



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Beter bekeken: een onderzoek naar de agendavorming van cameratoezicht in drie uitgaansgebieden:  
Afstudeer Scriptie**

Vos, M.

**Citation**

Vos, M. (2002). Beter bekeken: een onderzoek naar de agendavorming van cameratoezicht in drie uitgaansgebieden: Afstudeer Scriptie. *Bestuurskundige Berichten*, 17(2), 8-10. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234471>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234471>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Beter bekeken: een onderzoek naar de agendavorming van cameratoezicht in drie uitgaansgebieden

Michael Vos

**Cameratoezicht wordt in toenemende mate gebruikt om (het gevoel van) veiligheid te vergroten. Er kan onderscheid gemaakt worden in ruimten waarin cameratoezicht wordt toegepast. Ten eerste het private domein. Hiermee wordt bedoeld op supermarkten, winkels, tankstations en bedrijventerreinen. De verantwoordelijkheid ligt bij de eigenaar van het private domein. Ten tweede is er het semi-publieke domein. Hiermee worden onder meer sportstadions, stations en winkelcentra mee bedoeld.**

In Nederland is er op veel stations cameratoezicht. Inmiddels zijn er al ongeveer drieduizend camera's in gebruik.<sup>1</sup> Ook het openbaar vervoer maakt steeds vaker gebruik van camera's, bijvoorbeeld in bus, tram en metro. Het laatste domein waar camera's worden ingezet is het publieke domein. Al langer worden camera's gebruikt om de verkeersveiligheid te vergroten. Maar sinds enkele jaren worden camera's ingezet om de openbare ruimte in steden te beveiligen.<sup>2</sup> Een groeiend aantal steden heeft reeds toezichtcamera's in de openbare ruimte geplaatst.<sup>3 4</sup> De meeste van deze steden hebben toezichtcamera's geplaatst om (de verharding van) criminaliteit tegen te gaan. Daarnaast worden andere aanleidingen genoemd. De maatschappij en de politiek zouden cameratoezicht steeds meer accepteren. Bovendien vragen horecaondernemers, winkeliers en bevolking om meer cameratoezicht. Ook wil men de politie zo efficiënt mogelijk inzetten. Ten slotte zijn er steeds meer gemeenten die cameratoezicht gebruiken, wat door gemeenten ook als een aanleiding wordt genoemd.<sup>5</sup>

Van de landen in Europa heeft Engeland het langst ervaring met cameratoezicht in de semi-publieke en publieke ruimte. In 1997 gaf men daar al tussen de 150 en 300 miljoen pond uit aan camera-

toezichtsprojecten. Per jaar komen er 200.000 bewakingscamera's bij. Dankzij infrarood-technologie filmt men ook 's nachts zonder problemen.<sup>6</sup>

In Nederland gaat het nog niet zo snel, al zijn er inmiddels een dertigtal (proef)projecten met cameratoezicht.<sup>7</sup> Volgens een recent onderzoek van EPN ligt dat getal echter al weer wat hoger, namelijk rond de 40. Bovendien overweegt een groot aantal gemeenten cameratoezicht. Het gaat er daarbij vooral om de gevoelens van onveiligheid bij burgers weg te nemen.<sup>8</sup> Er zijn reeds vele onderzoeken geweest naar cameratoezicht. De volgende thema's stonden daarbij centraal:

- Effectiviteit van cameratoezicht (bijvoorbeeld "Focus op veiligheid").<sup>9</sup>
- Ervaringen in het buitenland. (bijvoorbeeld "Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen").<sup>10</sup>
- Gevolgen voor privacy en juridische aspecten (bijvoorbeeld "In beeld gebracht").<sup>11</sup>

Cameratoezicht staat nog in de kinderschoenen. Met de huidige generatie camera's en software wordt het in toenemende mate mogelijk niet alleen het publieke domein te observeren, maar

ook te analyseren. Dit is een zeer ingrijpende ontwikkeling in de technologie. Ook is er de mogelijkheid om geluid op te nemen (het plaatsen van richtmicrofoons). Verdachte geluiden kunnen direct worden geanalyseerd, hierbij valt te denken aan gegil of het breken van glas. Ook voor de beelden geldt dit. De aan de camera's gelinkte software zal zaken als agressie kunnen herkennen (snelle, plotselinge bewegingen) en ook personen door middel van gezichtseigenschappen (vermisten, of mensen met een straatverbod) kunnen herkennen. Maar het gaat nog veel verder. Er zijn ook al experimenten met camera's die wapens kunnen zien onder kleding en zijn uitgerust met allerlei technische eigenschappen (infrarood, magnetische en/of chemische sensoren en radar).<sup>12</sup> Bovendien kunnen zeer gemakkelijk personen of groepen van personen worden herkend. Op dit moment kunnen al vijftien miljoen foto's in een enkele minuut worden vergeleken met een persoon die in beeld is. De operator, degene die de videobeelden bekijkt, neemt nu nog de beslissing of het de bewuste persoon betreft. Binnenkort is dat al niet meer nodig. De computer doet dan alles vanzelf. De politie zal dan gewaarschuwd worden wanneer de gefilmde man of vrouw een gezocht persoon is.<sup>13</sup>

Problemen zijn er ook met betrekking

tot cameratoezicht. Met name wanneer het cameratoezicht in de openbare ruimte betreft, zijn er vaak discussies over de schending van privacy. Bovendien zijn er nogal wat juridische haken en ogen aan het filmen in de openbare ruimte.<sup>14</sup> In Nederland is de Registratiekamer het orgaan dat de regels bepaalt voor cameratoezicht. Bovendien zijn er problemen met de rol die operators spelen met betrekking tot cameratoezicht. Tot op heden is er weinig onderzoek geweest naar de mensen die de beelden van toezichtcamera's bekijken, de operators. Dit is vreemd, aangezien deze personen juist van grote invloed zijn op de effectiviteit van het middel cameratoezicht. De meeste gedragsregels zeggen weinig tot niets over welke personen met de camera's gevolgd dienen te worden. In Engeland is onderzoek gedaan naar wie deze operators zijn. Het blijkt dat het vooral mensen zijn die deels arbeidsongeschikt zijn of uit een werkloosheidsuitkering komen. Bovendien worden de baantjes slecht betaald en moeten er lange uren gedraaid worden. Uit het volgedrag van de camera's kwamen ook bijzondere zaken naar voren. Zo bleek dat veel vaker mannen dan vrouwen gevolgd werden. Bovendien werden vaak jonge mannen gevolgd. Ook mensen met een donkere huidskleur werden duidelijk vaker gevolgd. Selectie wie te volgen met camera en wie niet werd gebaseerd op uiterlijk (verdacht of niet). Hierbij let men op ruimzittende jassen (al dan niet met warm weer), petjes, haardracht (erg kort en erg lang zijn verdacht), houding ("het loopje"). Het blijkt dat vrouwen vrijwel geheel genegeerd worden als ze niet samen met een man zijn. Ze worden alleen gevolgd als "ze uitzonderlijk knap zijn". Verder trekt bepaald gedrag altijd de bijzondere aandacht van operators. Rennen en rondhangen zijn verdacht. Ook mensen die zich vreemd gedragen, zoekende zijn, zijn verdacht. Ook mensen die reageren op de aanwezigheid van camera's worden gevolgd.<sup>15</sup> Uit onderzoek in Engeland blijkt dat een operator slechts naar een beeld tegelijk kan kijken. Meerdere camera's betekent meerdere beelden en dus zijn er meer operators nodig.

## Cameratoezicht staat nog in de kinderschoenen

Met name tijdens drukke uren, bijvoorbeeld uitgaansuren, is het een zeer spannend werk. De tijd dat een operator beelden kan kijken en zijn concentratie goed blijft is 20 minuten. Daarna dient deze persoon dezelfde tijd te rusten. Volgens onderzoek van PSDB kan al na 15 minuten een proces zijn intrede doen dat 'screenblindness' heet. Er zijn wel diverse oplossingen om de screenblindness te voorkomen, zoals het wisselen van beelden op dezelfde monitor (verschillende camera's).<sup>16</sup>

In het algemeen kan gesteld worden dat de criminaliteit daalt na installatie van camera's. In Groot Brittannië zijn er goede resultaten geboekt. In Londen daalde de criminaliteit 10-12%. In Aidrie met 21%. In andere gebieden daalde de criminaliteit eveneens. In Newcastle daalde het aantal incidenten van 15.000 in 1991 tot 6000 in 1997. Daarvoor werden 187 camera's in de publieke ruimte geïnstalleerd. Echter, er zijn ook negatieve effecten. Zo steeg in Glasgow de criminaliteit met 9%. Men onderscheidt ook effecten op verschillende soorten criminaliteit. Cameratoezicht heeft met name een positief effect bij straatroof, diefstal (uit en van auto's) en vernieling. Bij geweldsdelicten is het effect minder duidelijk en sommige onderzoekers zeggen zelfs dat er een extra effect van sensatie wordt toegevoegd. Overigens zijn geweldsdelicten vaak het gevolg van alcoholmisbruik en zijn ze impulsief. Wanneer er direct meegekeken wordt, kan uitbreiding van het incident voorkomen worden door tijdig ingrijpen. Toch is het effect op geweldsdelicten voor de te bestuderen cases van extra belang, omdat het hier om uitgaansgebieden gaat en camera's het geweld moeten tegengaan.

Met de snelle ontwikkelingen van cameratechniek en de sterke groei in het

aantal gemeenten met cameratoezicht in de publieke ruimte in het achterhoofd, is een analyse hoe cameratoezicht als oplossing voor geweld en criminaliteit op de politieke en bestuurlijke agenda komt interessant. Tot op heden is voor dit aspect weinig aandacht geweest.

In deze studie staat de vraag centraal hoe cameratoezicht in de publieke ruimte op de agenda is gekomen. Aan de hand van Kingdons stromenmodel is in drie gemeenten, Apeldoorn, Zwolle en Den Helder onderzoek gedaan. Hierbij zijn naast documentstudie ook een aantal interviews per gemeente gehouden.

De belangrijkste conclusie is dat, analoog aan Kingdon, incidenten een zeer belangrijke rol spelen bij het verkrijgen van agendastatus en later de implementatie van cameratoezicht. (Zinloos) geweld, zowel landelijk als plaatselijk was in alle cases doorslaggevend. In twee van de drie cases kreeg de gemeente groen licht van het ministerie van Binnenlandse Zaken nadat zinloos geweld uitgebreid in het nieuws kwam. In de derde case was er al jarenlang sprake van overlast en geweld. Cameratoezicht kon uiteindelijk op de agenda komen en blijven omdat de nationale houding (Kingdon noemt dit 'national mood') was verschoven van privacy naar meer veiligheid. Voor de drie cases geldt dat

## De tijd dat een operator beelden kan kijken en zijn concentratie goed blijft is 20 minuten

externe actoren door interne actoren direct werden betrokken in het beleidsproces. Door deze betrokkenheid verkregen externe actoren directe toegang tot de politieke agenda.

Het initiatief werd in alle gemeenten genomen door de gemeente. Deze bracht verschillende actoren, zoals politie en horeca bij elkaar aan tafel. In Zwolle bestond al langer een dergelijke samen-

werking. Deze werkgroepen kwamen met verschillende veiligheidsvoorstellen, waarvan cameratoezicht er een was. In Zwolle was het duidelijk de horeca die het initiatief nam en door de goede contacten met de politie directe toegang had tot de gemeentelijke agenda. In de literatuur is betrekkelijk weinig aandacht voor de vervaging van het onderscheid tussen interne en externe actoren bij agendavorming.

De reden dat voor cameratoezicht werd gekozen is dat er al verschillende andere maatregelen waren genomen die niet, of niet voldoende, effect hadden gesorteerd. Daarbij komt dat er ook veel succesverhalen over cameratoezicht de ronde deden. Zo werd Ede door vrijwel alle respondenten aangehaald als een groot succes. Ook Engeland is regelmatig genoemd in stukken en door respondenten. Dit heeft leden van de werkgroepen (horeca, politie of gemeente) er mogelijk toe gebracht cameratoezicht voor te stellen.

Een ander belangrijk punt is dat cameratoezicht door de drie gemeenten als *sluistuk* wordt gezien op een reeks van (eerder) genomen maatregelen zoals een verbeterd taxi-beleid, plaszuilen en meer politie-agenten. Het dient dan ter aanvulling op en zeker niet als vervan-

ging van deze maatregelen. In alledrie de onderzochte gemeenten was sprake van een zogenaamde maatregelenmix. Cameratoezicht is nergens als geïsoleerde oplossing op de agenda gekomen. Een van de opvallende punten in de studie naar de agendavorming van cameratoezicht is het gebrek aan onderzoek dat gemeenten hebben gedaan naar cameratoezicht. In geen van de gemeenten is onderzoek gedaan naar te verwachten effecten. Vaak heeft men slechts onderzoeken bekeken uit het buitenland, meestal Engeland, of is men met een bezoek gebracht aan Ede. Wellicht is het interessant om een onderzoek te doen naar de mate waarin (wetenschappelijk) onderzoek een rol speelt bij het vormen van beleid. In ieder geval is die rol bij de onderzochte cases beperkt gebleven. Gemeenten hebben vooral gebruik gemaakt van studies die in het buitenland zijn gedaan, de onderzoeken in de gemeenten zelf werden vooral gedaan door enquetebureaus en bijvoorbeeld hogescholen.

Een interessant onderwerp voor verdere studie zouden ook steden kunnen zijn waar cameratoezicht van de politieke agenda is verdwenen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in Leeuwarden.

In dit onderzoek is een aspect van de

agendavorming van cameratoezicht wellicht onbelicht gebleven. Namelijk de aanwezigheid van de technologie cameratoezicht van goede kwaliteit tegen een lagere prijs dan ooit. Mogelijk draagt ook de technologische ontwikkeling daarmee bij aan het toenemend aantal camera's in de publieke ruimte. Ook voor dit aspect zou in toekomstig onderzoek naar de agendavorming van cameratoezicht aandacht voor moeten zijn.

De effecten van cameratoezicht in de onderzochte gemeenten zijn interessant te noemen. In Apeldoorn neemt het aantal incidenten niet af, maar toe. Dit komt doordat er meer gezien wordt door de politie dankzij de camera's. Ook het aantal veroordelingen van geweldsplegers neemt toe, omdat de beelden als bewijs worden gebruikt in de rechtzaal. Verschillende respondenten hebben tenslotte het idee dat er een zeker verplaatsingseffect te signaleren is sinds het cameratoezicht operationeel is. Incidenten verplaatsen zich van buiten de horeca-gelegenheden naar binnen. Ook in Den Helder en Zwolle worden meer mensen gearresteerd dankzij de beelden. De pakkans neemt toe, doordat de politie met de camera's 'meer ziet'. Het effect van cameratoezicht in de drie onderzochte gemeenten lijkt vooral repressief te werken en niet preventief.

#### Noten

<sup>1</sup> Wessels, Kees, *NS krijgt 300 extra camera's*, in het Algemeen Dagblad

<sup>2</sup> Nota Inzoomen op veiligheid; cameratoezicht in Amsterdam

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: [www.ilv.nl/cameratoezicht/index.htm](http://www.ilv.nl/cameratoezicht/index.htm)

<sup>4</sup> WODC, *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*, 2000, pp 6

<sup>5</sup> Hoek, van, Anneke, red., *Focus op veiligheid*, DSP/ES&E, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie, 2000

<sup>6</sup> Bureau Jansen & Janssen, *Zoom – Dossier Cameratoezicht*, augustus 2000, hoofdstuk 5

<sup>7</sup> Moerland, R., in NRC Handelsblad, *Een hoop mannen vinden dit niet leuk*, 13 oktober 2000

<sup>8</sup> Woerkum, van R., *Cameratoezicht in openbare ruimten*, in opdracht van EPN, 2001, pp 2-3

<sup>9</sup> Hoek, van, Anneke, red., *Focus op veiligheid*, DSP/ES&E, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie, 2000

<sup>10</sup> WODC, *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*, 2000

<sup>11</sup> Registratiekamer, *In beeld gebracht – privacyregels voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging*, 1999

<sup>12</sup> Hoof, van, H.A.J.M. et al, *Handreiking cameratoezicht, deelonderzoek "Technologische aspecten"*, augustus 2000, pp 23-27

<sup>13</sup> Bureau Jansen & Janssen, *Zoom – Dossier Cameratoezicht*, augustus 2000, hoofdstuk 5

<sup>14</sup> zie bijvoorbeeld: Registratiekamer, *In beeld gebracht – privacyregels voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging*, 1999

<sup>15</sup> Bureau Jansen & Janssen, *Zoom – Dossier Cameratoezicht*, augustus 2000, hoofdstuk 6

<sup>16</sup> Hoof, van, H.A.J.M. et al, *Handreiking cameratoezicht, deelonderzoek "Technologische aspecten"*, augustus 2000, pp 14-15

## Een resultaatgerichte overheid De Tweede Kamer onder de loep

Renate Eilander

**Bij een veranderende tijdgeest waarin de burger steeds mondiger wordt en waarin het mogelijk is via moderne communicatiemiddelen snel inzicht te krijgen in het presteren van bedrijven, kan de overheid niet achter blijven. De burger wil waar voor zijn geld. Ook (of misschien wel juist) de overheid moet laten zien welke resultaten worden bereikt. Doet de overheid de dingen goed en doet de overheid ook de goede dingen? Om op deze veranderende tijdgeest te kunnen reageren is een resultaatgerichte overheid nodig.**

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Hoe valt de mate waarin Tweede Kamerleden VBTB benutten tijdens de begrotingsbehandelingen 2002 te verklaren? En welke aanbevelingen kunnen in dit kader gedaan worden.

In het eerste gedeelte van dit artikel zal het VBTB-gebruik tijdens de behandeling van de begrotingen beschreven worden. In het tweede gedeelte wordt een verklaring gezocht voor de mate waarin VBTB wordt benut door de Kamerleden. In het laatste gedeelte worden de factoren beschreven die de mate van VBTB-gebruik verklaren en tevens worden aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van het VBTB-gebruik door de Kamer.

#### VBTB-gebruik tijdens de begrotingsbehandeling

Voorafgaand aan de plenaire behandeling van de begroting vinden vergaderingen met de Vaste Kamer Commissies van de desbetreffende begroting plaats. Tijdens het overgrote deel van deze wetgevingsoverleggen zien we terug dat in het begin zowel Kamerleden als ministers zich goed bewust zijn van de VBTB-terminologie en werkwijze. De VBTB-begroting en VBTB-gerelateerde onderwerpen zoals budgetflexibiliteit en streefwaarden komen dan aan bod. Naarmate de tijd verstrijkt, staan in het wetgevingsoverleg veel technische vragen over organisatie, actuele thema's en input centraal. Dit zou bij de behandeling van een VBTB-begroting niet moe-

ten. Opvallend is ook, dat bij de behandeling van een relatief 'minder goede' begroting de discussie voornamelijk over streefwaarden, onduidelijke doelstellingen en budgetflexibiliteit gaat. Terwijl bij een relatief 'goede' begroting veel meer vragen worden gesteld over beleidsmatige thema's. Tijdens deze discussies is slechts in een enkel geval aandacht voor de koppeling tussen doelstelling, instrumenten en budget (de wvvragen). Bij de wetgevingsoverleggen valt verder op dat bijna geen aandacht wordt besteed aan de beleidsprioriteiten zoals deze genoemd worden in de beleidsagenda van elke begroting.

De aard van de schriftelijke vragen is enigszins veranderd ten opzichte van vorig jaar. Er zijn minder vragen over input-gerelateerde onderwerpen gesteld en meer vragen over output, outcome, streefwaarden en doelstellingen. Een feit is echter dat hoewel het aantal input-gerichte vragen gedaald is, deze nog een heel groot deel van het totaal van de schriftelijke vragen uitmaken.

Het aantal amendementen dat is ingediend tijdens de behandeling van de begroting in 2002 is met meer dan 100% toegenomen ten opzichte van 2001. Het totale bedrag dat met deze amendementen gemoeid gaat, is bijna drie keer zo hoog geworden. Hieruit kunnen we afleiden dat het door VBTB niet moeilijker of onmogelijk is geworden om te amenderen. Daarnaast is het aantal amendementen dat een verschuiving tussen artikelen vraagt, absoluut en qua hoogte van het bedrag, aanzienlijk verhoogd.