hoofdstuk 3 behandelt de voorwaarden voor cameratoezicht. Dit omvat de regelgeving over het gebruik van cameratoezicht, het organisatorisch en financieel beheer, het draagvlak voor cameratoezicht en de organisatie van de evaluatie van cameraprojecten. Hoofdstuk 4 gaat in op cameratoezicht in de praktijk. Het gaat hierbij om de werking van cameratoezicht en hoe de verantwoordelijke personen met cameratoezicht omgaan. In hoofdstuk 5 wordt besproken tot welke resultaten cameratoezicht heeft geleid. Worden de doelen behaald en wat zijn uiteindelijk de effecten van cameratoezicht? Tot slot worden in hoofdstuk 6 de onderzoeksvragen beantwoord en de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samengevat.

2 Het doel van cameratoezicht

2.1 Doelstellingen van cameratoezicht

Cameratoezicht is doorgaans een antwoord op een als ongewenst ervaren situatie: er vindt te veel criminaliteit plaats of mensen voelen zich onprettig of niet veilig op straat. Vaak heeft men deze problemen al op vele manieren aangepakt maar is er nog geen oplossing gevonden. Ook wordt wel gedacht dat met behulp van camera's de politie-inzet efficiënter gemaakt kan worden. Cameratoezicht kan dus voor verschillende doelen worden toegepast. Het doel kan zijn delicten te voorkomen (preventieve toepassing) of achteraf op te lossen door middel van bewijsmateriaal door cameratoezicht verkregen (repressieve toepassing). Hiernaast is er nog een derde manier, *monitoring*. Hierbij kan een delict of een dreigend delict met behulp van een camera vanuit een meldkamer gevolgd worden op het moment dat het plaatsvindt. Dit wordt aan de politie doorgegeven en deze kan direct actie ondernemen. Deze toepassingsvorm wordt in dit onderzoek ook tot de preventieve toepassing gerekend.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de onderzochte landen willen bereiken met het plaatsen van camera's in het publieke domein. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië heeft het *Home Office* de volgende doelstellingen van cameratoezicht gepresenteerd: het reduceren van criminaliteit en het reduceren van de angst om slachtoffer van criminaliteit te worden, anders gezegd het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid (Home Office, 1999). Bij de lokale cameraprojecten vinden we deze doelstellingen eveneens terug (Brown, 1995; Ditton en Short, 1996; Ditton e.a., 1999; Sarno e.a., 1999). Hiernaast wordt door de lokale cameraprojecten de ordehandhaving en het bestrijden van antisociaal gedrag genoemd (Brown, 1995; Ditton e.a., 1999; Sarno e.a., 1999). In de Engelse kustplaats King's Lynn bijvoorbeeld, worden de camera's naast het opsporen van criminaliteit gebruikt voor de controle op taxi's op het al dan niet hebben van een vergunning, illegaal parkeren en het vervuilen van de straat (Brown, 1995).

In het algemeen kiest men ervoor om zich in het bijzonder op bepaalde delicten te richten. Zo hebben Newcastle, Birmingham en King's Lynn als doel gesteld om zich met name te richten op diefstal van en uit auto's, straatroof, vandalisme en mishandeling (Brown, 1995). In een aantal onderzochte wijken in Londen wil men zich in het bijzonder richten op straatcriminaliteit, drugshandel, het tegengaan van vernieling en racisme (Sarno e.a., 1999).

Naast het reduceren van de criminaliteit en de angst hiervoor, wordt cameratoezicht door de politie actief toegepast om informatie te verzamelen over het inzetten van het politieapparaat. De camera's surveilleren en ontdekken incidenten zoals agenten ter plaatse dit ook doen. In gebieden waar veel criminaliteit voorkomt kan door cameratoezicht surveillance op afstand uitgevoerd worden. De verkregen informatie kan door de politie gebruikt worden om een adequate reactie te geven, zodat er niet te veel of te

weinig agenten gestuurd worden naar de plaats waar een incident plaatsvindt. Ook kunnen de beelden aantonen of het om een 'vals alarm' gaat en de aanwezigheid van politie ter plaatse niet noodzakelijk is. Tot slot kan de informatie gebruikt worden om op snelle en efficiënte wijze bewijs te verzamelen dat in een opsporingsonderzoek gebruikt kan worden en dat kan leiden tot (een snelle) veroordeling van daders (Brown, 1995; Sarno e.a., 1999).

Ierland

In Ierland is cameratoezicht sterk gericht op het terugdringen van de criminaliteit en de angst voor criminaliteit en niet zozeer op andere doelen, zoals openbare-ordehandhaving en een efficiëntere politie-inzet.⁵ In Ierland leeft echter wel de verwachting dat de politie, met behulp van cameratoezicht, sneller op incidenten kan reageren. Ook is men van mening dat een aantal delicten in het geheel voorkomen kunnen worden, door de preventieve werking die van de camera's uitgaat. Daarnaast zal de politie, door middel van de beelden, adequater en met gepaste politie-inzet op situaties kunnen reageren (Irish Research Unit, 1999).

Frankrijk

In Frankrijk is het doel van cameratoezicht vastgelegd in de wetgeving. Cameratoezicht moet dienen ter bestrijding van agressie tegen personen en goederen.

België

In België zal naar verwachting aan het einde van 2000 het doel van cameratoezicht specifiek in de wet worden vastgelegd. Volgens de nieuwe regeling mogen camera's in het publieke domein worden geplaatst ter bescherming van personen en goederen.

Finland

In Finland staat het doel van cameratoezicht in de politiewet vermeld. Er worden camera's in het publieke domein geplaatst voor het behoud van de veiligheid, ter voorkoming van een misdrijf, ter identificatie van daders en voor het bewaken van speciale doelen (Takala, 1998).

2.2 Doelstellingen van Britse publieke en private instellingen

In de Britse literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen van private ondernemingen en die van publieke overheden. In Groot-Brittannië is het doel van cameratoezicht altijd een combinatie van doelstellingen die door private en publieke instellingen zijn gevormd. Doelstellingen van publieke overheden zijn, zoals aan het begin van dit hoofdstuk verwoord, gerelateerd aan criminaliteit en de angst daarvoor. De doelstellingen van private ondernemingen, zoals winkeliers en horeca, zijn vaak breder. Het bestrijden van antisociaal gedrag, zoals urineren in het openbaar, bedelen en drinken in het openbaar, behoort meestal tot de private doelstellingen. Sommige Britse auteurs stellen ter discussie of cameratoezicht zich ook op dit soort gedrag moet richten. Ze trekken hierbij een vergelijking met winkelcentra en pretparken, waar bij de ingang reeds aangegeven wordt welk gedrag niet wordt getolereerd. Op deze wijze worden bepaalde mensen van het terrein geweerd. Het is dan goed, stellen de auteurs, dat er tegengewicht wordt geboden door de overheid. Dit zou ook een reden zijn om

⁵ Mondelinge informatie van het hoofd onderzoek van het Iers politiecentrum.

cameratoezicht in het publieke domein niet geheel in private handen te stellen. Dat private ondernemingen mede doelstellingen kunnen vormen hangt samen met het feit dat over het algemeen de ondernemingen ook een deel van de financiering op zich nemen. Het cameratoezicht wordt immers ook ingezet voor hun eigen veiligheid. Daarnaast willen de ondernemingen het aanzien van de stad verbeteren om op deze wijze meer consumenten te trekken. Ze willen onder andere de mensen terugwinnen die niet meer naar het stadscentrum gaan omdat ze de private winkelcentra met cameratoezicht prefereren (Davies, 1996; Reeve, 1998).

Afsluitend kan gesteld worden dat in de onderzochte landen cameratoezicht in het publieke domein voor vrijwel dezelfde doelen aangewend wordt. Deze doelen zijn: het reduceren van criminaliteit en de angst hiervoor, ondersteuning bij de opsporing en vervolging van reeds gepleegde delicten en het verhogen van de efficiëntie van de politie-inzet.

Hiermee is de eerste onderzoeksvraag beantwoord. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de voorwaarden voor cameratoezicht in het publieke domein in de verschillende landen.

3 Voorwaarden voor cameratoezicht

In dit hoofdstuk worden de voorwaarden voor cameratoezicht in het publieke domein besproken. Voor de verschillende landen wordt nagegaan hoe het staat met de regelgeving, het organisatorisch en financieel beheer, het draagvlak en het voorbereiden van evaluatieonderzoek voor cameratoezicht. Hiermee wordt antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag.

3.1 Europese regelgeving

Artikel 8 EVRM

Artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermt tegen willekeurige inmenging door de overheid in het privé-leven van burgers. Het plaatsen van camera's in het publieke domein kan een inbreuk op het recht op privacy opleveren. In dat geval kan het slechts onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan. Krachtens artikel 8 EVRM mag het openbaar gezag zich niet inmengen in het recht op privacy, tenzij dit bij de wet is voorzien of in het belang van de veiligheid is. De inbreuk op dit recht moet in overeenstemming met de wet zijn, er moet een legitiem doel worden nagestreefd en het moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Er mag dus slechts een inbreuk worden gemaakt op het recht op privacy als dit bij de wet voorzien is. Dit betekent dat de inbreuk zowel een basis moet hebben in het nationale recht als in overeenstemming moet zijn met verdragsprincipes. Bij het nationale recht wordt zowel gelet op geschreven als ongeschreven recht (bijvoorbeeld *common law*). Ook de jurisprudentie wordt gezien als onderdeel van het nationale recht. Verder dient het nationale recht ook te voldoen aan de kwaliteitseisen die uit de rechtsstaatgedachte voortvloeien. Dit zijn de toegankelijkheid en de voorzienbaarheid. Toegankelijkheid wil zeggen dat het voor de burger mogelijk moet zijn om kennis te nemen van de toepasselijke regelgeving. Dit betekent in ieder geval dat de regel gepubliceerd dient te zijn. Voorzienbaarheid wil zeggen dat de regeling met precisie is geformuleerd, zodat de burger enigszins kan voorzien onder welke omstandigheden een inbreuk kan worden gemaakt op zijn recht op privacy. Verder moet de inbreuk proportioneel zijn. Dat wil zeggen dat er een afweging gemaakt dient te worden tussen enerzijds het recht op privacy van het individu en anderzijds het publieke belang. Daarnaast mag de subsidiariteit niet overschreden worden: als er middelen zijn die minder inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer moeten deze aangewend worden.⁶

De dataproctierichtlijn

De Europese richtlijn van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen, in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije

⁶ Niemietz, EHRM 16 december 1992, NJ 1993, 400; Kruslin, EHRM 24 april 1990, NJ 1991, 523; Malone, EHRM 2 augustus 1984, NJ 1988, 534.

verkeer van die gegevens (de dataproctierichtlijn), bevat regels voor verwerking van persoonsgegevens, die in de nationale wetgeving geïmplementeerd moeten worden. Deze richtlijn is krachtens overweging 16 strikt genomen niet van toepassing indien de verwerking van persoonsgegevens, bijvoorbeeld van geluid en beeldgegevens omtrent identificeerbare personen, zoals videobewaking, plaatsvindt met het oog op de openbare veiligheid, de defensie, de veiligheid van de Staat en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied. Maar de regels worden ook voor het publieke domein overgenomen, mede omdat artikel 8 EVRM ook op het publieke domein van toepassing is en er anders inconsistentie zou optreden.

In artikel 32 staat vermeld dat alle lidstaten reeds in 1998 aan deze richtlijn hadden moeten voldoen. Krachtens artikel 33 zal de commissie in 2001 verslag uitbrengen aan het Europees Parlement over de toepassing van de richtlijn.⁷

Raad van Europa

De Raad van Europa werkt aan een aanbeveling voor de bescherming van persoonsgegevens, waaronder ook cameratoezicht in het publieke domein. Deze regels zijn gebaseerd op art. 8 EVRM (*Project Group Data Protection*, 1999).

3.2 Wetgeving in de onderzochte landen

3.2.1 Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië valt cameratoezicht onder de *Dataprotection Act*. In deze wet zijn regels vastgelegd over de verkrijging en het bewaren van persoonlijke gegevens. De eerste *Dataprotection Act* trad in 1984 in werking. Vóór de inwerkingtreding van deze wet waren er praktisch geen camera's in het publieke domein. In 1985 werd het eerste cameraproject in het publieke domein gestart, in de kustplaats Bournemouth (Norris en Armstrong, 1999).

De *Dataprotection Act* 1984 is onlangs vervangen door de *Dataprotection Act* 1998, die in maart 2000 in werking is getreden. Deze nieuwe wet was noodzakelijk omdat de techniek op het gebied van cameratoezicht zich in de laatste jaren sterk ontwikkeld heeft. Zo is tegenwoordig automatische gezichtsherkenning mogelijk door middel van de computer. Reeds bestaande projecten moeten hun systeem in overeenstemming met de wet brengen; hierdoor zal de volledige werking van deze wet ten aanzien van cameratoezicht nog even op zich laten wachten.

Kenbaarheid

In een gebied waar camera's zijn geplaatst moeten borden worden geplaatst, zodat het publiek kan zien dat het een gebied betreft dat door camera's wordt bestreken. Het bord moet vermelden wie de camera's geplaatst heeft en waar het publiek terecht kan met klachten over de camera's. In de wet worden ook kwaliteitseisen gesteld ten aanzien van de apparatuur. Verder staat vermeld dat alleen het publieke domein mag worden gefilmd; woningen en tuinen mogen onder geen enkele voorwaarde in beeld worden gebracht.

⁷ Richtlijn 95/46/EG van het Europese Parlement en de raad van 24 oktober 1995.

Bewaartermijn

Over het bewaren van de beelden wordt vermeld dat de beelden niet langer bewaard mogen worden dan noodzakelijk is. Hierbij wordt geadviseerd de beelden niet langer dan 28 dagen te bewaren, behalve als de beelden in een strafzaak als bewijsmateriaal moeten dienen.

Toegang tot de beelden

De politie heeft als enige toegang tot de beelden en mag deze bekijken. De voorwaarden staan vermeld in *the Police and Criminal Evidence Act*. Ook een individu heeft het recht om beeldmateriaal van zichzelf op te vragen bij de politie.

Privacy

Groot-Brittannië heeft het EVRM geratificeerd maar heeft de regelgeving nog niet omgezet in nationale wetgeving. Burgers hebben zich dus nooit op een bepaling uit een nationale wet kunnen beroepen. Hier zal binnenkort verandering in komen met de inwerkingtreding van de *Human Rights Act 1998*. Deze wet zal op 2 oktober 2000 in werking treden en is een uitwerking van *The European Convention on Human Rights*. Er wordt op dit moment door het *Home Office* onderzocht of de inwerkingtreding van deze wet consequenties zal hebben voor de regelgeving voor cameratoezicht. Men verwacht dit echter niet.⁸

Jurisprudentie

In Groot-Brittannië is er nog geen jurisprudentie over cameratoezicht in het publieke domein verschenen.

3.2.2 *Ierland*

In Ierland valt cameratoezicht onder de Ierse *Dataprotection Act*. Cameratoezicht als zodanig wordt echter in geen enkele wetgeving genoemd. Er is daarmee geen specifieke regeling voor cameratoezicht.⁹

3.2.3 *Frankrijk*

In Frankrijk zijn de regels voor cameratoezicht vastgelegd in artikel 10 van de *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS)*. Deze wet is op 21 januari 1995 in werking getreden en is afgeleid van de wet op de persoonsregistratie. Na de inwerkingtreding van de nieuwe wet is de wet op de persoonsregistratie buiten werking gesteld ten aanzien van cameratoezicht. De wet is zowel op private als publieke systemen van toepassing. In artikel 10 van deze wet wordt gesproken over videosystemen. Het gaat hierbij alleen om camera's waar ook een opnamesysteem aan verbonden is, camera's zonder opnamesysteem vallen niet onder deze wet. In de wetgeving wordt vermeld voor welk doel cameratoezicht aangewend mag worden en welke regels gelden voor het gebruik. De camera's mogen worden geplaatst ter bescherming van personen en goederen tegen geweld op de openbare weg. Er mag hierbij niet in huizen gekeken worden.

⁸ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

⁹ Mondelinge informatie van het hoofd onderzoek van het Iers politiecentrum.

Vergunning

Frankrijk hanteert een vergunningsstelsel ten aanzien van cameratoezicht. Dit houdt in dat er slechts camera's geplaatst mogen worden als hiervoor een vergunning is aangevraagd en de aanvraag is goedgekeurd.

Kenbaarheid

Er moet een duidelijke aanduiding zijn van het gebied dat bestreken wordt door cameratoezicht en de naam van de verantwoordelijke voor het systeem moet worden vermeld.

De commissie

In de wet staat dat men zich moet houden aan de regels die door de Departementale Commissies¹⁰ zijn voorgeschreven ten aanzien van een bepaald project. De Departementale Commissies stellen regels op voor het bekijken, bewaren en vernietigen van de banden. Op overtreding van deze regels staat een geldboete, gevangenisstraf, of beide. De Departementale Commissies hebben, met het opstellen van regels over cameratoezicht, de rol van de Franse privacy commissie 'CNIL' overgenomen. De CNIL gaat alleen nog over cameratoezicht op de werkplaats (De Hert, 1995).

Bewaartermijn

Over de bewaartermijn wordt in de wet vermeld dat deze maximaal 31 dagen mag bedragen.

Toegang tot de beelden

Verder wordt er in de wet vermeld dat een ieder die gefilmd is toegang kan krijgen tot de opnames of de vernietiging mag controleren. Dit mag slechts worden geweigerd in geval van staatsbelang, openbare orde of opsporingsonderzoek.

Jurisprudentie

Vanuit de praktijk kan er nog weinig worden gezegd over de effectiviteit van deze wet, omdat er nog geen jurisprudentie over de wet is verschenen. Alle rechterlijke uitspraken over cameratoezicht zijn nog van vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Een voorbeeld van zo'n rechterlijke uitspraak is een zaak uit 1989, waarin de stad Toulouse door de Franse Raad van State werd veroordeeld wegens het onvoldoende in acht nemen van de proportionaliteit bij het gebruik van cameratoezicht; volgens de aanklager waren er te veel camera's geplaatst. Op dit moment lopen er acht klachten van burgers bij de Franse strafkamer over het gebruik van cameratoezicht.¹¹ Deze klachten zijn gericht tegen de Departementale Commissies en de eigenaren van de camera's. Het gaat hierbij om camera's die zonder vergunning zijn geplaatst, iets dat veelvuldig voorkomt in Frankrijk.¹²

¹⁰ De Departementale Commissie is qua niveau in Nederland te vergelijken met de provincieraad, de bevoegdheden zijn echter niet hetzelfde.

¹¹ Anders dan in Nederland kan een klacht rechtstreeks bij de strafkamer worden ingediend en hoeft dit niet via het Openbaar Ministerie te geschieden.

¹² Mondelinge informatie van Alain Bauer, als docent verbonden aan de universiteit en het Instituut voor Politieke Studies te Parijs en directeur van de grootste Franse privé-onderneming op het gebied van veiligheidsvraagstukken.

3.2.4 België

In België valt cameratoezicht onder de privacy wet van 8 december 1992. Op deze wet is echter een aanvulling gemaakt die eind 2000 in werking zal treden en er wordt reeds op deze regeling geanticipeerd. Daarom zal hieronder de nieuwe regeling besproken worden. Deze nieuwe wet zal een aanvulling vormen op de huidige privacy wet en niet, zoals in Frankrijk, de privacy wet geheel vervangen. De wet is van toepassing op de verwerking van beelden. Ook het maken van beelden zonder opslag wordt volgens de nieuwe regeling gerekend tot de verwerking van beelden. Dit is een verschil met de oude regeling. Cameratoezicht moet de bescherming van personen en goederen als doel hebben.

Kenbaarheid

Er moet op een duidelijke en gedetailleerde wijze kenbaar worden gemaakt dat in een bepaald gebied camera's aanwezig zijn. Ook moet de naam en het adres van de verantwoordelijke voor het systeem vermeld worden, zodat het publiek weet waar het terecht kan met eventuele klachten. Verder mogen er geen ingangen of vensters van woningen gefilmd worden.

Bewaartermijn

Gegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden. Indien geen enkel misdrijf wordt vastgesteld mogen de beelden niet langer dan een halve of volledige dag worden bewaard, dit in tegenstelling tot Groot-Brittannië en Frankrijk waar de beelden een maand bewaard mogen worden. De Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer beveelt zelfs aan om het cameratoezicht zoveel mogelijk te beperken tot het maken van de beelden zonder deze te bewaren. Op deze wijze is het risico op schending van de persoonlijke levenssfeer geringer.

Toegang

Personen die gefilmd zijn hebben het recht om kennis te nemen van de hen betreffende persoonsgegevens. In de wetgeving wordt niet vermeld wie toegang tot de beelden heeft en wie ze mag bekijken; dit wordt als een leemte beschouwd.¹³

De commissie

Het verwerken van persoonsgegevens moet van tevoren gemeld worden bij de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, zodat dit in het openbaar register van de geautomatiseerde gegevens kan worden opgenomen. Als persoonsgegevens verwerkt worden zonder hiervan melding te maken wordt dit gezien als een strafbaar feit, waarop een geldboete is gesteld.

De wijze van opnemen en het bewaren moet uitdrukkelijk en precies vermeld worden, zodat de commissie goed kan beoordelen of het verwerken van de gegevens in overeenstemming met de regels gebeurt.

¹³ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Over het proportionaliteitsbeginsel wordt gesteld dat cameratoezicht in het publieke domein als proportioneel beschouwd wordt als het plaatsvindt binnen het kader van de preventie, en voor de vaststelling van misdrijven op gevaarlijke plaatsen. Over het subsidiariteitsbeginsel wordt gesteld dat cameratoezicht slechts gebruikt kan worden indien andere maatregelen, die minder inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer, onvoldoende blijken.

3.2.5 *Finland*

In Finland is cameratoezicht wettelijk geregeld, voor zover dit door de politie geschiedt. In 1995 is de Politiewet herzien en zijn bepalingen omtrent cameratoezicht toegevoegd. Voor die tijd waren er al camera's in gebruik. Het ontbreken van een wettelijke regeling werd echter als een probleem gezien, vandaar de herziening in de wet. In de Politiewet staat nu dat het geoorloofd is om camera's in het publieke domein te plaatsen voor het behoud van de veiligheid, ter voorkoming van een misdrijf, ter identificatie van daders en voor het bewaken van speciale doelen. Ook moet het publiek geïnformeerd worden over de camera's. Er zijn geen regels omtrent de toegang tot de beelden en de bewaartermijn.

Het gebruik van camera's door particulieren is niet wettelijk geregeld. Ook particulieren zijn bevoegd om camera's in het publieke domein te plaatsen, en dit gebeurt veelvuldig. Een aantal juridische experts zijn echter van mening dat digitale video-opnames als verboden persoonsregistratie gezien kan worden en, zowel voor het gebruik door de politie als door particulieren, onder de Wet op de Persoonsregistratie vallen (Takala, 1998).

3.3 **Het gebruik van bewijsmateriaal verkregen door cameratoezicht**

In alle onderzochte landen mag bewijsmateriaal dat verkregen is door middel van cameratoezicht worden gebruikt bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Er zijn echter geen cijfers bekend over het aantal zaken waarbij dergelijk bewijsmateriaal is gebruikt.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië zijn er gevallen bekend waarin een ontkennende verdachte een bekentenis aflegt zodra hij ervaart dat het delict op video is vastgelegd.¹⁴ Er zijn echter geen officiële studies gedaan naar het gebruik door politie en justitie van bewijs verkregen door cameratoezicht. Maar volgens een deskundige op dit terrein wordt dit bewijsmateriaal vaak gebruikt en leidt het bijna altijd tot een bekentenis en een veroordeling. Het gaat hierbij meestal om kleine delicten.¹⁵ Dit soort bewijsmateriaal valt onder dezelfde regels als ander direct bewijs.¹⁶

Beelden die zijn vastgelegd op een videoband worden als wettig en overtuigend bewijs erkend. Bij digitale camera's ligt het moeilijker omdat hierbij de beelden op een disk zijn vastgelegd en hier relatief gemakkelijk mee geknoeid kan worden (Murphy 1999). Ook

¹⁴ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

¹⁵ Mondelinge informatie van Nick Taylor, als rechtendocent verbonden aan de Universiteit van Leeds. Hij heeft vele gesprekken met rechters gevoerd, mede over het gebruik van bewijs verkregen door cameratoezicht.

¹⁶ *Fowden versus White*, 1982, Crim LR 588.

the House of Lords geeft de voorkeur aan minder fraudegevoelige technieken.¹⁷ In *the Guardian* wordt melding gedaan van een zaak waarin gebruik werd gemaakt van digitaal bewijs. De beelden waarop de dader te zien was waren door computertechniek verbeterd, terwijl het bedrijf die dit uitvoerde ook over foto's van de verdachte beschikte. In deze zaak is de dader vrijgesproken. Verder is er op het gebied van digitaal bewijs nog weinig bekend. Maar hierover zal ongetwijfeld in de toekomst nog meer jurisprudentie volgen.¹⁸

Als bewijs gebruikt wordt dat niet verkregen is in overeenstemming met de *Data Protection Act*, is het niet zo dat dit bewijs per definitie niet gebruikt wordt. Krachtens *the Police and Criminal Evidence Act* hangt dit van een aantal factoren af, waaronder de zwaarte van het delict. Een kopie van de banden wordt door de politie aan het Openbaar Ministerie verstrekt. Ook een verdachte kan bewijs verkregen door cameratoezicht gebruiken voor zijn verdediging.¹⁹

Over het recht op privacy is er weinig jurisprudentie verschenen. Er is een zaak waar de lokale overheid is aangeklaagd omdat ze beelden van een onschuldige man zonder toestemming op de nationale tv heeft uitgezonden. De man heeft een beroep gedaan op artikel 8 EVRM.²⁰

Ierland

In Ierland werd verwacht dat het bewijs verkregen door cameratoezicht veelvuldig in de rechtbank gebruikt zou worden (Irish research unit, 1999). In de praktijk blijkt dit echter niet het geval te zijn. Als de verdachte door de politie met het beeldmateriaal wordt geconfronteerd, is dit meestal voldoende om een bekentenis te verkrijgen. Het beeldmateriaal hoeft dan niet meer in de rechtbank getoond te worden, de dader heeft immers al bekend. Het beeldmateriaal wordt dus wel veel gebruikt, alleen niet in de rechtbank.²¹

Frankrijk

In Frankrijk mogen de banden in de rechtbank gebruikt worden en hebben de banden de status van steunbewijs.²²

België

In België is het gebruik van videobeelden als bewijsmiddel een zeldzaamheid. Dat een videobeeld juridische bewijskracht heeft is vastgesteld in een arrest van het Hof van Beroep in Brussel van juni 1997. In deze zaak werden de beelden van een gemaskerde overvaller door een expert ontleed aan de hand van de afstand tussen de ogen en de vorm van het gezicht.²³

¹⁷ Homepage van *the House of Lords*.

¹⁸ Schriftelijke informatie van Nick Taylor, zie noot 15.

¹⁹ Schriftelijke informatie van Nick Taylor, zie noot 15.

²⁰ R versus Brentwood Borough Council ex parte Peck.

²¹ Mondelinge informatie van het hoofd onderzoek van het Iers politiecentrum.

²² Mondelinge informatie van Alain Bauer, als docent verbonden aan de universiteit en het Instituut voor Politieke Studies te Parijs en directeur van de grootste Franse privé-onderneming op het gebied van veiligheidsvraagstukken.

²³ *Het Volk*, 23-2-2000.

Finland

In Finland wordt er in praktijk eveneens niet zoveel gebruikgemaakt van de mogelijkheid om beeldmateriaal tijdens een rechtzitting te gebruiken (Takala, 1998).

3.4 Overige regelgeving

Naast de regelgeving in de wet zijn er ook andere vormen van regelgeving, zoals de regels die zijn opgesteld in procedurevoorschriften.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië zijn procedurevoorschriften niet in de wet verplicht gesteld. Regels die in procedurevoorschriften zijn gesteld, scheppen eveneens geen wettelijke verplichting. Als een project echter voor financiering door het *Home Office* in aanmerking wil komen, zijn de uitvoerders verplicht om procedurevoorschriften te hanteren. Op deze wijze wordt ervoor gezorgd dat de civiele rechten, en in het bijzonder het recht op privacy, in acht worden genomen. De procedurevoorschriften moeten er voor zorgen dat het systeem voldoet aan de voorwaarden die zijn gesteld in de *Dataprotection Act*. Er zijn enkele instanties die op landelijk niveau procedurevoorschriften hebben ontwikkeld. Het *Home Office* is van mening dat de procedurevoorschriften van *the Local Government Information Unit 'LGIU'* het volledigst zijn (Home Office 1996). Deze procedurevoorschriften worden door het *Home Office* aangeraden om als voorbeeld te dienen voor de ontwikkeling van lokale procedurevoorschriften.²⁴ In de procedurevoorschriften van de LGIU worden onder andere aanbevelingen gedaan over: privacyregels, een klachtenprocedure, de veiligheid van de meldkamer, training van het monitorpersoneel, en markering van het gebied waar camera's zijn geplaatst. Verder moet altijd het doel van cameratoezicht worden vermeld. Er is geen apart privacy- en klachtenreglement omdat deze regels al in de procedurevoorschriften staan vermeld.²⁵

Frankrijk

In Frankrijk zijn er geen algemene procedurevoorschriften. Wel zijn er voor elk project specifieke regels opgesteld over onder andere de toegang, bewaartermijn en vernietiging van de banden. Deze regels worden door de *Prefect* opgesteld en zouden als een soort procedurevoorschriften gezien kunnen worden.²⁶

Ierland

In Ierland wordt er gewerkt aan landelijke procedurevoorschriften. Op dit moment zijn deze er nog niet. Elk project heeft wel zijn eigen regels opgesteld, maar deze regels hebben zich in de praktijk gevormd toen de camera's reeds geplaatst waren.²⁷

Finland

In Finland is er naast de wetgeving geen overige regelgeving omtrent cameratoezicht.²⁸

²⁴ *CCTV Initiative application prospectus* van het *Home Office* uit 1999 en mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

²⁵ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

²⁶ De Franse *Prefect* is te vergelijken met de commissaris van de Koningin in Nederland.

²⁷ Mondelinge informatie van het hoofd-onderzoek van het Iers politiecentrum.

²⁸ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het Fins onderzoeksinstituut voor juridische vraagstukken.

3.5 Een pakket van maatregelen

Tijdens een EU-conferentie over criminaliteitsbeheersing, die in 1997 in Noordwijk is gehouden, werd de aanbeveling geformuleerd dat cameratoezicht alleen gebruikt dient te worden als het onderdeel uitmaakt van een pakket van maatregelen ter bestrijding van criminaliteit. Dit pakket kan zowel op nationaal als op lokaal niveau worden vastgesteld.²⁹

In Groot-Brittannië maakt cameratoezicht in de praktijk altijd onderdeel uit van een breder pakket, dit blijkt uit verscheidene evaluaties (Brown, 1995; Ditton e.a., 1999; Sarno e.a., 1999). Ook het *Home Office* is de mening toegedaan dat cameratoezicht onderdeel moet uitmaken van een pakket van maatregelen. Een aanvraag van subsidie, voor het starten van een cameraproject, wordt slechts toegewezen als cameratoezicht gecombineerd zal worden met andere maatregelen (Home Office, 1999). Enkele voorbeelden van maatregelen die onderdeel kunnen uitmaken van zo'n pakket zijn: uitbreiding van het stadscentrum, arbeids- en scholingsprojecten, opknappen van achterstandswijken en aanpassingen in het horecabeleid (Brown, 1995; Sarno e.a., 1999). Zo'n pakket moet gericht zijn op de specifieke problemen die zich op een bepaalde plaats voordoen. Als bijvoorbeeld een gemeente camera's wil plaatsen om problemen met jeugdcriminaliteit tegen te gaan, moeten er reeds andere maatregelen tegen jeugdcriminaliteit getroffen zijn.³⁰ Op deze wijze maakt cameratoezicht altijd onderdeel uit van een bredere strategie (Sarno e.a., 1999).

3.6 Beheer

In deze paragraaf wordt ingegaan op de organisatorische en financiële inbedding van de projecten. Er wordt besproken hoe en door wie een project wordt opgestart en hoe de financiering van een project wordt verzorgd. De organisatie van cameratoezicht in de praktijk zal in hoofdstuk 4 aan bod komen. Over de organisatorische inbedding is er informatie uit Groot-Brittannië, Frankrijk en België. Over de financiering is er informatie uit Groot-Brittannië, Ierland en België.

3.6.1 Organisatorische inbedding

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië wordt het besluit om camera's in het publieke domein te plaatsen in het algemeen op lokaal niveau genomen. Dit besluit wordt meestal gevormd door zogeheten *partnerships*. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen gemeente, politie en particulieren. Vanuit zo'n samenwerkingsverband komt in het algemeen het plan voor cameratoezicht in het publieke domein. Het gaat hierbij om plaatsen waar bepaalde problemen omtrent criminaliteit gesignaleerd zijn die met de eerder aanwezige of andere middelen niet op te lossen zijn. Men denkt dat plaatsing van camera's de oplossing zal bieden. Vervolgens wordt er een plan opgesteld. De financiering vormt uiteindelijk vaak het grootste probleem. Hoeveel kosten zijn er met het plaatsen van camera's gemoeid en wie zal het project uiteindelijk financieren? De samenwerkingsverbanden kunnen de financiering in het geheel op zich nemen maar ze kunnen ook

²⁹ EU-conference on crime prevention: towards a European level, 11-14 mei 1997 in Noordwijk.

³⁰ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

subsidie aanvragen bij het *Home Office*, dit is echter niet verplicht. In feite kan een ieder een project opstarten, men heeft hiervoor geen vergunning nodig.³¹

Frankrijk

In Frankrijk moet een vergunning voor plaatsing van cameratoezicht worden aangevraagd bij de *Prefect*. De *Prefect* geeft toestemming voor de plaatsing na advies ingewonnen te hebben bij de Departementale Commissie.³² In de aanvraag moet worden vermeld: het doel, de voorwaarden, de personen die toegang tot de beelden hebben en de bewaartermijn. In de wet staat dat degene die een systeem plaatst, zich aan de regels moet houden zoals die in de toestemming zijn opgesteld.

België

In België is het in het algemeen de gemeente die het initiatief neemt voor het plaatsen van camera's in het publieke domein. De gemeente vraagt hierbij advies aan de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer. Dit advies is echter niet bindend. Een gemeente kan ondanks een negatief advies van de commissie overgaan tot plaatsing van camera's, er zijn hieraan geen consequenties verbonden.³³

3.6.2 *Financiering*

Groot-Brittannië

Het Britse *Home Office* heeft in 1994 het *CCTV Challenge Fund* in het leven geroepen, om *partnerships* te stimuleren tot het plaatsen van camera's in hun gemeente. Dit programma is onderdeel van een groter programma dat over de criminaliteitsbestrijding in z'n totaliteit gaat; het *Crime Reduction Program*. Bij het *CCTV Challenge Fund* werd er in een periode van vier jaar 38,5 miljoen pond gespendeerd aan 585 projecten. Het ging hierbij voornamelijk om camerasystemen in stadscentra. In 1999 werd de opvolger van het *CCTV challenge fund* geïntroduceerd, te weten het *CCTV Initiative*.

Het CCTV Initiative

Het *CCTV Initiative* is een drie jarig programma en valt net als zijn voorganger onder het *Crime Reduction Program*, en heeft eveneens het doel om lokale samenwerkingsverbanden camera's te laten plaatsen in gebieden waar veel criminaliteit voorkomt. Nog steeds kunnen alleen *partnerships* een aanvraag indienen; bedrijven, organisaties en personen kunnen individueel geen subsidie aanvragen. Er zijn echter een aantal verschillen tussen het *CCTV Challenge Fund* en het *CCTV Initiative*. Het *CCTV Initiative* richt zich met name op cameraprojecten voor woonwijken en parkeerplaatsen, en niet zozeer op projecten in stadscentra. Een reden hiervoor is dat de meeste stadscentra al camera's in het publieke domein geplaatst hebben met subsidie van het *CCTV Challenge Fund*. Ook beschikt het huidige programma over een groter budget. Het *Home Office* heeft 170 miljoen pond ter beschikking gesteld voor de komende drie jaren. Hiervan is 153 miljoen pond voor Engeland en Wales gereserveerd en 17 miljoen pond voor Schotland en Noord-Ierland. Doordat er meer geld ter beschikking is gesteld, is er bij het huidige programma geen limiet gesteld op het bedrag dat per project wordt verstrekt en is er in principe altijd een

³¹ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

³² De Franse *Prefect* is te vergelijken met de Commissaris van de Koningin in Nederland. De Departementale Commissies zijn vergelijkbaar met de provincieraad.

³³ Mondelinge informatie van Paul de Hert. Hij heeft onderzoek naar cameratoezicht verricht en is verbonden aan de Vrije Universiteit van Brussel.

financiering van 100%. Dit was bij het vorige programma niet het geval (Home Office 1999).

Behandeling van de aanvragen

Als er een aanvraag binnenkomt wordt er gekeken of deze aan de voorwaarden voldoet die in de aanmeldingsprospectus zijn gesteld. *Partnerships* moeten kunnen aantonen dat cameratoezicht noodzakelijk is, er moeten procedurevoorschriften zijn opgesteld en er moet aangetoond kunnen worden dat er voldoende geld beschikbaar is om het project draaiend te houden. Het *CCTV Initiative* betaalt namelijk alleen voor het opstarten van het project of het modifieren van een reeds bestaand project. Het onderhoud en het loon voor medewerkers moet op lokaal niveau geregeld worden (Home Office 1999). Het *CCTV Initiative* verzorgt de controle op de aanvragen, maar hierbij moet ze ook het oordeel van *the Police Scientific Development Branch*, *the Police and Reduction Crime Unit* en *the Gouvernamental Offices* in overweging nemen. Het *Initiative* heeft echter wel de doorslaggevende stem. De *Police Scientific Development Branch* controleert de technische kant van de systemen en de *Police and Reduction Crime Unit* voert controle uit op de geschiktheid voor evaluatie. De *Gouvernamental Offices* zijn door het land verspreid en verzorgen de controle op lokaal niveau. Als het bestuur van een stad bijvoorbeeld aangeeft dat er ter plaatse veel autodiefstal wordt gepleegd, hebben de *Offices* beter zicht op het feit of dit ook daadwerkelijk het geval is. Ook zullen ze in een later stadium de controle op de uitvoering op zich nemen. In maart 2000 zijn er 250 aanvragen goedgekeurd en worden 124 aanvragen nog in overweging genomen.³⁴

Een probleem bij deze wijze van financiering is echter dat samenwerkingsverbanden vaak over onvoldoende geld beschikken om een systeem lopende te houden en om een goede aanvraag in te dienen. In sommige gevallen is het duidelijk dat er grote problemen bestaan op het gebied van criminaliteit, maar zijn er onvoldoende financiële middelen aanwezig om het systeem te kunnen onderhouden. In zo'n geval kan er geen subsidie worden verleend. De grote steden beschikken meestal wel over de nodige financiële middelen en maken vaak gebruik van deskundigen om een aanvraag in te dienen, om er voor te zorgen dat de aanvraag aan alle gestelde voorwaarden zal voldoen. Hierdoor zijn zij bijna altijd verzekerd van de toewijzing van een geldelijke bijdrage.³⁵ Een probleem bij de keuze voor cameratoezicht kan zijn dat er sprake is van competitie tussen steden. Als het bestuur van een stad ervaart dat een naburige stad cameratoezicht gaat plaatsen wil het eveneens een camerasysteem. Hierbij spelen onder andere de angst voor verplaatsing van criminaliteit een rol, en de wedijver tussen gemeenten. Bij dergelijke competitie bestaat het gevaar dat een systeem ergens geplaatst wordt waar het niet noodzakelijk is (Gerrard, 1999).

Cameraprojecten

Op dit moment worden er ongeveer 800 projecten door de overheid gefinancierd.³⁶ Dit zijn de projecten die in het kader van het *CCTV Challenge Fund* zijn gefinancierd en aanvragen die door het *CCTV Initiative* reeds zijn goedgekeurd. Bij een project moet

³⁴ Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

³⁵ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

³⁶ Er is niet centraal vastgelegd hoeveel cameraprojecten er op dit moment in Groot-Brittannië zijn, maar dit zullen naar schatting enkele duizenden zijn. Het is met name voor dit onderzoek moeilijk vast te stellen om hoeveel projecten het gaat omdat in Groot-Brittannië ook projecten in particuliere winkelcentra, ziekenhuizen en scholen onder het publieke domein vallen.

trouwens niet altijd aan een systeem van tientallen of zelfs honderden camera's worden gedacht. Een systeem met slechts één camera wordt ook als een project beschouwd. Ook hiervoor kan een aanvraag voor subsidie bij het *Home Office* worden ingediend. Het gaat daarmee niet om de grootte van het systeem, maar hoe noodzakelijk cameratoezicht op deze plaats is. Elke serieuze aanvraag maakt een goede kans op een geldelijke bijdrage, en tot nu toe zijn slechts enkele aanvragen afgewezen.³⁷

Naast de cameraprojecten die door het *Home Office* gefinancierd worden, zijn er ook projecten die hun financiering geheel zelf verzorgen. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de financiering op lokaal niveau te verzorgen, andere gemeenten hebben wel een aanvraag ingediend, maar het plan is vervolgens afgekeurd. Gemeenten die al veel tijd en geld hebben gestopt in het opzetten van een plan, zien hier niet zomaar vanaf als hun plan niet wordt goedgekeurd door het *Home Office*. Ze proberen vervolgens op lokaal niveau het geld te verzamelen (Norris en Armstrong, 1999).

Het cameraproject in King's Lynn is een voorbeeld van een project dat niet door de overheid gefinancierd is. Het grootste deel van het geld is bij elkaar gebracht door het parkeergeld te verhogen met tien pence. Ook de plaatselijke ondernemers hebben een groot bedrag ingebracht. Verder is er geld afkomstig van de huurverhoging in een woonwijk waar later camera's geplaatst zouden worden (Brown, 1995).

Op projecten die niet door *Home Office* worden gefinancierd, wordt ook geen controle vanuit het *Home Office* uitgeoefend. De *Dataprotection Act* is bij dergelijke projecten de enige controlerende factor.

Ierland

In Ierland wordt ten aanzien van cameratoezicht altijd een *shared basis* gehanteerd. In theorie betekent dit dat de projecten voor de ene helft worden gefinancierd door het ministerie van Justitie en voor de andere helft door de lokale ondernemingen en de gemeente. In de praktijk levert het ministerie van Justitie echter de grootste bijdrage en dragen private ondernemingen beduidend minder bij.

In maart 2000 zijn er reeds 31 aanvragen binnengekomen bij het adviescomité, dat een advies uitbrengt aan het departement over de selectie en toewijzing van subsidie. Het departement beschikt echter over onvoldoende geld om alle projecten te ondersteunen. Daarom zijn er eerst zes locaties gekozen die prioriteit genieten. Naast de aanwezige criminaliteit speelt ook de lokale aanwezigheid van voldoende kapitaal een grote rol bij de prioriteitstelling.³⁸

België

In België wordt de financiering in het algemeen door de gemeente verzorgd. Er is door de centrale overheid echter geld beschikbaar gesteld voor veiligheidsmaatregelen. Een aantal gemeenten hebben dit geld gebruikt om camerasystemen te plaatsen. De camera's worden vaak gratis verstrekt door nutsbedrijven in ruil voor het recht om de kabels voor het gehele systeem te mogen plaatsen.³⁹

³⁷ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

³⁸ Parlementaire vraagstukken aan de Ierse minister van Justitie: Question nos:79 & 155, 14 mei 1998, Question nos: 110, 27 mei 1998, Question nos: 328, 2 maart 1999 en mondelinge informatie.

³⁹ Mondelinge informatie van Paul de Hert. Hij heeft onderzoek naar cameratoezicht verricht en is verbonden aan de Vrije Universiteit van Brussel.

3.7 Draagvlak

In deze paragraaf wordt de mening van de overheid, de politie, de bevolking en ondernemers over het plaatsen van camera's in het publieke domein besproken. In Groot-Brittannië heeft er uitvoeriger onderzoek plaatsgevonden naar het draagvlak onder de bevolking. Een aantal van deze onderzoeken worden tevens besproken.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië wordt er over het algemeen uiterst positief op cameratoezicht gereageerd, zowel door de landelijke en lokale politiek als door de bevolking.

Voor 1994 waren er slechts enkele cameraprojecten. Na die tijd is het cameratoezicht in het publieke domein echter in een stroomversnelling geraakt. Met name de zaak van de vermoorde peuter Jamie Bulger in 1993 heeft voor veel opschudding gezorgd. Op videobeelden was te zien hoe het jongetje vanuit een winkelcentrum werd meegenomen door twee tienjarige schooljongens. De videobeelden hebben geleid tot het opsporen van de daders. Ook vonden er rond deze tijd verscheidene IRA aanslagen plaats waarbij bewijs, verkregen door cameratoezicht, gebruikt werd. Naar aanleiding van dit alles heeft een publiek debat plaatsgevonden, waarbij het publiek zich positief uitte over cameratoezicht in het publieke domein. Ook de politiek was van mening dat er zwaarder tegen criminaliteit opgetreden moest worden en zag in cameratoezicht een belangrijk middel ter bestrijding van de criminaliteit. Na 1994 is het aantal projecten dan ook sterk toegenomen.

Er is enige kritiek gerezen tegen het plaatsen van camera's in het publieke domein vanuit enige gemeenten en organisaties die zich sterk maken voor het recht op privacy. Maar deze kritieken werden afgewezen met het argument dat er nu eenmaal tegen de stijgende criminaliteit moet worden opgetreden. Mensen die kritiek uitten vanwege het recht op privacy werden afgedaan als individuen die klaarblijkelijk tegen de bestrijding van criminaliteit waren (Davies, 1996; Norris en Armstrong, 1999).

Draagvlak onder de Britse politie

Volgens het assistent-hoofd politie van het Britse graafschap *Cheshire* bestaat er in Groot-Brittannië draagvlak voor cameratoezicht onder de politie. Een comité waaraan alle hoofden van politie van de verschillende Britse graafschappen deelnemen heeft zich zeer positief uitgesproken over cameratoezicht in het publieke domein. Ook in de individuele korpsen wordt er over het algemeen zeer positief over cameratoezicht gedacht, en wordt het als een waardevolle ondersteuning van de politiewerkzaamheden gezien.⁴⁰

Draagvlak onder de Britse bevolking

Uit onderzoek blijkt dat de meerderheid van de bevolking geen moeite heeft met cameratoezicht. In het algemeen wordt het draagvlak onder de bevolking gemeten door het houden van enquêtes of buurtbijeenkomsten vóór invoering van cameratoezicht. Het *Home Office* stelt het meten van het draagvlak onder de inwoners zelfs als een voorwaarde om voor subsidie in aanmerking te komen.⁴¹

⁴⁰ Mondelinge informatie, verstrekt door het hoofd van politie van het Britse graafschap *Cheshire*. Hij heeft in opdracht van de universiteit van Cambridge een onderzoek uitgevoerd naar cameratoezicht en hij maakt deel uit van een comité waaraan alle hoofden van politie verbonden zijn en dat zich richt op cameratoezicht.

⁴¹ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

In Glasgow en Cambridge zijn enquêtes gehouden waarbij het publiek een aantal vragen werd gesteld over het plaatsen van camera's. Het doel van deze enquêtes was om het draagvlak onder de bevolking te meten voordat er camera's in het publieke domein zouden worden geplaatst.

- In Glasgow zijn 300 personen in het stadscentrum geïnterviewd. Van de ondervraagden had slechts 33% er bezwaar tegen dat ze op straat gefilmd werden (ten aanzien van camera's in winkels was dit 18%, en ten aanzien van camera's op parkeerplaatsen 12%). Jongeren hadden over het algemeen meer bezwaar dan ouderen en mannen meer dan vrouwen. Ook denkt men zich veiliger te voelen wanneer er camera's geplaatst zijn. Van de ondervraagden antwoordde 56% dat ze zich na plaatsing van camera's veiliger zouden voelen, 42% antwoordde dat ze zich hetzelfde zouden voelen.⁴² Als een vergelijking wordt gemaakt tussen vijf camera's en één extra agent, denkt 47% van het publiek dat de camera's effectiever zijn in het voorkomen van misdrijven dan de ene agent, 77% denkt dat de camera's meer misdrijven constateren, en 32% denkt dat camera's het publiek veiliger laten voelen dan één extra agent (Ditton e.a., 1999).

Uit dit onderzoek blijkt dat 66% van de ondervraagden geen bezwaar heeft tegen het plaatsen van camera's in het publieke domein, en dat iets meer dan de helft van het publiek denkt zich veiliger te voelen met camera's.

- Ook in Cambridge is onderzoek gedaan naar de mening van het publiek over de plaatsing van camera's in het publieke domein. De universiteit van Cambridge onderzocht in opdracht van het stadsbestuur of cameratoezicht door de bevolking positief ontvangen zou worden. In de gemeente Cambridge zijn zo'n 700 passanten in het centrum ondervraagd. De uitkomst van dit onderzoek was eveneens positief. Van de ondervraagden meende 76% dat cameratoezicht effectief zou zijn in het verminderen van de criminaliteit. Bijna 75% was van mening dat door plaatsing van camera's de angst voor criminaliteit zou afnemen. Van de ondervraagden vond 64% het een goed idee dat camera's in het publieke domein geplaatst zouden worden, en 22% zou de stad vaker bezoeken als cameratoezicht aanwezig zou zijn. Zelfs van de mensen die zich zorgen maakten over de burgerrechten, vond 31% het toch een goed idee dat camera's geplaatst werden. Als het publiek echter zou kunnen kiezen tussen meer politie op straat of cameratoezicht, zouden ze voor het eerste kiezen. Ook in dit onderzoek bleek dat vrouwen en ouderen op alle vragen hoger scoorden dan mannen en jongeren. Het verschil bleek te komen doordat vrouwen en ouderen doorgaans angstiger zijn op straat. Als hiermee rekening gehouden werd bleek er tussen mannen en vrouwen geen verschil te zijn in acceptatie van cameratoezicht. In Cambridge werd al met al de conclusie getrokken dat mensen veiligheid verkiezen boven het recht op privacy (Bennet en Gelsthorpe, 1996).
- Uit een Schots daderonderzoek, dat in Airdrie is uitgevoerd, blijkt dat er ter plaatse tevens een draagvlak onder daders bestaat. Redenen hiervoor zijn de angst onder daders om zelf slachtoffer te worden en de gedachte dat de camera's hun onschuld kunnen bewijzen als ze gearresteerd worden voor een feit dat ze niet gepleegd hebben (Short en Ditton, 1999).

⁴² Bij metingen vooraf zullen mensen vaak antwoorden dat zij zich na plaatsing van camera's veiliger zullen voelen en de stad vaker gaan bezoeken, terwijl dit later niet noodzakelijkerwijs het geval is. Daarom moet er altijd een nameting plaatsvinden.

Uit bovenstaande onderzoeken blijkt dat het draagvlak onder de bevolking in Groot-Brittannië groot is. Bij de overige Britse cameraprojecten wordt in de evaluaties doorgaans alleen vermeld dat er positief wordt gereageerd op cameratoezicht door het publiek en de plaatselijke ondernemers.

Ierland

In Ierland wordt er in het bijzonder veel waarde gehecht aan een positief oordeel van ondernemingen. De steun van ondernemingen vormt een belangrijk onderdeel van de Ierse strategie bij de invoering van cameratoezicht. Het draagvlak van de ondernemers en de plaatselijke bevolking wordt gepeild door middel van enquêtes (Irish Research Unit, 1999).

Frankrijk

In Frankrijk is een stevige discussie geweest omtrent cameratoezicht. Met name de legalisering van cameratoezicht, door vastlegging in een wet, heeft onder het publiek tot groot protest geleid. Desondanks is er toch sprake van draagvlak in de landelijke en lokale politiek en onder de bevolking.⁴³

België

In België is er in de verscheidene steden veel discussie geweest na het bekend worden van de plannen om camera's in het publieke domein te plaatsen. Tegenstanders van cameratoezicht verwijzen naar het gebrek aan privacy van het publiek. Na plaatsing van camera's is de kritiek over het algemeen afgenomen.⁴⁴

Finland

In Finland is weinig kritiek op het plaatsen van camera's in het publieke domein. Alleen in sommige plaatsen is er een politieke discussie geweest omtrent cameratoezicht. Er is geen onderzoek gedaan naar de publieke opinie (Takala, 1998).

3.8 Organisatie van evaluatie-onderzoek

In deze paragraaf wordt besproken of en hoe reeds voor het starten van een camera-project de *follow up* wordt geregeld door middel van een evaluatie-onderzoek. De daadwerkelijke uitkomsten van deze evaluaties worden in hoofdstuk 5 besproken.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië is elk cameraproject verplicht om een evaluatie op te stellen, anders wordt er geen subsidie verleend. Ook noemt het *Home Office* een aantal punten die in ieder geval in zo'n evaluatie aan de orde moeten komen. Deze punten zijn: het proces (het doel en de implementatie van het project), het effect op de criminaliteit, de ordeverstoring, de angst voor criminaliteit, andersoortige effecten en de kosten van het project (Home Office, 1999). Dit geldt echter alleen voor de projecten die door het *Home Office* gefinancierd worden. Daarnaast gaat het *Home Office* binnenkort zelf een groot-schalig evaluatieonderzoek uitvoeren. Hiervoor is 10 miljoen pond opzij gelegd. Een aantal projecten die door het *Home Office* gefinancierd worden zullen dan door het *Home Office* worden geëvalueerd. Tot op heden is een grootschalig onderzoek vanuit de

⁴³ Mondelinge informatie van Alain Bauer, zie noot 12.

⁴⁴ *Het belang van Limburg*, 22-1-1999; *De Morgen*, 22-1-1999; *Het Nieuwsblad*, 12-3-1999.

nationale overheid nog niet uitgevoerd.⁴⁵ Het centraal onderzoeksbureau van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het Schotse centrum voor criminologie opgedragen om een evaluatie in Airdrie en Glasgow uit te voeren. Deze evaluatie is in 1999 voltooid.

Ierland

In Ierland gaat een adviescomité van het ministerie van Justitie over de plannen en aanmeldingen voor cameratoezicht. In februari 1999 heeft het comité gevraagd of de onderzoeksafdeling een evaluatie wil uitvoeren in de drie gebieden waar de camera's zijn geplaatst. Er moest onderzocht worden of de doelen bereikt zijn en hoeveel het gekost heeft. Deze evaluatie is inmiddels afgerond maar de resultaten zijn ten tijde van deze literatuurstudie nog niet openbaar gemaakt (Irish research unit, 1999).

Frankrijk, België en Finland

In de overige landen is er (nog) niet geëvalueerd. Frankrijk vindt het nog te vroeg om evaluaties op te stellen en richt zich op het moment op de evaluaties uit Groot-Brittannië.⁴⁶ Ook in België en Finland zijn er nog geen evaluaties verricht.

In dit hoofdstuk kwamen op verscheidene punten voorwaarden voor cameratoezicht in het publieke domein aan de orde. In het volgende hoofdstuk gaan we in op uitvoering in de praktijk van cameratoezicht in het publieke domein.

⁴⁵ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

⁴⁶ Mondelinge informatie van Alain Bauer, zie noot 12.

4 De uitvoering van cameratoezicht

4.1 De werking van cameratoezicht in de praktijk

Cameratoezicht kan zowel voor preventieve als voor repressieve doeleinden toegepast worden. Delicten kunnen worden voorkomen doordat de eventuele daders van een delict afzien (preventieve toepassing) of achteraf opgelost worden door middel van bewijsmateriaal door cameratoezicht verkregen (repressieve toepassing). Hiernaast is er nog een derde manier, *monitoring*. Hierbij kan een delict of een dreigend delict door een camera gevolgd worden op het moment dat het plaatsvindt. Deze toepassingsvorm wordt in dit onderzoek ook tot de preventieve toepassing gerekend omdat op deze wijze het uit de hand lopen van een delict kan worden voorkomen.

In dit hoofdstuk staat de werking van cameratoezicht in het publieke domein centraal. Hiermee wordt de derde onderzoeksvraag beantwoord.

4.1.1 De preventieve versus de repressieve toepassing

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië is de toepassing zowel preventief als repressief. De nadruk wordt echter meer op de preventie gelegd. Ook uit de verschillende evaluaties komt naar voren dat de preventieve toepassing het meest effectief is. In King's Lynn bijvoorbeeld is onderzoek gedaan naar zowel preventief als repressief gebruik en hieruit bleek dat met het repressieve gebruik weinig effecten zijn geboekt. In de gehele periode heeft men slechts drie daders kunnen herkennen van het videomateriaal, meestal was er niets van het desbetreffende delict te zien als men de banden afspeelde (Brown, 1995). In Londen is er slechts een klein percentage van de banden opgevraagd door de politie ter nadere bestudering en lag de nadruk op de preventie.

In het Schotse plaatsje Airdrie kent men de lokale criminelen en worden deze, zodra ze in beeld verschijnen, extra in de gaten gehouden (Short en Ditton, 1996). In een aantal plaatsen werkt men met bestanden waarin foto's van daders staan. In één van de Londense wijken heeft men in de meldkamer een bestand met foto's van 10 personen waarvan de politie sterk het vermoeden heeft dat ze regelmatig delicten in het gebied plegen. Als één van deze mensen in beeld komt, wordt deze extra in de gaten gehouden (Sarno e.a., 1999). In Newham gaat men echter nog een stap verder. Hier maakt men gebruik van een computersysteem dat gezichten herkent. Er is een daderbestand gemaakt en zodra er iemand in beeld komt die overeenkomt met iemand in de database verschijnt er een teken in beeld. Er is ook een kentekenbestand van gestolen auto's aangelegd. Zodra een nummerbord in beeld verschijnt dat overeenkomt met een nummerbord dat zich in de database bevindt, wordt het personeel van de bedieningskamer eveneens gewaarschuwd door een teken. Ook beschikt Newham over een bestand met vermiste personen. Naast Newham zijn er nog een aantal plaatsen die met deze techniek begonnen zijn. Het project in Newham is echter door het *Home Office* tot pilotproject verkozen en de resultaten van dit project worden door het *Home Office* op de voet gevolgd.

Naast de preventieve toepassing kan dit systeem ook zeer waardevol zijn bij de repressieve toepassing doordat zeer tijdbesparend gewerkt kan worden. Als bijvoorbeeld nagegaan moet worden of een bepaalde auto in het centrum is geweest in de laatste 24 uur duurt dit slechts enkele minuten, terwijl bij een ander systeem alle banden van die dag bekeken zouden moeten worden, iets wat naar schatting 240 uur zou duren (Norris en Armstrong, 1999). Op dit moment is het echter nog te vroeg om de precieze werking van dit systeem vast te stellen, hiernaar moet nog meer onderzoek worden verricht.⁴⁷ In tegenstelling tot de overige plaatsen waar men zich met name op de preventieve toepassing richt, heeft deze in Glasgow weinig ingang gevonden. In deze stad is de politie van mening dat cameratoezicht een speciale rol zal kunnen spelen bij het onderzoek in grote zaken. De videobanden kunnen dan gebruikt worden om bewijs te vergaren. Hier wordt dus met name aan de repressieve werking gedacht. Op dit gebied moet echter nog meer onderzoek plaatsvinden (Ditton e.a., 1999).

Finland

Ook in Finland is de toepassing zowel preventief als repressief. Er is echter een gebrek aan personeel dat de beelden kan bekijken. De meeste camera's worden alleen gebruikt om op te nemen, de beelden worden meestal niet 'live' bekeken. Alleen in de plaatsen waar de camera's met behulp van de politie zijn geplaatst, worden de monitoren constant door de politie bekeken. De meeste monitoren worden echter door private beveiligingsfirma's in de gaten gehouden. Maar het personeel van dergelijke beveiligingsfirma's heeft, naast haar reguliere taken, weinig of geen tijd om achter de monitoren plaats te nemen.

De opnames worden veelvuldig gebruikt om personen te identificeren die een strafbaar feit hebben gepleegd. De politie ziet cameratoezicht dan ook als een goede methode om misdrijven op te lossen. Er zijn een aantal bekende zaken waarbij de beelden een belangrijke rol hebben gespeeld. De beelden worden ook wekelijks op de landelijke televisie vertoond in de hoop dat het publiek de daders herkent (Takala, 1998).

Ierland, Frankrijk en België

In Ierland, Frankrijk en België wordt cameratoezicht eveneens zowel voor preventieve als repressieve doeleinden gebruikt. Er heeft nog geen onderzoek plaatsgevonden naar de vraag welke toepassingsvorm de meeste ingang vindt.⁴⁸

4.1.2 *Het camerasysteem in de praktijk*

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië ligt de verantwoordelijkheid over het camerasysteem bij de eigenaar van dit systeem. Onder de verantwoordelijkheden vallen: het realiseren van de doelen, informatieverstrekking, het beheer, de beveiliging en het veiligstellen van de belangen van het publiek en het individu. Een camerasysteem kan meerdere eigenaren hebben. Als het systeem bijvoorbeeld is opgezet door de gemeente en lokale bedrijven, zijn beide partijen eigenaar en tevens verantwoordelijk. Het personeel van de meldkamer is in dienst van de eigenaar van het camerasysteem, en niet per definitie in dienst van de politie.

⁴⁷ Informatiepakket Facelt *Face Recognition Technologie* van Visionics Corporation.

⁴⁸ Mondelinge informatie van het hoofd-onderzoek van het Ierse politiecentrum en Paul de Hert, verbonden aan de Vrije Universiteit van Brussel en expert op het gebied van cameratoezicht.

Personele inzet

In Engeland is er gestart met het plaatsen van politiemensen in de meldkamer maar al snel bleek dat het eentonig werk was en dat er per dag gemiddeld niet meer dan drie incidenten per persoon gezien werden. Er moesten meer agenten worden aangetrokken om in de meldkamer achter de monitoren plaats te nemen en dit werd als een verspilling van geld en mankracht gezien. Daarom besloot men om het werk door burgers te laten doen en deze hiervoor op te leiden.⁴⁹

Dat het publiek sceptisch kan zijn tegenover burgers die de monitoren bekijken blijkt uit een enquête in Glasgow, waar aan het publiek gevraagd is wie volgens hen toegang tot de beelden behoorde te hebben. Respectievelijk 94% en 89% van de ondervraagde vond dat politie en justitie toegang tot de beelden moesten hebben, monitorpersoneel scoorde met 35% beduidend lager (Ditton e.a., 1999).

Het Britse monitorpersoneel krijgt zijn training in de praktijk van anderen die al wat langer met het systeem werken. Elk lid van het monitorpersoneel houdt een aantal schermen in de gaten en heeft een bedieningspaneel voor zich. Hij of zij kan een bepaald scherm selecteren en beelden naar zich toe halen door in te zoomen met een bepaalde camera. In Newham heeft men dit paneel reeds vervangen door een computerscherm waar men door middel van aanwijzing op het scherm kan inzoomen of een verdachte kan volgen.⁵⁰

Er is meestal direct radiocontact met agenten op straat. In het ideale geval is er tevens direct radiocontact met de plaatselijke ondernemers en, indien van toepassing, met het beveiligingspersoneel van een privaat cameraproject zoals in een winkelcentrum. Het *Home Office* hecht grote waarde aan het koppelen van verschillende camerasystemen. Hierbij wordt een systeem in een stadscentrum gekoppeld aan een systeem in een winkelcentrum, school of woonwijk. Zo kan het volgen van een verdachte via de monitoren ook voortgezet worden als deze het stadscentrum verlaat en een woonwijk of winkelcentrum in vlucht.⁵¹

Het surveilleren

Het monitorpersoneel surveilleert met behulp van de camera's op dezelfde wijze als een agent dit zou doen. Ze zijn op zoek naar verdachte incidenten en houden verdachte personen in de gaten. Hierbij letten ze vooral op jonge mannen, personen die over straat rennen, personen die uit nachtclubs komen en personen die verdacht gedrag vertonen (Ditton e.a., 1999). Overdag richten ze zich meer op het winkelgebied en 's avonds op het uitgaansgebied. De monitoren worden 24 uur per dag bemand en dit wordt als zeer belangrijk ervaren. Op deze wijze wordt er namelijk maximaal gebruikgemaakt van het systeem. De politiestaf heeft tijdens het monitoren geen directe controle over de camera's, maar ze kunnen het monitorpersoneel wel verzoeken om bepaalde camera's te laten draaien en op plaatsen te richten waar incidenten zijn gerapporteerd en als een monitorbewaker een feit registreert neemt de politie het monitoren over (Brown, 1995).

⁴⁹ Schriftelijke informatie, verstrekt door het hoofd van politie van het Britse graafschap Cheshire. Hij heeft in opdracht van de universiteit van Cambridge een onderzoek uitgevoerd naar cameratoezicht en hij maakt deel uit van een comité waaraan alle hoofden van politie verbonden zijn en dat zich richt op cameratoezicht.

⁵⁰ Mondelinge informatie van personeel van de meldkamer in Newham.

⁵¹ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

Verhouding tussen monitorpersoneel en politie

De beeldschermen staan doorgaans in een meldkamer die zich meestal in een politiebureau of gemeentehuis bevindt. Er is onderzoek gedaan naar het feit of de meldkamer beter in het politiebureau of in het gemeentehuis geplaatst kan worden. De uitkomst hiervan was dat de interactie tussen het monitorpersoneel en de politie het belangrijkste aandachtspunt is. Hier draait alles om, daarbij maakt het niet zoveel uit waar de meldkamer is geplaatst. Wel bleek dat het contact tussen het monitorpersoneel en de politie in de meldkamer die zich in het politiebureau bevond over het algemeen iets beter was. Er was een directere interactie omdat er vaak iemand van de politie in de meldkamer aanwezig was. Ook werd het monitorpersoneel meer bij politie-aangelegenheden betrokken. De onderzoeker pleit er dan ook voor om in elke meldkamer een politiefunctionaris te plaatsen die zich onder andere bezig houdt met supervisie. In sommige meldkamers is dit reeds het geval (Gerrard 1999).

Een goede interactie tussen het monitorpersoneel en de politie staat dus voorop. De politie moet alert reageren op meldingen van het monitorpersoneel en de politie moet hierin vertrouwen hebben. In het verleden is het wel eens voorgekomen dat de politie, op aanwijzingen van een monitorbewaker, naar een plaats werd gestuurd waar de aanwezigheid van politie niet noodzakelijk was. Als er geen vertrouwen is, zal de politie ook niet zo snel tot een arrestatie overgaan. Als achteraf blijkt dat er geen grond voor verdenking was, dan valt dit namelijk onder de verantwoordelijkheid van de agent die de arrestatie heeft verricht.⁵²

Koppeling camerasystemen

Het *Home Office* bevordert het koppelen van systemen tussen naburige steden. Hierbij gaat het om kleine steden die zelf geen meldkamer en personeel hebben. De camera's worden dan aangesloten op het systeem dat in de grotere plaats reeds aanwezig is (Home Office, 1999).

Toegang tot de meldkamer

Alleen bevoegden mogen de meldkamer betreden, en iedereen die de meldkamer betreedt moet tekenen bij aankomst en vertrek. Bezoekers moeten eveneens tekenen, en mogen alleen de kamer betreden onder begeleiding van een verantwoordelijke of een aangewezen persoon die werkzaam is in de meldkamer.

Toegang tot de banden

De lokale overheid en de politie hebben een geschreven overeenkomst dat de politie de beschikking heeft over het beeldmateriaal voor politie-aangelegenheden. Elke agent heeft toegang tot de opgeslagen banden en mag deze bekijken. Het enige voorschrift dat hierbij geldt is dat er getekend moet worden voor het ophalen van een band. Het monitorpersoneel mag alleen monitoren afkijken en heeft geen toegang tot de banden met ouder beeldmateriaal.⁵³

⁵² Zie noot 49.

⁵³ Zie noot 49.

Finland

In Finland vindt er wel *monitoring* door de politie plaats, maar wordt het bekijken van de beeldschermen voor het overgrote deel aan de private beveiligingssector overgelaten.⁵⁴

België

In België bevinden de meeste monitoren zich in het politiebureau en worden ze over het algemeen door de politie bekeken.⁵⁵

Discussies omtrent de Britse meldkamer

Uit onderzoek in Groot-Brittannië is gebleken dat er nog wel eens misbruik is gemaakt van het systeem en dat het monitorpersoneel en de politie het niet zo strikt nemen met de procedurevoorschriften, met name ten aanzien van het bekijken van de videobanden. Er zijn incidenten geweest waarbij monitorpersoneel de banden heeft bekeken buiten aanwezigheid van de politie. Ook als een band door de politie is bekeken is dit niet altijd geregistreerd.

In Londen had het monitorpersoneel weinig training gehad. Voor hen was niet helemaal duidelijk waar ze precies op moesten letten bij het surveilleren en wat onder verdachte gedragingen kan worden verstaan (Sarno e.a., 1999). Ook verliep de samenwerking tussen monitorpersoneel en politiepersoneel niet altijd vlekkeloos. In Glasgow was het niet altijd duidelijk wie er in een concrete situatie de leiding over het systeem had (Ditton e.a., 1999). Ook in Londen was dit het geval. Volgens het monitorpersoneel namen de agenten soms zonder reden plaats achter de beeldschermen om het systeem voor ongewenste doeleinden te gebruiken (Sarno e.a., 1999). In Manchester zijn de regels ook nog wel eens overtreden, door bijvoorbeeld onschuldige voorbijgangers met de camera's te volgen (Norris en Armstrong, 1999).

Om dit soort problemen in de toekomst te voorkomen wordt er gepleit voor een betere opleiding voor het monitorpersoneel en meer duidelijkheid over wie op welk moment de leiding heeft over het systeem. Ook is men van mening dat een periode van acht uur, de tijd die iemand per dag gemiddeld achter de beeldschermen doorbrengt, te lang is. (Sarno e.a., 1999). In Newham wordt er in de meldkamer een roulatiesysteem gehanteerd zodat niet elke monitorbewaker constant dezelfde schermen bekijkt. Ook ziet men in Newham het computersysteem met gezichtsherkenning als waardevolle ondersteuning. Een mens kan niet acht uur op een dag even alert zijn, het computersysteem is dit wel. Het is echter niet de bedoeling dat het computersysteem het personeel in de meldkamer uiteindelijk gaat vervangen. De computer wordt slechts als een ondersteunend middel gezien.⁵⁶

⁵⁴ Schriftelijke informatie van een vertegenwoordiger van het Finse bureau voor juridische vraagstukken.

⁵⁵ Mondelinge informatie van Paul de Hert. Hij heeft onderzoek naar cameratoezicht verricht en is verbonden aan de Vrije Universiteit van Brussel.

⁵⁶ Mondelinge informatie van personeel van de meldkamer in Newham.

De bespreking van de uitvoering van cameratoezicht in het publieke domein was grotendeels gebaseerd op de beschikbare informatie uit Groot-Brittannië. Ook in hoofdstuk 5, waar de vraag naar de effecten van cameratoezicht centraal staat, zal gebruikgemaakt worden van Britse gegevens.

5 De effecten van cameratoezicht

5.1 Bereiken van het doel

In dit hoofdstuk wordt de vraag naar de effecten van cameratoezicht in het publieke domein behandeld. In de paragrafen 5.2 en 5.3 wordt besproken of de in hoofdstuk 2 genoemde doelen zijn behaald, te weten de verbetering van de objectieve veiligheid en de subjectieve veiligheid en het effectiever inzetten van de politie. Hierbij worden de bevindingen van diverse Britse evaluaties gepresenteerd. Het gaat om de Schotse projecten in Airdrie en Glasgow en de Engelse projecten in Newcastle, Birmingham, King's Lynn en Londen. Naast het bereiken van de doelen wordt er gekeken welke andere effecten het cameratoezicht teweeg heeft gebracht.

5.2 Effecten op de objectieve veiligheid

In deze paragraaf zal als eerste worden gekeken naar effecten van cameratoezicht op de objectieve veiligheid in het algemeen. Vervolgens zal er voor een drietal delictsgroepen gekeken worden wat de specifieke effecten van cameratoezicht zijn ten aanzien van bepaalde delicten.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië wordt de objectieve veiligheid gemeten door lokale en landelijke cijfers van voor en na plaatsing van de camera's te vergelijken, onder andere met behulp van de politiestructuren.

Voor deze notitie is er naar de evaluatieuitkomsten van negen verschillende projecten gekeken. Uit de cijfers blijkt dat de uitkomsten ten aanzien van de objectieve veiligheid zeer verschillend zijn. De cijfers lopen uiteen van een daling in criminaliteit in Airdrie van 21% tot een stijging in criminaliteit in Glasgow van 9%. Bij zes projecten heeft er een daling plaatsgevonden en bij drie projecten een stijging. Hieronder volgen ter illustratie nog enkele onderzoeksresultaten.

- In Airdrie daalde de criminaliteit gemiddeld met 21% na de installatie van de camera's (Short en Ditton, 1996).
- In Londen is de criminaliteit gedaald met 10 tot 12%. Er was in deze wijken wel sprake van een dalende trend in criminaliteitscijfers, maar de criminaliteit is in het gebied met camera's over het algemeen sterker gedaald dan in de bufferzones (Sarno e.a., 1999).
- In King's Lynn heeft er eveneens een daling plaatsgevonden. Percentages zijn hier niet gerapporteerd omdat het hier gaat om relatief kleine aantallen in vergelijking tot de cijfers in de grote steden. Een daling van één delict lijkt percentueel dan al een grote daling (Brown, 1995).
- In Birmingham heeft men naast de reguliere meting van criminaliteit de objectieve veiligheid ook op een andere wijze vastgesteld. Via een enquête werd aan de inwoners gevraagd hoe vaak ze zelf, of iemand die ze kenden, het afgelopen jaar

slachtoffer waren geworden van een misdrijf. Uit de metingen bleek niet dat de criminaliteit in Birmingham gedaald was (Brown, 1995).

— In Glasgow steeg de criminaliteit met 9% (Sarno e.a., 1999).

Dat de resultaten ten aanzien van de objectieve veiligheid in Groot-Brittannië zeer uiteenlopen is duidelijk. Op deze verschillen en mogelijke verklaringen hiervoor wordt ingegaan in paragraaf 5.6 over bijkomende factoren.

Ierland

In Ierland is uit de eerste evaluatie gebleken dat de criminaliteit is gedaald. Er was op dat moment echter al een dalende lijn in de criminaliteitscijfers. Verder blijkt dat in de aangrenzende gebieden de criminaliteit meer is gedaald.⁵⁷

5.2.1 Speciale soorten criminaliteit

Cameratoezicht heeft niet hetzelfde effect op elk type delict. In het algemeen wordt een onderverdeling gemaakt in verschillende delictsgroepen.

Vernieling (waaronder brandstichting)

Het aantal vernieling is in alle onderzochte plaatsen sterk gedaald. In Airdrie bijvoorbeeld heeft een daling van 19% plaatsgevonden ten aanzien van deze delicten (Short en Ditton 1996). In Glasgow vond eveneens een daling plaats van 8% (Ditton e.a. 1999). In Londen is het aantal vernielingen met 25% gedaald (Sarno e.a., 1999).

Vermogensdelicten

Ten aanzien van de vermogensdelicten is er in de meeste plaatsen een daling opgetreden. In een aantal wijken van Londen en in Airdrie zijn de grootste successen behaald ten aanzien van vermogensdelicten. In Airdrie heeft zelfs een daling van 48% plaatsgevonden voor deze delicten (Short en Ditton, 1996). In de Londense wijken had cameratoezicht het meeste effect op inbraken, vernieling, straatroof en diefstal van en uit auto's. In de wijk Elephant and Castle bijvoorbeeld was er een grote terugval van het aantal straatroven, van 154 gevallen het jaar voor plaatsing naar 59 gevallen in het tweede jaar na plaatsing. Ook in Birmingham, King's Lynn en Newcastle is het aantal vermogensdelicten gedaald, met name inbraken (Brown, 1995). In de Londense wijk Camberwell ging het bij de daling van criminaliteit met name om straatroof, diefstal van en uit auto's en mishandeling. In East Street zijn vooral diefstal van en uit auto's en vernielingen enorm gedaald, respectievelijk 44% en 23%. Ook het aantal winkeldiefstallen daalde met de helft. Straatroof is echter gestegen van 156 naar 190 gevallen en ook het aantal gevallen van zakkenrollen steeg van 106 naar 164 gevallen. In Glasgow is er eveneens een stijging van inbraken, diefstal van en uit auto's, fraude en bedrog van 23% (Ditton e.a., 1999).

Het aantal vermogensdelicten is daarmee in twee plaatsen gestegen en in de overige plaatsen gedaald.

Gewelddelicten

De effecten van cameratoezicht ten aanzien van agressie tegen personen zijn minder duidelijk. Het aantal gewelddelicten is weinig tot niet gedaald, ondanks het grote aantal arrestaties dat ten aanzien van deze delicten met behulp van cameratoezicht heeft

⁵⁷ Mondelinge informatie van het hoofd-onderzoek van het Iers politiecentrum.

plaatsgevonden. In de Londense wijken bijvoorbeeld is het aantal eenvoudige mishandelingen weliswaar gedaald met 7%, maar dit is laag in vergelijking met het dalingspercentage van de overige delicten (Sarno e.a., 1999).

Door sommige onderzoekers wordt gesteld dat cameratoezicht bij geweldsdelicten weinig effect heeft omdat voor deze delicten weinig tot geen daling heeft plaatsgevonden. Als verklaring wordt gegeven dat deze delicten, door hun impulsieve natuur en de rol die alcohol daarbij speelt, toch wel plaatsvinden. Volgens onderzoekers in Londen kan de aanwezigheid van camera's zelfs een extra sensatie toevoegen.

Uit evaluaties blijkt echter dat bij deze delictsvorm het antwoord niet zozeer gezocht moet worden in het voorkomen van incidenten, maar meer in de coördinatie van een snelle reactie zodat een incident niet (verder) uit de hand loopt. Op deze wijze zal cameratoezicht ook op de bestrijding van geweldsdelicten een positieve werking kunnen hebben (Brown, 1995; Short en Ditton, 1998; Sarno e.a., 1999). Dit moet men in gedachten houden als men, zoals dit in Nederland met name het geval is, camera's in het publieke domein wil plaatsen om geweld op straat tegen te gaan. Verder is het hierbij van belang dat de monitoren regelmatig en op vaste tijden bekeken worden (bij voorkeur 24 uur per dag) zodat er bij een incident snel kan worden ingegrepen.

5.3 Effecten op de subjectieve veiligheid

Naast de verbetering van de objectieve veiligheid wordt vaak ook de verbetering van de subjectieve veiligheid als doel gesteld. Bij de subjectieve veiligheid gaat het om de angst onder de bevolking om slachtoffer te worden van een delict. Bij een aantal evaluaties is onderzocht of het publiek zich na plaatsing van camera's in het publieke domein veiliger is gaan voelen. Daarnaast is onderzocht of het stadscentrum, door plaatsing van camera's, meer bezoekers heeft getrokken.

In alle onderzochte plaatsen, behalve in Glasgow, voelde een meerderheid van de bevolking zich veiliger na plaatsing van camera's. Hieronder volgen de bevindingen uit Birmingham, Londen en Glasgow.

- In Birmingham heeft er een enquête voor plaatsing van camera's en een jaar na het inwerkingtreden van de camera's plaatsgevonden. Er was geen verschil in het gevoel van veiligheid overdag. Wel was er verschil in het gevoel van veiligheid 's avonds en 's nachts. De mensen die op de hoogte waren van de camera's voelden zich in het donker veiliger in het centrum. Dit geldt echter niet voor de mensen die het centrum 's nachts al frequent bezochten en de mensen die niet op de hoogte waren van de camera's (Brown, 1995).
 - In Londen is 55% van de ondervraagden van mening dat de criminaliteit is gedaald en 90% is van mening dat cameratoezicht bijdraagt in het opsporen van misdrijven. Van het aantal mensen die op de hoogte waren van de camera's voelde 66% zich veiliger door het cameratoezicht. Van de ondervraagden antwoordt 87% dat ze zich veilig voelden in het cameratoezicht gebied overdag, 55% van hen voelde zich 's avonds eveneens veilig. De mensen maakten zich het meeste zorgen om slachtoffer te worden van geweld op straat, zoals beroving en mishandeling. Op de vraag of er meer mensen naar het stadscentrum zouden komen nu er cameratoezicht is, werd sceptisch gereageerd. Slechts de helft van de ondervraagden dacht dat cameratoezicht meer mensen zou trekken. Op de specifieke vraag of men zich veiliger voelde na plaatsing van camera's geeft 63% een bevestigend antwoord, en 25% voelde zich hetzelfde als voor de plaatsing van de camera's (Sarno e.a., 1999).
- In Londen is eveneens onderzoek gedaan naar de effecten op de subjectieve veiligheid bij de plaatselijke ondernemers. Van de ondernemers had 33% het idee dat er

een daling in criminaliteit had plaatsgevonden. Lokale ondernemers vonden dat er meer publiciteit moest komen over de aanwezigheid van de camera's. De helft van de ondernemers voelde zich veiliger tijdens het werk en had ook het gevoel dat de klanten zich veiliger voelden (Sarno e.a., 1999).

- In Glasgow daarentegen is het publiek zich niet veiliger gaan voelen na plaatsing van camera's. Dit blijkt uit enquêtes die voor en na de plaatsing van de camera's zijn uitgevoerd. Eveneens zijn mensen de binnenstad niet vaker gaan bezoeken en zouden ze de binnenstad eerder mijden dan de omliggende gebieden. Het aantal mensen dat het centrum zou mijden nam zelfs toe met 9% drie maanden na plaatsing, en met nog eens 6% 15 maanden na plaatsing. Het percentage mensen dat wel eens bang was om slachtoffer te worden bleef op 50% staan. Het aantal mensen dat zich hierover zorgen maakte daalde echter van 61% naar 55% (Ditton e.a., 1999).

5.4 Gevolgen voor de politieorganisatie

Hoewel het verbeteren van de efficiëntie van de politie-inzet vaak als een doelstelling van cameratoezicht wordt beschouwd, is hier nauwelijks tot geen onderzoek naar gedaan. Wat wel beschikbaar is, is mondelinge informatie van het assistent-hoofd politie van het Engelse graafschap Cheshire. Volgens deze bron heeft cameratoezicht het werk van de politie gemakkelijker gemaakt en geven de camera's de agenten op straat een veiliger gevoel. Volgens hem vinden agenten het niet vervelend om zelf ook bekeken te worden, omdat ze zich realiseren dat cameratoezicht bijdraagt aan hun eigen veiligheid. Met behulp van de camera's kan gezien worden of een agent ter plaatse extra hulp nodig heeft.⁵⁸ Ook kunnen de beelden laten zien dat er een rechtmatige arrestatie is verricht waarbij geen onnodig geweld is toegepast (in sommige gevallen kunnen de beelden natuurlijk ook het omgekeerde bewijzen).⁵⁹

Volgens dezelfde bron kan de politie ook efficiënter werken doordat in de drukste delen van de stad camera's zijn geplaatst. Bij een combinatie van camera's en agenten op straat worden soms agenten uit het cameragebied gehaald en richten ze zich zonodig op andere werkzaamheden of stadsdelen. Als een incident zich voordoet kan via de monitor vastgesteld worden wat voor type incident het is en hoeveel mensen er ingezet moeten worden. Het bekijken van de banden na een incident betekent geen extra opgave. Meestal kan er vrij gericht gezocht worden als bij aangifte nauwkeurig tijd en plaats worden vermeld. Ook hier geldt de regel; hoe ernstiger het feit, hoe meer tijd er in wordt gestoken. Zo heeft cameratoezicht bij IRA-aanslagen tot bewijs geleid. Maar ook als iemand een mishandeling komt aangeven of een autodiefstal wordt het beeldmateriaal bekeken.⁶⁰

Voor de Britse situatie lijkt het niet noodzakelijk geweest te zijn om, na het plaatsen van camera's, meer agenten in dienst te nemen. De politie kan efficiënter haar tijd indelen en het bekijken van de beeldschermen is overgenomen door monitorpersoneel. Verder registreert de camera het incident en kan dit later bij de bewijsvorming helpen. Dit leidt tot een snellere oplossing van het delict.

⁵⁸ In Groot-Brittannië dragen surveillerende agenten geen vuurwapen.

⁵⁹ Schriftelijke informatie, verstrekt door het hoofd van politie van het Britse graafschap Cheshire. Hij heeft in opdracht van de universiteit van Cambridge een onderzoek uitgevoerd naar cameratoezicht en hij maakt deel uit van een comité waaraan alle hoofden van politie verbonden zijn en dat zich richt op cameratoezicht.

⁶⁰ Zie noot 59.

5.5 Neveneffecten van cameratoezicht

5.5.1 *Verplaatsing*

In de literatuur worden vijf soorten verplaatsing genoemd die kunnen optreden na het plaatsen van camera's:

- geografische verplaatsing: naar een ander gebied;
- functionele verplaatsing: een ander delict;
- verplaatsing van tijdstip: naar een ander dagdeel;
- tactische verplaatsing: een andere methode;
- verplaatsing van doel: een ander doel.

In de meeste Britse evaluaties worden slechts de eerste twee vormen van verplaatsing onderzocht. In veel steden is wel enige verplaatsing geconstateerd, alhoewel verplaatsing echter moeilijk is vast te stellen. In het algemeen wordt aangenomen dat er verplaatsing is als er na het invoeren van cameratoezicht in het aangrenzende gebied meer criminaliteit is in verhouding tot het gebied waar camera's zijn geplaatst. Er kan echter nooit met zekerheid gesteld worden dat de verschuiving in criminaliteit door cameratoezicht is veroorzaakt. Hieronder volgen enkele praktijkvoorbeelden uit de onderzochte evaluaties. Met name uit het eerste voorbeeld blijkt de moeilijkheid om verplaatsing vast te stellen.

- In 1996 werd er in het Schotse plaatsje Airdrie een evaluatie uitgevoerd waarbij er geen aanwijzingen voor verplaatsing zijn gevonden (Short en Ditton, 1996). Twee jaar later werd er in dezelfde plaats een daderenquête uitgevoerd. Hieruit bleek dat er wel degelijk sprake was van verplaatsing. Het ging hierbij met name om mishandeling. Uit de enquêtes bleek dat vechtpartijen waren verplaatst: grote vechtpartijen waren in kleine 'achteraf' vechtpartijen veranderd. Maar ook bij andere delicten was er sprake van verplaatsing. Sommige daders gaven aan dat ze naar Glasgow reisden (25 km verderop) om daar een diefstal te plegen. En enkele daders die vanuit Glasgow naar Airdrie reisden om diefstallen te plegen gingen nu nog verder reizen om aan de camera's te ontsnappen. Er waren echter ook daders die zich niets van de camera's aantrokken of die een punt achter hun criminele verleden hadden gezet door de komst van de camera's. De uitkomst van het onderzoek was dat er geen duidelijk patroon te vinden was in de antwoorden die de daders over hun gedragingen gaven. Wat juist opviel was de grote diversiteit aan meningen over de camera's. Dit maakt het doen van duidelijke uitspraken hierover lastig. In de toekomst zal er een grootschaliger daderonderzoek plaatsvinden (Short en Ditton, 1998).
- In Newcastle kon geen verplaatsing geconstateerd worden (Brown, 1995).
- In Glasgow kon eventuele verplaatsing niet onderzocht worden omdat de criminaliteit gestegen was (Ditton e.a., 1999).
- In Birmingham is wel verplaatsing geconstateerd. Er is vastgesteld dat er in de aangrenzende gebieden meer criminaliteit heeft plaatsgevonden. Een verklaring die de onderzoekers hiervoor hebben gegeven, is dat er in de aangrenzende gebieden meer evenementen plaatsgevonden hebben, zodat deze gebieden ook meer publiek hebben getrokken. Naast de geografische verplaatsing is er ook functionele verplaatsing geconstateerd. Beroving is veranderd in diefstal uit auto's. Deze diefstallen uit auto's vinden voornamelijk plaats in gebieden waar geen camera's hangen (Brown, 1995).
- In één van de Londense wijken is er enige functionele verplaatsing geconstateerd. In deze wijk is het aantal diefstallen afgenomen, maar het aantal gevallen van zakkenrollen toegenomen (Sarno e.a., 1999).

5.5.2 *Uitbreiding van voordeel*

Naast verplaatsing wordt er ook wel eens 'uitbreiding van voordeel' (*diffusion of benefit*) geconstateerd. Hierbij ondervindt het aangrenzende gebied, waar geen camera's zijn geplaatst, ook de positieve werking van het cameratoezicht. In Newcastle heeft er dergelijke 'uitbreiding van voordeel' plaatsgevonden. De criminaliteit is in de omliggende gebieden ook gedaald (Brown, 1995). In de andere evaluaties wordt dit fenomeen niet met zoveel woorden genoemd. Wel kan een evenredige daling in de bufferzones, zoals die in Londen geconstateerd is, op 'uitbreiding van voordeel' duiden. Uitbreiding van voordeel is evenals verplaatsing moeilijk te constateren, om dezelfde redenen als bij verplaatsing.

5.6 **Bijkomende factoren**

De grootte van de stad

Het Schotse ministerie van Binnenlandse Zaken heeft twee cameraprojecten laten evalueren. De uitkomsten waren zeer verschillend. Het project in Airdrie, een klein plaatsje, was erg succesvol terwijl het project in Glasgow matige tot slechte resultaten heeft geboekt. Als verklaring werd gegeven dat cameratoezicht in een grote stad een andere werking heeft dan in een kleine plaats. In een kleine plaats zoals Airdrie kent het monitorpersoneel en de politie de gezichten van de plaatselijke criminelen. In Glasgow zal dit veel minder het geval zijn. (Ditton e.a., 1999). Een ander verschil is het soort criminaliteit dat in een grote stad plaatsvindt en de aantrekkingskracht die dit uitoefent op bepaalde mensen (Ditton e.a., 1999). Om deze redenen wordt cameratoezicht in Glasgow op een andere manier gebruikt dan in Airdrie. In Glasgow worden de banden in het bijzonder voor het oplossen van grote misdrijven gebruikt. Volgens de onderzoekers zou hier het succes van cameratoezicht in grote steden kunnen liggen. Dergelijk gebruik is niet aan de orde in kleine plaatsen zoals Airdrie waar misdrijven van dit kaliber nauwelijks voorkomen. In Airdrie wordt dan ook meer nadruk gelegd op de preventieve werking. De onderzoekers benadrukken nog eens dat er niet zozeer gevraagd moet worden of cameratoezicht werkt, maar hóe het in bepaalde omstandigheden werkt (Short en Ditton, 1999).

De infrastructuur van het gebied en het aantal camera's

Niet alleen de grootte van de stad maar ook de infrastructuur en het aantal camera's heeft invloed op de werking van cameratoezicht. In Newcastle is het stadscentrum erg geschikt voor het plaatsen van camera's. Er zijn brede rechte straten en weinig obstakels die het zicht van de camera's kunnen verhinderen. Hierdoor kan praktisch het hele centrum in beeld worden gebracht en is er vrijwel een volledige dekking van het centrum mogelijk. Birmingham daarentegen heeft een groot centrum met een complexe infrastructuur en een groot aantal natuurlijke obstakels zoals bomen en struiken. Toch zijn er maar veertien camera's in Birmingham geplaatst, twee minder dan in Newcastle. Hierdoor is de dekking minder goed en zijn er op bepaalde straten, of gedeelten daarvan geen camera's gericht. Het gebrek aan dekking wordt dan ook als reden genoemd waarom het project minder succesvol is dan het project in Newcastle. Birmingham is door de infrastructuur van het stadscentrum minder geschikt voor cameratoezicht en hierdoor zijn de resultaten minder positief (Brown, 1995).

De gelegenheidscriminaliteit

Uit een onderzoek uit 1997 is gebleken dat cameratoezicht met name een effect heeft op opportunistische criminaliteit. Dergelijke criminaliteit ontstaat plotseling doordat de

omstandigheden om een criminele daad te plegen zeer positief zijn. Iemand maakt bijvoorbeeld een nietsvermoedende voorbijganger zijn portemonnee afhandig, omdat er toch niemand is die het ziet. Als er een camera op het gebied gericht is, zal de pakkans van de dader groter worden en zal deze niet zo snel tot zakkenrollen overgaan. Deze dader kan onderscheiden worden van een sterk gemotiveerde dader die van tevoren zijn pakkans al ingecalculeerd heeft en zich niet door camera's van zijn daden laat weerhouden (Tilley, 1997).

Publiciteit en zichtbaarheid

Doorgaans wordt er de nodige publiciteit aan cameratoezicht gegeven. In Airdrie bijvoorbeeld is de plaatsing van camera's aangekondigd in de krant (Short en Ditton, 1998). Volgens regelgeving zijn steden die camera's plaatsen verplicht om de inwoners hiervan op de hoogte te stellen. Verder is men van mening dat het afschrikkend zal werken als er in de krant melding wordt gemaakt van het aantal daders dat veroordeeld is met behulp van cameratoezicht. In Groot-Brittannië is er elke dag wel een bericht over een strafzaak in de krant te vinden waarbij het bewijs verkregen is door cameratoezicht. Het gaat hier met name om publiciteit op lokaal niveau. Lokale partnerschappen brengen de successen die ze met hun systeem behaald hebben graag in het nieuws, met name als er door cameratoezicht een grote zaak kan worden opgelost.⁶¹

Ondanks deze publiciteit blijkt een deel van de bevolking echter vaak niet op de hoogte te zijn van de camera's. Uit onderzoek is gebleken dat het effect op de subjectieve veiligheid wegvalt als mensen niet op de hoogte zijn van de camera's (Ditton e.a., 1999).

In Glasgow bijvoorbeeld was een groot deel van de inwoners niet op de hoogte van de camera's. Na drie maanden was 33% op de hoogte van de camera's, na 15 maanden was dit uitgelopen naar 40%. Deze percentages waren hetzelfde voor de mensen die zich veilig voelden in het stadscentrum en de mensen die hadden geantwoord dat zij zich niet veilig voelden (Ditton e.a., 1999). In Londen was 67% van het publiek op de hoogte van de camera's. Opvallend is dat in Londen beduidend meer mensen op de hoogte waren van het systeem dan in Glasgow. Het grootste deel van de ondervraagden, 80%, was op de hoogte van de camera's omdat ze die hadden gezien. Misschien zijn de camera's in de Londense wijken zichtbaarder geplaatst. Van de ondervraagden die toch niet op de hoogte waren van de camera's zou 66% zich in het vervolg veiliger voelen nu ze van het cameratoezicht op de hoogte waren.

Cameratoezicht zal ook geen effect hebben op delinquenten als zij niet op de hoogte zijn van de camera's. In Airdrie waren de meeste delinquenten wel op de hoogte van de camera's. Diegenen die niet wisten dat er camera's waren geplaatst, waren op dezelfde voet verder gegaan (Short en Ditton, 1998).

5.7 Problemen bij evaluatie-onderzoek

Bij een evaluatie wordt gemeten of er een daling of stijging in bepaalde criminaliteit is opgetreden. Dit gebeurt meestal door een voor- en nameting. Het probleem bij een dergelijke evaluatie is dat er vele factoren zijn die inwerken op het dalen of stijgen van de criminaliteit en het moeilijk is om te bezien wat de invloed van cameratoezicht is geweest. Omdat cameratoezicht bovendien in het algemeen onderdeel is van een pakket van maatregelen, zijn er altijd projecten die gelijktijdig met het cameratoezicht draaien en ook invloed hebben op de criminaliteit (Brown, 1995; Sarno e.a., 1999).

⁶¹ Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

Andere verstorende factoren zijn de trends in criminaliteit. Er is meestal sprake van een dalende of een stijgende trend in criminaliteit in een bepaald gebied. Als camera's in een periode worden geplaatst waarin de criminaliteit al een dalende lijn vertoont, is er een kans dat de daling van de criminaliteit niet aan het cameratoezicht toe te schrijven is. Bij een stijgende trend zal er elk jaar meer criminaliteit gepleegd worden, waardoor het lijkt of de plaatsing van camera's niet heeft geholpen. Er moet dan een berekening plaatsvinden waarbij men de eigenlijke trend vaststelt en aan de hand daarvan wordt gekeken of de criminaliteit, meer dan de trend, gestegen of gedaald is. Verder worden verschillende gebieden met elkaar vergeleken. Het onderzoeksgebied wordt hierbij verdeeld in drie zones; de zone waar cameratoezicht is geplaatst, de bufferzone en een vergelijkbare zone. De bufferzone is het gebied dat grenst aan het gebied waar camera's geplaatst zijn. De vergelijkbare zone is een gebied dat zoveel mogelijk identiek is aan het gebied waar cameratoezicht is, met als enige verschil dat er geen camera's zijn. Bij metingen wordt telkens gekeken hoeveel de criminaliteit in de zone met cameratoezicht is gestegen of gedaald in verhouding tot de overige zones. Dit sluit echter nooit de overige invloeden, zoals het verbeteren van de straatverlichting of een andere gelijklopend project in het geheel uit (Brown, 1995; Short en Ditton, 1996; Sarno e.a., 1999; Ditton e.a., 1999). Daderonderzoek wordt als een mogelijke oplossing gezien, maar is tot nu toe nog weinig uitgevoerd (Short en Ditton, 1998).

De evaluatieperiode

Uit de verschillende evaluaties blijkt dat de periode die onderzocht wordt per project verschillend is. De evaluatieperiodes variëren van een paar maanden in totaal, tot een periode van twee jaar voor en twee jaar na plaatsing van de camera's. Over het algemeen wordt de evaluatieperiode echter als te kort beschouwd. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat de effecten veranderen naarmate een project langer draait. Als camera's pas geplaatst zijn, kunnen ze een groot effect hebben op de plaatselijke criminaliteit. Op de lange termijn kunnen de effecten vervagen. Om het effect optimaal te houden moet het gebruik van de camera's leiden tot een verhoging van het risico om gearresteerd te worden (Brown, 1995). Volgens het *Home Office* is er over het algemeen in het eerste jaar na plaatsing een grote daling van criminaliteit. In de jaren daarop volgen kleinere dalingen.⁶² Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. In Airdrie is er bijvoorbeeld geen bewijs gevonden dat de werking van cameratoezicht in de loop van de tijd verzwakt is; de daling van de plaatselijke criminaliteit was zelfs groter in het tweede jaar (Short en Ditton, 1996).

Doordat er geen vaste evaluatieperiode gehanteerd wordt, is het moeilijk om de verschillende evaluaties met elkaar te vergelijken. Zo is er in King's Lynn bijvoorbeeld alleen een nameting 32 maanden na het plaatsing van de camera's uitgevoerd (Brown, 1995). Voor de Londense wijken wilden de onderzoekers twee jaar voor en twee jaar na plaatsing een meting houden. In de praktijk kon dit voor geen van de projecten bereikt worden. De evaluatieperiodes in de verschillende wijken liepen uiteen van twee jaar voor plaatsing en een jaar na plaatsing van de camera's tot een meting van slechts een paar maanden voor en na plaatsing (Sarno e.a., 1999). In Airdrie vond er twee jaar voor en na de plaatsing een voor- en nameting plaats. In Glasgow was dit eveneens de bedoeling, maar kon deze periode niet gehaald worden. Hier vond een jaar voor plaatsing en twee jaar na plaatsing van de camera's een meting plaats (Ditton e.a., 1999).

⁶² Mondelinge informatie van een vertegenwoordiger van het *CCTV Initiative* van het Britse *Home Office*.

In de evaluaties worden er diverse redenen gegeven voor het feit waarom de geplande voor- en nametingsperiode niet behaald kon worden. Genoemd worden: het later starten van een project en problemen bij de dataverzameling, zoals het overgaan op een nieuw dataverzamelingssysteem ter plaatse.

Kritiek op evaluaties

Bij de uitkomsten van de Britse evaluaties moeten wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. Uit ervaring is gebleken dat de lokale evaluaties niet altijd van goede kwaliteit zijn. Ze zijn vaak niet geheel onafhankelijk opgesteld. Dat de lokale evaluaties minder van kwaliteit zijn, wil echter niet zeggen dat de informatie hieruit niet bruikbaar is. Voor de toekomst is het wel van belang dat bij evaluaties de juiste vragen worden gesteld. Behalve te kijken naar veranderingen in niveau en type criminaliteit, moet men zich afvragen hoe cameratoezicht op uiteenlopende plaatsen en in verschillende omstandigheden werkt. Op deze wijze kunnen op een stad of gebied toegesneden systemen ontwikkeld worden (Tilley, 1997).

In dit hoofdstuk kwamen effecten van cameratoezicht aan de orde zoals deze naar voren kwamen in de Britse evaluatieonderzoeken naar cameraprojecten. In het nu volgende laatste hoofdstuk wordt een samenvatting van het voorgaande gegeven en worden concluderende opmerkingen gemaakt.

6 Samenvatting en conclusies

Cameratoezicht in het publieke domein staat in heel Europa sterk in de belangstelling. Vijf jaar geleden werd in een WODC-onderzoek vastgesteld dat er ondanks de groei in cameratoezicht maar heel weinig systematisch en langer lopend onderzoek bekend is naar de effectiviteit van beveiliging met behulp van camera's. Ook werd geconstateerd dat Groot-Brittannië reeds zeer vooruitstrevend was op het gebied van cameratoezicht in het publieke domein (Baas en Cozijn, 1996).

De verwachting was dat dankzij de sterke toename in de belangstelling voor cameratoezicht meer informatie beschikbaar zou zijn over de doelstellingen, voorwaarden, uitvoering en effecten van cameratoezicht. Om deze reden is er opnieuw een literatuurstudie uitgevoerd. Een verschil met voorgaande studie is, dat deze studie zich uitsluitend richt op cameratoezicht in het publieke domein. Bovendien richt deze studie zich niet op Nederland maar op landen van de Europese Unie waar men reeds meer ervaring hiermee heeft opgedaan (onderzoek naar de situatie in Nederland wordt momenteel elders uitgevoerd).

Bij het afsluiten van deze studie kan worden vastgesteld dat er nog altijd weinig bekend is over cameratoezicht in het publieke domein. Nog steeds ligt Groot-Brittannië ver voor met betrekking tot het aantal camera's in het publieke domein. Ondanks het feit dat ook andere landen zoals Ierland, Frankrijk, België, Finland en ook Nederland, camera's in het publieke domein hebben geplaatst, is de afstand tussen Groot-Brittannië en de andere EU-landen alleen maar vergroot. Om deze reden worden de ontwikkelingen in Groot-Brittannië door alle EU-landen als toonaangevend beschouwd. De informatie in deze notitie is daarmee grotendeels gebaseerd op de situatie in Groot-Brittannië. Dit geldt met name voor informatie over de effecten van cameratoezicht, aangezien alleen in Groot-Brittannië evaluatie-onderzoek is verricht. Voor het overige zijn ervaringen en ontwikkelingen in Ierland, Frankrijk, België en Finland onderzocht en verwerkt.

In hoofdstuk 1 is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd over het doel, voorwaarden, uitvoering en effecten van cameratoezicht in het publieke domein. In de vorige hoofdstukken werden deze beantwoord. Hieronder worden de bevindingen kort weergegeven. Daarna wordt nader ingegaan op enkele aspecten die met name relevant lijken voor de Nederlandse situatie.

6.1 Het doel van cameratoezicht

De eerste vraag betrof het doel van cameratoezicht in de verschillende landen. Uit de informatie blijkt dat cameratoezicht over het algemeen wordt 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 leiden tot ondersteuning bij 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.

6.2 De voorwaarden van cameratoezicht

De tweede vraag betrof de voorwaarden van cameratoezicht, meer specifiek: de regelgeving, het organisatorisch en financieel beheer, het draagvlak en de voorbereiding van evaluatieonderzoek. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre cameratoezicht fungeert binnen een pakket van maatregelen.

Wettelijke regeling en overige regelgeving

Wat Europese regelgeving betreft valt cameratoezicht onder artikel 8 EVRM. Daarnaast valt cameratoezicht onder de dataprotectierichtlijn. Deze richtlijn is strikt genomen niet van toepassing indien cameratoezicht wordt toegepast voor activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied, maar de regels worden wel overgenomen.

Wat betreft nationale wetgeving heeft cameratoezicht in alle 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 onderzochte landen kan het bewijs, door cameratoezicht verkregen, in het strafproces gebruikt worden, vanuit de gedachte dat cameratoezicht tenslotte moet leiden tot ondersteuning bij 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 geknoeid kan worden, omdat deze beelden door middel van computertechniek veranderd kunnen worden. 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 Britse praktijkvoorbeelden blijkt dat cameratoezicht altijd onderdeel uitmaakt van een pakket van maatregelen. 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 groot 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 weinig discussie geweest omtrent het plaatsen van camera's in het publieke domein. In Frankrijk en België zijn 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 plaatsing van camera's is.

Evalueren van cameraprojecten

In Groot-Brittannië worden bijna alle cameraprojecten geëvalueerd. In de overige landen is men nog niet zo ver. 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* zijn deze evaluaties echter vaak van twijfelachtige kwaliteit. Daarom zal het *Home Office* volgend jaar zelf een grootschalige evaluatie starten.

6.3 De uitvoering van cameratoezicht

De derde vraag van deze notitie richtte zich op de uitvoering van cameratoezicht in het publieke domein. Door de wijde verspreiding van cameratoezicht in Groot-Brittannië is de meeste informatie hierover uit Groot-Brittannië afkomstig.

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. In Groot-Brittannië is men gestart met het plaatsen van agenten achter de monitoren, al snel bleek echter dat dit door burgers, die hiervoor een opleiding zouden krijgen, overgenomen zou kunnen worden. Er is echter wel kritiek op de praktijkopleiding die het monitorpersoneel krijgt. Deze zou niet toereikend zijn.

In Groot-Brittannië wordt er veel belang aan gehecht dat de monitoren 24 uur per dag bekeken worden, om de werking van cameratoezicht te vergroten. De snelle ontwikkeling van de techniek biedt steeds meer mogelijkheden voor cameratoezicht. Op dit moment wordt er in Groot-Brittannië onderzoek gedaan naar een systeem waarbij een computerdatabase is gekoppeld aan de beeldschermen. Dit zou niet alleen tot de effectiviteit van het systeem bijdragen maar ook voor een gedeeltelijke werkverlichting voor het monitorpersoneel zorgen.

6.4 De effecten van cameratoezicht

De laatste vraag betreft de effecten van cameratoezicht in het publieke domein, in relatie tot de vooraf gestelde doelen. Ook het optreden van neveneffecten is geïnventariseerd aan de hand van de beschikbare (Britse) evaluaties.

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 een aantal plaatsen is gestegen. De cijfers lopen uiteen van een daling van 21%

tot een stijging van 9%. Ten aanzien van de verschillende soorten criminaliteit kan gesteld worden dat de werking van cameratoezicht voor vernieling en vermogensmisdrijven anders is dan voor 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 van aard 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, camera's in het publieke domein wil plaatsen om geweld op straat tegen te gaan. Verder is het hierbij van belang dat de monitoren op regelmatig en op vaste tijden bewaakt worden (bij voorkeur 24 uur per dag) zodat snelle reactie mogelijk is.

Effecten van cameratoezicht 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 van cameratoezicht op 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.

6.5 Conclusies

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. Een situatie die in Groot-Brittannië nogal eens voorkomt is dat er in de meldkamer onenigheid bestaat over wie er in een concrete situatie de camera's mag bedienen, de agent of het monitorpersoneel. In het buitenland worden de monitoren vaak bekeken door burgers die hiervoor een opleiding hebben gekregen. Bij een beperkte capaciteit bij de politie kan de inzet van civiele staf een noodzakelijke keuze zijn. Er dient dan wel een gedegen opleiding en een goede communicatie tussen het monitorpersoneel en de politie te zijn, waarbij de politie alert reageert op meldingen en er een vertrouwensrelatie wordt opgebouwd.

Uit deze notitie blijkt dat er weinig onderzoek gedaan is naar de effecten van camera-toezicht 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 een daling kan optreden in de criminaliteit en de angst om slachtoffer te worden van criminaliteit na het plaatsen van camera's in het publieke domein. 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 paar 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. Bij voorkeur dient de lengte van de evaluatieperiodes van verschillende projecten dus 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 gebieden vergeleken te worden waar geen camera's zijn geplaatst. 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.

CCTV in public space in countries of the EU

Recently the use of CCTV in public space has been under discussion. In several cities CCTV in public space has already been started and in other cities it is being considered. It is felt, however, that not enough is known about CCTV. That is why, in this study, information has been gathered from other European countries with more experience on the use of CCTV in public space.

Upon contacting Offices in Europe, regarding the issue of CCTV in their countries, it turned out that Great Britain, Ireland, France, Belgium and Finland have CCTV in public space and have information about it. Extensive literature research and personal contact with Offices around Europe resulted in the following information about the aims, conditions, implementation, and consequences of CCTV in public space.

The various countries are in general agreement about the aims of CCTV. It should prevent and reduce crime and fear of crime, and help the police in detecting and persecuting offences. CCTV is usually implemented as part of a more general crime prevention policy. In Great-Britain CCTV is always used in this manner.

All countries have a legal basis for CCTV. France takes a special place being the first and only country with a special law on CCTV. In the other countries the rules on CCTV are part of the regulations regarding data protection, and are quite similar in content. Differences emerge regarding the amount of time that the tapes may be stored. In France and England tapes may be stored for a month at most and in Belgium for only one day. Another aspect in which France diverges for setting up a camera system is that a license is compulsory.

The decision to place cameras in public space is usually made locally and the funds are also raised locally. In Great-Britain and Ireland however, there are national programs that have set aside a budget to help start CCTV in public space. The running costs, however, have to be dealt with locally. In Great-Britain and Ireland private companies also contribute considerably towards the cost.

In all countries the general public is usually in favour of CCTV in public space. Although in France and Belgium there have been serious discussions on CCTV in public space and the violation of people's privacy, acceptance of CCTV in public space has followed in these countries too.

The actual monitoring in a CCTV scheme takes place from a control room that is generally located either in a police station or a local government building. In Great-Britain and Finland the monitoring is usually carried out by civil staff and not by policemen. In Great-Britain, CCTV schemes originally started out with policemen watching the screens but have switched to using -cheaper- civilian staff, training them to become control room operators. The quality of this training and communication between the operators and the police are considered crucial elements in the success of CCTV.

In Great-Britain it is considered important that the screens are watched 24 hours a day, as this maximises the effect. Some projects are currently experimenting with a facial recognition system. It is expected that this will be more effective than a regular system and that it will ease the workload of the operators.

In the various countries very few evaluations have been conducted. The ones that have been carried out can all be found in Great-Britain, except one in Ireland. Even in Great-Britain there are surprisingly few evaluations of CCTV schemes in public space, considering its widespread nature. Most evaluations are performed locally and, according to the Home Office, not all by proper research criteria. That is why the Home Office plans to start an extensive evaluation next year.

The outcome of the British evaluations informs us of the effects CCTV has on crime and fear of crime. In most places with CCTV crime levels have decreased. In other places crime levels have either remained the same or actually increased. The outcomes range from a drop of 21% to a rise of 9%. CCTV has been proven most effective against property crimes. Concerning acts of violence against people, effects of CCTV are somewhat different because this behaviour is usually impulsive and the people involved are often under the influence of alcohol or drugs. Because of this, offenders tend to pay less attention to the presence of cameras. With these crimes, instead of preventing them, CCTV may help to stop a violent act from escalating through quick interference by the police. Regarding fear of crime; research shows that people usually feel safer knowing they are in a CCTV area. Hardly any research has been done, however, on the effect of CCTV on police management.

Cameras in public space may also have side-effects. A negative side-effect of CCTV is displacement. From the evaluations, it appears that there usually is some displacement, but it is not considered a major problem since it only concerns a small percentage of crime.

Other things that could influence effects of CCTV are the infrastructure of a town or city, its size, the visibility of the cameras, and publicity on positive effects of CCTV.

A few remarks can be made regarding the evaluations. According to research, the effects of CCTV can fade after the first year, because the public as well as possible offenders tend to get used to the cameras. For that reason, evaluation periods should not be too short. Furthermore, the length of evaluation periods should be matched, so that results can be compared. Finally, comparisons should be made with neighbouring areas as well as comparable areas, so that trends in crime levels can be taken into account. The unique effect of CCTV in all of this will remain hard to establish, because CCTV is always part of a more general crime prevention policy and will hardly ever stand on its own. Finally, research is recommended on the consequences of CCTV on police management and the attitude towards CCTV among policemen.

Literatuur

Baas, N., Cozijn C.

Toezicht met camera's; toepassing, effectiviteit en juridische aspecten
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 1996
Notitie, nr. 1996/5

Bennett, T., Gelsthorpe, L.

Public attitudes towards CCTV in public places
Studies on crime and crime prevention, jrg. 5, nr. 1, 1996, pp. 72-90

Brown, B.

CCTV in town centres; three case studies
Londen, Home Office police department, 1995

Bauer, A., Raufier, X.

Violences et insécurité urbaines
Parijs, PUF, 1999

Davies, S.G.

The case against; CCTV should not be introduced
International journal of risk, security and crime prevention, jrg. 1, nr. 4, 1996 pp. 327-331

Ditton, J., Short, E.

Yes, it works, no, it doesn't; comparing the effects of open-street CCTV in two adjacent Scottish town centres. In: K. Painter, N. Tilley (red.), *Surveillance of public space: CCTV, Street lighting and crime prevention*
New York, Crime prevention studies, 1999, pp. 201-223

Ditton, J., Short, E., Phillips, S., Norris, C., Armstrong, G.

The effect of closed circuit television on recorded crime rates and public concern about crime in Glasgow
Edinburgh, The Scottish office central research unit, 1999

Garda Research Unit

CCTV in Dublin and tralee - preliminary evaluation
Dublin, Garda Research Unit, 1999

Garcia, A.

La vidéosurveillance se généralise dans les lieux publics et les entreprises
Le Monde, 8-8-1998, p. 6

Gerrard, G.

Public surveillance CCTV; an evaluation of the effectiveness of local authority and police controlled systems

(Niet gepubliceerd)

Hert, P.De

Privacy en het gebruik van visuele technieken door burger en politie

Brussel, Politeia, 1998

Hert, P. De

De Franse politie in het jaar 2000

Politeia, 1995, nr. 4, pp.12-16

Hert, P. De

Het verzamelen en gebruik van visuele informatie: foto's, videosurveillance en verkeersradars

Politeia, 1994, nr. 8, pp. 8-18

Home Office

A watching brief; a code of practice for CCTV

Londen, Home Office, 1996

Home Office

Crime Reduction Programme; CCTV Initiative application prospectus

Londen, Home Office, 1999

Horne, C.J.

The case for; CCTV should be introduced

International journal of risk, security and crime prevention, jrg. 1, nr. 4, 1996, pp. 317-326

Murphy, T.

The admissibility of CCTV evidence in criminal proceedings

International review of law, computers, and technologie, jrg. 3, nr. 13, 1999, p. 380-385

Norris, C., Armstrong, G.

The maximum surveillance society: the rise of CCTV

Oxford/New York, Berg, 1999

Project group on data protection

Draft Recommendation on the Protection of Personal Data Collected and Processed for Surveillance Purposes

Straatsburg, 18-20 Mei 1999

Reeve, A.

Risk and the new urban space of managed town centres

International journal of risk, security and crime prevention, jrg. 3, nr. 1, 1998, pp. 43-54

Sarno, C., Hough, M., Bulos, M.

Developing a picture of CCTV in Southwark town centres; final report

Southwark, Criminal Policy Research Unit, South Bank University, 1999

Short, E., Ditton, J.

Does closed circuit television prevent crime?

Edinburgh, The Scottish office central research unit, 1996

Short, E., Ditton, J.

Seen and now heard; talking to the targets of open street CCTV

British journal of criminology, jrg. 38, nr. 3, 1998, pp. 404-428

Takala, H.

Videovalvonta ja rikollisuuden ehkäisy

Helsinki, National Research institute of Legal Policy, 1998

Tilley, N.

Whys and wherefores in evaluating the effectiveness of CCTV

International journal of risk, security and crime prevention, jrg. 2, nr. 2, 1997, pp. 175-185

Sinds 1998 verschenen WODC-onderzoeksnotities

- | | | | |
|--------|---|--------|---|
| 1998/1 | Stalking; slachtoffers, daders en maatregelen tegen deze vorm van belagen
<i>N.J. Baas</i> | 1999/7 | Eén jaar 'Koppelingswet' in de praktijk; tussenrapportage over de implementatie en het eerste uitvoeringsjaar
<i>O. Etman, J. Korpel</i> |
| 1998/2 | Organisatie van de recherchefunctie; een inventarisatie in de 25 regiokorpsen
<i>M. Kruissink, C. Verwers, N. Dijkhoff</i> | 2000/1 | Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toetsingskader; een literatuuronderzoek
<i>E.M.Th. Beenackers</i> |
| 1998/3 | Twee halen, ...; over de prijs van meervoudig beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand
<i>W.M.E.H. Beijers, A. Klijn, J. van der Schaaf, G. Paulides</i> | 2000/2 | nog niet verschenen |
| 1998/4 | Strafrechtelijke opvang verslaafden (SOV); een literatuurverkenning naar voor de SOV relevante ervaringen met onvrijwillig geplaatste justitiabele verslaafden in binnen- en buitenland
<i>N.J. Baas</i> | 2000/3 | De sturing en controle van de politie in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken
<i>P.A.M. Verrest</i> |
| 1998/5 | Ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit: periode 1980-1996; een tussentijds verslag
<i>P.H. van der Laan, A.A.M. Essers, G.L.A.M. Huijbregts, E.C. Spaans</i> | 2000/4 | Werklast versnelling handelszaken
<i>R.J.J. Eshuis
M.N. van Es</i> |
| 1998/6 | Bijzondere verhoormethoden; een literatuurverkenning
<i>E.M.Th. Beenackers</i> | 2000/5 | Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen
<i>B. Meijer</i> |
| 1999/1 | Justitie in de buurt; een evaluatie van vier experimenten
<i>F. Luykx, M. Grapendaal</i> | | |
| 1999/2 | Recidive-onderzoek in Nederland; een overzicht van Nederlands onderzoek naar hernieuwd crimineel gedrag
<i>B.S.J. Wartna</i> | | |
| 1999/3 | Kwaliteitssystemen voor de rechtsprekende macht; een internationale verkenning
<i>N.J. Baas, E. Niemeijer</i> | | |
| 1999/4 | Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations; a study into so-called underground banking networks
<i>Prof. Nikos Passas</i> | | |
| 1999/5 | Ontkennende en bekende verdachten; over de proceshouding van verdachten van strafzaken tijdens het politieverhoor
<i>B.S.J. Wartna, W.M.E.H. Beijers, A.A.M. Essers</i> | | |
| 1999/6 | Bandopname van het nader gehoor
<i>U. Aron, F. Heide</i> | | |