

Cameratoezicht *in beweging*

Eerste resultaten uit een (internationale) verkenning



Tom van Ham
Jos Kuppens
Henk Ferwerda

Bureau **Beke**

Cameratoezicht *in beweging*

Eerste resultaten uit een (internationale) verkenning

Tom van Ham

Jos Kuppens

Henk Ferwerda

Bureau **Beke**

Inhoudsopgave

Achtergrond	5
1 (Internationale) benchmark	6
1.1 Helmcamera's	6
1.2 Vidmic	8
1.3 ICCS	9
1.4 Resumé	11
2 Meningen van burgers en (executief) politiepersoneel	12
2.1 Helmcamera's	12
2.2 Vidmic	14
2.3 ICCS	14
2.4 Resumé	15
3 Conclusie	16
4 Geraadpleegde bronnen	18

Achtergrond

In februari 2008 is in verschillende media gemeld dat de Maastrichtse politie als eerste korps in Nederland gebruik zou gaan maken van minicamera's op de helm, zogenaamde 'Bobbycams'. Deze naam is afkomstig uit Engeland, waar al langer met deze camera's gewerkt wordt. Agenten in Engeland zijn enthousiast over toepassing van de minicamera: asociaal gedrag wordt in de kiem gesmoord en jongeren vertonen minder baldadig gedrag wanneer zij zich realiseren dat zij gefilmd worden. Momenteel wordt in Nederland het gebruik van minicamera's binnen de politie uitgebreid. Zo zijn er in de politieregio's Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Twente, Hollands-Midden en Groningen pilots gestart. Primair doel daarbij is een reductie van geweld tegen politiefunctionarissen te bewerkstelligen. De minicamera's worden in deze korpsen op verschillende wijzen ingezet. Aan de ene kant is sprake van zogenaamde *bodycams*. Deze camera's worden aan de helm van een biker gemonteerd (helmcamera) of zijn ingebouwd in de portofoon bij de voetsurveillance (*vidmics*). Aan de andere kant wordt gebruik gemaakt van *In Car Camera Systems (ICCS)*. Daarbij worden auto's voorzien van een 'vaste' camera of van een camera op het dak die een 'zicht' van 360 graden heeft. Deze camera's hebben in het ene geval een directe verbinding met de Meldkamer, in het andere geval is er sprake van opslag en kan het videomateriaal later teruggekeken worden.

In het kader van de evaluatie die door Bureau Beke wordt uitgevoerd, wordt via een (internationale) benchmark geïnventariseerd welke ervaringen in het buitenland opgedaan zijn met deze vormen van cameratoezicht. Daarnaast is op het internet gezocht naar meningen en suggesties van burgers en (executief) politiepersoneel. Het doel van deze notitie is tweeledig. Allereerst wordt beoogd op basis van de uitgevoerde benchmark een eerste beeld over reeds opgedane ervaringen te schetsen. Daarnaast geeft de input van burgers en de feedback van (executief) politiepersoneel op internet een eerste beeld over wat er leeft bij burgers en (executief) politiepersoneel. Daarmee kan rekening gehouden worden tijdens (de invoering van) de pilots in de diverse Nederlandse politiekorpsen.

Leeswijzer

In deze notitie wordt eerst ingegaan op hetgeen uit evaluatierapporten naar voren komt. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen evaluatieonderzoek naar helmcamera's, *vidmics* en *ICCS*. Vervolgens wordt de input van burgers en feedback van (executief) politiepersoneel besproken. Tot slot volgt een voorlopige conclusie met een aantal *do's and don'ts*. Lopende het project zullen we de literatuur en het internet bij blijven houden en onderhavige notitie is dan ook te zien als een groeidocument.

Arnhem, 7 september 2009

Het onderzoeksteam,

Tom van Ham, Jos Kuppens en Henk Ferwerda

1. (Inter)nationale benchmark

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op diverse evaluaties van nieuwe vormen van cameratoezicht. Daarbij is gebruik gemaakt van evaluatierapporten en artikelen uit het buitenland, maar ook van evaluaties van Nederlandse bij de pilot betrokken politiekorpsen. Zo is in onder andere Amerika, Engeland en Canada reeds ervaring opgedaan met één of meerdere vormen van cameratoezicht, die ten dele overeenkomsten vertonen met de *bodycam* (de helmcamera's en vidmics) en ICCS. Daarnaast is ondermeer een evaluatierapport van het korps Haaglanden nader bestudeerd. In deze evaluatierapporten wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de impact van cameratoezicht op het politiewerk, richtlijnen voor toepassing van de camera, tips om het gebruik van de camera te vergemakkelijken en mogelijke problemen die het cameratoezicht met zich mee kan brengen. Allereerst wordt een overzicht gegeven van evaluaties naar *bodycams*. Daarna wordt nader ingegaan op wat in evaluaties naar voren komt over ICCS. Omdat registraties van geweld door allerlei andere factoren dan het cameratoezicht positief dan wel negatief kunnen worden beïnvloed, is het feitelijke effect van de camera's daarop niet te destilleren. Bij de beschouwing van de literatuur en evaluaties die tot dusverre verschenen zijn, wordt dan ook voornamelijk naar factoren als gebruiksgemak, richtlijnen voor gebruik, reacties van burgers en personeel en de rol van camera's in de bewijsvoering gekeken. Onderwerpen overigens die in ons Nederlandse onderzoek ook centraal staan.

1.1 Helmcamera's

In de Nederlandse media wordt bij berichtgeving over helmcamera's veelvuldig gerefereerd aan de afname van gewelddadige incidenten die gebruik van deze camera's tot gevolg zou hebben. Hierbij wordt een Engelse evaluatie van zogenaamde *Body Worn Video Devices* vaak aangehaald. Hoewel in deze evaluatie is geconstateerd dat het geweld tegen politiefunctionarissen afneemt tijdens de inzet van mobiele camera's¹, wordt door de auteurs ook aangegeven dat niet zondermeer gesteld kan worden dat er sprake is van een causaal verband (Police and Crime Standard Directorate, 2007).

Figuur 1. Een 'Bobby' met camera.



Uit figuur 1 blijkt al dat er geen directe parallel te trekken valt tussen de hoofdcamera zoals deze in Engeland is geëvalueerd en de helmcamera zoals deze in Nederland wordt ingevoerd. Suggesties uit dit rapport kunnen dan ook niet altijd één op één over worden genomen. Niettemin zijn zij voor het verkrijgen van een globaal beeld van de voor- en nadelen van een helmcamera zeer nuttig. In onderstaande paragrafen wordt daarop nader ingegaan.

¹ Deze camera's worden aan de zijkant van het hoofd van een politiefunctionaris vastgezet (zie figuur 1).

Het verwachte resultaat van de toepassing van camerahelmen kent in Engeland twee aspecten: het preventieve en het afschrikwekkende effect van de camera (*gedragsverandering*) en een toegenomen pakkans en kans op veroordeling (*de rol in de bewijsvoering*). De camera heeft volgens agenten een de-escalierend effect in situaties die uit de hand dreigen te lopen en jongeren vertonen minder baldadig gedrag wanneer zij beseffen dat zij gefilmd worden. In welke mate gedragsverandering kwantitatief meetbaar is, is echter de vraag. Cameratoezicht brengt immers in eerste aanleg meer incidenten in beeld, gewoonweg omdat er meer gezien wordt c.q. achteraf op beeldmateriaal kan worden vastgesteld. Kortom, het is dus niet onwaarschijnlijk dat het aantal geregistreerde incidenten tijdens de pilots juist toeneemt. Precies dit was het geval in Engeland: het aantal aanhoudingen op verdenking van asociaal gedrag nam bijvoorbeeld met 85% toe. Daarnaast stijgt de kans op een veroordeling door gebruik van videomateriaal in de bewijsvoering: ondermeer het aantal veroordelingen voor openbare geweldpleging en huiselijk geweld is in Engeland toegenomen. Dit heeft mede te maken met de *observatiefunctie* waarvoor de helmcamera zich goed leent. In drukke menigtes – bijvoorbeeld tijdens voetbalwedstrijden, tijdens popconcerten of in uitgaansgebieden – kunnen camerabeelden later uitgelezen en geanalyseerd worden, om vervolgens (alsnog) actie te ondernemen (buiten heterdaad).

Het met een camera verkregen videomateriaal leidt verder tot een aanzienlijke tijdsbesparing. Een kwantitatieve analyse duidt op een afname van de tijd die aan papierwerk wordt besteed van 30% en ook agenten zelf geven in interviews aan hieraan minder tijd kwijt te zijn. Hierbij moet echter ook een kanttekening worden geplaatst: wanneer de beelden meermalen bekeken worden om tot een zeer gedetailleerde mutatie te kunnen komen, is het aannemelijk dat de helmcamera geen tijd zal besparen. In dergelijke gevallen zal dit er juist voor zorgen dat men meer tijd kwijt is aan het papierwerk. Tevens wijst de praktijk uit dat als gevolg van beelden die met de camerahelm gefilmd zijn, agenten minder vaak in de rechtbank hoeven te getuigen en wetsovertreders eerder schuld bekennen. Dit is mede te danken aan de goede opnamekwaliteit van beeld en geluid van de hoofdcamera. Inmiddels wordt aan het videomateriaal echter zoveel waarde gehecht, dat zaken waarin dit materiaal ontbreekt vaak niet meer voor de rechter worden gebracht. Dit is onder andere het geval geweest bij incidenten waarbij de camera van het hoofd geslagen werd en geschikt beeldmateriaal dus ontbrak. Ten slotte kunnen de met de camera verkregen videobeelden leiden tot een afname van de tijd die aan aanklachten tegen agenten wordt besteed. Niet alleen kunnen dergelijke zaken dankzij het videomateriaal snel afgehandeld worden, ook blijkt het aantal aanklachten tegen politiefunctionarissen gedurende de pilot aanzienlijk af te nemen. Om in het geval van een rechtszaak of klachtenafhandeling tot een daadwerkelijke tijdsbesparing te komen, is het wel noodzakelijk dat opgeslagen beelden door adequate indexatie en beheer makkelijk en 'nauwkeurig' op te vragen zijn. In de regel zijn de opnames van incidenten kort: in 30% van de gevallen was de opname korter dan vier minuten en 60% van de opnames duurde niet langer dan tien minuten (Police and Crime Standard Directorate, 2007).

Ondanks genoemde voordelen blijkt de hoofdcamera door meerdere agenten niet te worden gebruikt of werd deze niet altijd gebruikt. Om inzicht te krijgen in de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen, is een vragenlijst uitgezet waarbij gevraagd werd naar de reden(en) daarvoor. Hieruit kwamen twee voorname redenen naar voren. Een eerste reden daarvoor is het feit dat een groot aantal agenten gedurende de pilot niet overtuigd is geraakt van het gegeven dat de camera hen tijd zou besparen. De 'verkrijgbaarheid' van de camera is daarvoor mogelijk een reden: deze was niet altijd op het eigen politiebureau aanwezig, waardoor men eerst naar een ander politiebureau

moest om deze op te halen. Daarnaast ervaren sommige politiefunctionarissen het inleveren van bewijsmateriaal als tijdrovend. Het is dan ook van belang om deze (logistieke) processen te optimaliseren, voordat op grote schaal gebruik gemaakt gaat worden van camera's. Een tweede mogelijke oorzaak is de onwennigheid met de nieuwe technologie en de gebrekkige kennis daarvan onder een aantal agenten. Kortom, door een kennislacune ontstond voor sommige agenten een (te) hoge drempel om tot consequent gebruik van de hoofdcamera over te gaan. In Engeland geeft 90% van de burgers aan geen probleem te hebben met de hoofdcamera's. Een bezwaar dat wel leeft, heeft betrekking op mogelijke schending van de privacy (Police and Crime Standard Directorate, 2007; Derosa & Hatherly, 2009).

1.2 Vidmic

De vidmic is een kleine camera die in de portofoon van de politiefunctionaris is geïntegreerd en in Amerika al door meer dan 100 verschillende 'afdelingen' wordt gebruikt. Er zijn meerdere varianten van de vidmic in omloop. Deze vertonen verschillen in onder andere technische specificaties als batterijduur, grootte en gewicht, maar werken nagenoeg volgens hetzelfde concept: wanneer sprake is van een situatie waarin video- en/of fotomateriaal van belang kan zijn, wordt de camera door de politiefunctionaris geactiveerd. Het video- en fotomateriaal wordt op een lokale harde schijf opgeslagen en later door middel van een USB-kabel overgezet op de computer en indien noodzakelijk bewerkt. Om te voorkomen dat een politiefunctionaris voor hem/haar nadelige beelden wegnipt, is het voor politiefunctionarissen overigens enkel mogelijk de beelden terug te kijken (Garrett, 2008; Eckstine, 2009). Een voorbeeld van de vidmic staat hieronder weergegeven.

Figuur 2. Voorbeeld van een vidmic



Hoewel het gebruik van de vidmic in Amerika wijdverspreid is en er ook in Australië voor gebruik daarvan wordt gepleit, ontbreken grondige evaluaties van dit instrument. Veelal blijkt een individuele politiemedewerker de taak op zich te hebben genomen de vidmic te testen en wordt op basis van deze 'test' al dan niet overgegaan tot aanschaf. In korte artikelen in politiebladen wordt hier vervolgens aandacht aan besteed (ALMR Insider, 2008; Police Journal. Official Publication of the Queensland Police Union, 2008; The Police Association Victoria Journal, 2009). In deze artikelen worden meerdere positieve punten van de Vidmic benoemd: deze heeft een de-escalerend effect, voorkomt valse aanklachten, vermindert de tijd die men kwijt is aan de bewijsvoering, en legt het gedrag van burgers nauwkeurig vast. Ook wordt een minpunt genoemd: in koud weer neemt de batterijduur af.

Daarnaast is in Canada een evaluatie uitgevoerd naar een camera die op de vidmic lijkt, en bekend staat als de Bodi-cam (CPRC, 1996). Hoewel het hier gaat om een technologisch verouderd concept, worden voor de Nederlandse politie (mogelijk) relevante punten die uit deze evaluatie naar voren komen, kort omschreven.

In deze Canadese evaluatie wordt enkel aandacht besteed aan de onvolkomenheden van de Bodi-cam. Zo komt naar voren dat ten aanzien van het gebruiksgemak onvoldoende rekening gehouden is met de draagbaarheid van de Bodi-cam, waardoor de camera niet altijd goed bevestigd kan worden. Tevens is voor agenten niet altijd duidelijk wanneer de camera wel en niet opneemt, omdat het lampje dat dit aangeeft na een bepaalde periode – ook als er wel wordt opgenomen – uitgaat. Het ontbreken van een duidelijke visuele indicator die aangeeft wanneer de camera filmt en wanneer niet, wordt door de respondenten in dit onderzoek als een gemis ervaren. Naast gebruiksgemak is het eveneens van belang dat de camera helder beeld en geluid opneemt in alle omstandigheden. Daarbij moet rekening gehouden worden met situaties in het donker en een hoek van de lens die ook incidenten die in de nabijheid van politiefunctionarissen plaatsvindt goed in beeld brengt (CPRC, 1996).

1.3 ICCS

Er zijn verschillende vormen van ICCS voorhanden: camera's die op het dak van een politieauto zijn bevestigd en een 'zicht' hebben van 360 graden, mobiele camera's – de positie van de camera kan door de agent veranderd worden – en zogenaamde *fixed view* camera's die een 'vast' beeld hebben. In Amerika wordt ICCS ondermeer gebruikt om bewijs te leveren ten aanzien van rijden onder invloed, verkeersovertredingen, mishandeling van een ambtenaar in functie en huiselijk geweld. In 1991 en 1993 (CPRC) en 2004 (IACP) zijn evaluaties naar ICCS uitgevoerd. Deze evaluaties hebben betrekking op camera's waarbij het voor de politiefunctionaris niet mogelijk is de positie van de camera te wijzigen. Er is dus sprake van een 'vast' beeld (zie figuur 3).

Figuur 3. Een Amerikaanse camera-auto.



Zoals in paragraaf 1.1 beschreven is, kan cameratoezicht dienen ter gedragsverandering, een observatiefunctie vervullen of een rol spelen in de bewijsvoering. In welke mate deze functies naar voren komen bij ICCS, wordt in onderstaande alinea's besproken.

Uit de evaluatie van het IACP blijkt volgens politiefunctionarissen in 48% van de gevallen dat het agressieve gedrag van burgers afneemt wanneer hen duidelijk gemaakt wordt dat zij gefilmd worden. In deze zin kan er dus gesproken worden van een veiliger werkomgeving voor politiefunctionarissen

wanneer zij met een camera-auto surveilleren (CPRC, 1991; CPRC, 1993; IACP, 2005). Dit wordt door 33% van de agenten ook als zodanig gerapporteerd. Voor een meerderheid van de politiefunctionarissen (64%) verandert het veiligheidsgevoel echter niet, en 3% geeft aan een toegenomen gevoel van onveiligheid te ervaren. Deze toename in onveiligheidsgevoelens – die dus voor slechts een kleine groep geldt - is met name het gevolg van afleiding tijdens het bedienen van de apparatuur, waardoor volgens respondenten een onveilige situatie kan ontstaan. Een andere potentiële onveilige situatie door gebruik van camera's met een vast beeld is een gevolg van de wijze waarop agenten hun auto neerzetten: zij zorgen ervoor dat de camera goed staat opgesteld, maar houden vervolgens onvoldoende rekening met hun eigen veiligheid (IACP, 2005).

Omdat camera-auto's tijdens het rijden continu beelden opnemen kent de camera-auto eveneens een observatiefunctie, die driedig is. Allereerst leidt deze vorm van cameratoezicht tot een professionalisering van agenten. Enerzijds omdat zij zich bewust zijn dat zij ook zelf worden opgenomen, anderzijds omdat zij beter getraind kunnen worden door naar 'oude' beelden van zichzelf en van collega's te kijken. Ten tweede wordt het beeldmateriaal in Amerika in sommige gevallen gebruikt bij de bestrijding van terrorisme. Dit aspect laten we in deze tussennotitie buiten beschouwing. Tot slot leidt het gebruik van de camera-auto tot een tijdsbesparing, voornamelijk bij het voorzien in de bewijsvoering (CPRC, 1991; CPRC, 1993; IACP, 2005). Zo staat dankzij het beeldmateriaal ondermeer vast dat de juiste procedures door de agent gevolgd zijn en wordt de helft van klachten tegen politieagenten ingetrokken wanneer de klager verneemt dat het incident is opgenomen met een camera. In sommige gevallen doet de klagende burger een verzoek om de beelden te bekijken, om vervolgens ook zelf tot de conclusie te komen dat er van laakbaar gedrag geen sprake is en dat het op het moment 'erger voelde' dan het daadwerkelijk was. Een situatie waarin het woord van de politiefunctionaris tegen het woord van de burger is, wordt daarmee dus voorkomen (IACP, 2005).

In de evaluatie van het IACP is ondermeer ingegaan op de redenen die volgens het politiepersoneel ten grondslag liggen aan de invoering van ICCS. De redenen die door politiefunctionarissen het meest genoemd worden, zijn het verzamelen van bewijs en het beschermen van de politiefunctionaris tegen valse beschuldigingen. Daarnaast wordt door veel respondenten aangegeven dat zij het idee hebben dat de prestaties van het politiepersoneel door middel van ICCS worden gemonitord of gebruikt worden voor interne onderzoeken. Tot slot vermoedt een aantal agenten dat tot ICCS over wordt gegaan om de verhoudingen tussen publiek en politie te verbeteren.

Uit het voorgaande komt naar voren dat er onder het politiepersoneel een zekere terughoudendheid heerst over het in gebruik nemen van ICCS. Men is vooral bang dat het eigen gedrag aan een nadere inspectie wordt onderworpen of dat beelden gebruikt zullen worden ten behoeve van interne onderzoeken. Indien het eerste het geval is – wat door de auteurs van dit artikel wel wordt aangeraden – zal duidelijk moeten zijn op welke gronden dit gebeurt en wat de gevolgen van een dergelijke beoordeling kunnen zijn. Om de terughoudendheid die onder politiepersoneel lijkt te heersen omtrent de invoering van ICCS af te doen nemen, worden door auteurs van het IACP-rapport argumenten aangedragen die het draagvlak kunnen bevorderen. Zo kan benadrukt worden dat camerabeelden agenten in geval van klachten vrijwel altijd (93%) vrijpleit van laakbaar gedrag en men kan leren van beelden die met ICCS zijn opgenomen. Daarnaast kan, in het geval een agent tijdens een surveillance komt te overlijden, de camera voor hem/haar spreken.

Intermezzo – Leren van fouten

Op 11 mei 2007 werd Bruce McKay, een *patrol officer* in een landelijk gebied, tijdens zijn patrouille neergeschoten door een 24-jarige verdachte. Hieraan ging een staandhouding naar aanleiding van een overtreding van de maximumsnelheid en een achtervolging vooraf. De opname van het incident – dat van staandhouding tot het neerschieten van Bruce McKay een beeld geeft – duurt zeven minuten en is inmiddels vrijgegeven voor pers en publiek. Ten aanzien van de eigen veiligheid blijkt deze politiefunctaris meerdere belangrijke punten uit het oog te verliezen, ondermeer door zijn rug naar de verdachte toe te keren. Beelden van deze staandhouding met dodelijke afloop worden dan ook gebruikt bij het trainen van andere politiefunctionarissen, om te voorkomen dat zij dezelfde fout(en) maken (Bron: UnionLeader.com, YouTube²).

In de evaluatie van het IACP komen echter ook meerdere problemen ten aanzien van ICCS naar voren. De kwaliteit van de audio- en video-opnamen is niet altijd naar behoren en de hoek van de camera is te beperkt. Zoals eerder al werd genoemd, kan dit tot onveilige situaties voor de politiefunctarissen zelf leiden (IACP, 2005). Daarnaast zijn in Canada problemen met de hardware en software van de apparatuur geconstateerd: installaties waren niet goed uitgevoerd, er ontstonden conflicten tussen oude en nieuwe politiesystemen of met andere technologie waarvan de politie gebruik maakt en er waren problemen met de aanlevering van reserveonderdelen (CPRC, 1993). Met dergelijke problemen moet bij de invoering van ICCS rekening gehouden worden. Tot slot is het van belang dat er richtlijnen voor gebruik en toepassing gehanteerd worden. In deze richtlijnen moet ondermeer ingegaan worden op verzameling, opslag, bevraging, analyse en gebruik van data. Daarnaast moeten juridische wetgeving en procedures ten aanzien van het cameratoezicht bij iedereen die betrokken is bij deze vormen van cameratoezicht bekend zijn (IACP, 2005).

1.4 Resumé

In onderstaand overzicht zijn de functies en aandachtspunten van de verschillende vormen van cameratoezicht in tabelvorm samengevat. Daaruit komt naar voren dat deze functies elkaar op een aantal gebieden (ten dele) overlappen. Zo hebben al deze vormen van cameratoezicht een de-escalerend effect en leiden zij tot een daling van het aantal klachten over politiefunctarissen.

Tabel 1. Overzicht van de functies en aandachtspunten van de verschillende vormen van cameratoezicht.

	Gedagsverandering	Rol in de bewijsvoering	Observatiefunctie	Tijdbesparing	Aandachtspunten
Helm	De-escalerend effect; Daling baldadig gedrag;	Meer aanhoudingen; Eerdere bekentenis; Stijging kans op veroordeling; Afhandeling klachten	Tijdens voetbalwedstrijden/popconcerten/evenementen of in uitgaansgebieden	Minder papierwerk; Daling klachten over politiefunctarissen; Snellere afhandeling klachten; Daling vereiste getuigenissen agenten in rechtbank	Creëren draagvlak; Beschikbaarheid camera; Benodigde tijd inleveren bewijs; Gebruiksgemak; Draagbaarheid
Vidmic	De-escalerend effect; Voorkomen valse aanklachten	Afhandeling klachten; Vastleggen van bewijsmateriaal (bv. drugs in auto); Eerdere bekentenis	-	Minder papierwerk; Daling klachten over politiefunctarissen; Snellere afhandeling klachten	Draagbaarheid; Ontbreken opname-indicator; Onduidelijke opnames; Te kleine hoek van de lens; Daling batterijduur bij koud weer
ICCS	De-escalerend effect; Voorkomen valse aanklachten	Afhandeling klachten; Vastleggen incidenten; Vastleggen dat de juiste procedures gevolgd zijn	Professionalisering van agenten; Training; <i>Homeland Security</i>	Daling klachten over politiefunctarissen; Snellere afhandeling klachten	Creëren draagvlak; Training apparatuur; Voorkomen van voor agent onveilige situaties; Kwaliteit opnames; Bekendheid richtlijnen gebruik; Te kleine hoek van de lens; Hard- en software conflicten

² <http://www.youtube.com/watch?v=R8olEn237h8>

2. Meningen van burgers en (executief) politiepersoneel

Kennis van de mening van burgers en (executief) politiepersoneel en eventuele op- en aanmerkingen die zij hebben met betrekking tot de verschillende vormen van cameratoezicht, is essentieel voor een succesvolle implementatie daarvan. Aan de hand van een internetsearch worden de meningen en eventuele op- en aanmerkingen van burgers en executief politiepersoneel in kaart gebracht. In totaal zijn op deze wijze 158 reacties van burgers en 20 reacties van (executief) politiepersoneel vergaard. Daarnaast is gebruik gemaakt van een enquête die regiokorps Haaglanden onder executief politiepersoneel heeft uitgezet. Hieraan werkten in totaal 28 mensen mee, wat het totaal aantal vergaarde reacties van (executief) politiepersoneel op 48 brengt. In de volgende paragrafen wordt besproken welke (al dan niet terechte) bezwaren burgers hebben ten aanzien van de toepassing van deze camera's en tegen welke praktische problemen (executief) politiepersoneel oploopt? Op deze en andere vragen wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven.

2.1 Helmcamera's

Zoals in de achtergrond al kort is geschetst en ook uit een review van bestaande evaluaties naar voren is gekomen, zijn er meerdere nieuwe vormen van cameratoezicht in ontwikkeling. In de media is tot op heden echter voornamelijk bericht over de toepassing van de camerahelm, in navolging van de positieve resultaten die daarmee in Engeland zijn geboekt. Veel nieuwssites bieden tegenwoordig de mogelijkheid aan mensen om anoniem of onder het gebruik van een alias te reageren op nieuwsberichten. Daarnaast zijn er op internet meerdere fora voor zowel burgers als professionals te vinden waarop ook nader ingegaan wordt op toepassing van ondermeer de camerahelm. Door middel van een inventarisatie van reacties op nieuwssites en internetfora is een eerste indruk te geven van het beeld dat bij burgers is ontstaan naar aanleiding van de berichtgeving in de media. Zoals vaak het geval is bij nieuwe ontwikkelingen worden er – ondanks enkele positieve geluiden - vooral vraagtekens en kanttekeningen geplaatst bij deze nieuwe vormen van cameratoezicht.

Meerdere mensen geven aan de toepassing van helmcamera's door de politie als een gevaarlijke ontwikkeling te beschouwen. Enerzijds voelt men zich aangetast in de eigen privacy, wat versterkt wordt door twijfels of deze camera's enkel en alleen in bedreigende situaties ingezet zullen worden. Anderzijds wordt door sommigen ook de positie van de politieagent die met een helmcamera surveilleert overwogen. Deze positie wordt volgens sommige mensen juist kwetsbaarder wanneer criminele gedragingen opgenomen worden: een persoon die opgenomen wordt én daarvan op de hoogte is, zou immers best eens tot geweld over kunnen gaan om het beeldmateriaal in bezit te krijgen. Daarnaast kan enig wantrouwen van burgers richting politieagenten zelf geconstateerd worden: gebeurt de toepassing van deze camera's door politiefunctionarissen op correcte wijze of kan het opgenomen beeldmateriaal gemanipuleerd dan wel veranderd worden? Zo zouden in de beleving van burgers camerabeelden in het voordeel van de politie aangepast kunnen worden of kan voor de politie belastend videomateriaal gewist worden. Ook worden vraagtekens geplaatst bij de noodzaak om tot deze nieuwe vorm van cameratoezicht over te gaan. Een positief geluid daarbij is de stellingname dat politiefunctionarissen als een voorbeeld van integriteit gelden, waarmee hun woord en getuigenis voldoende zou moeten zijn in de rechtbank.

Er wordt echter ook gewezen op de kosten van de helmcamera – deze kost volgens diverse nieuwssites €2000 per stuk - en is het volgens sommige de vraag of dergelijke kosten het doel nog wel rechtvaardigen zonder eerst naar andere mogelijkheden te kijken. Eén van die mogelijkheden ligt volgens meerdere burgers in een imagoverbetering van de politie: fysiek of verbaal geweld tegen

politiefunctionarissen is voornamelijk het gevolg van het imago dat de politieagent heeft als ‘bonnenschrijver’. Door dit imago te verbeteren zou al een hoop wrevel van het publiek weggenomen worden, waarna deze redenering volgend ook het fysieke en verbale geweld tegen politie-functionarissen af zal nemen.

Daarnaast is er op internet (ongenuanceerde) kritiek op de huidige procedures in Nederland te vinden, bijvoorbeeld ten aanzien van vuurwapengebruik of strafmaat. Door deze procedures te wijzigen – door bijvoorbeeld (vuur)wapengebruik eerder toe te staan of strenger te straffen – is het gebruik van dure camerahelmen niet langer nodig volgens een burger:

“Camera's zijn niet de oplossing. Geef de politie meer bevoegdheden en ruggesteun. Politieagenten die door dronken tokkies of door relmarokkanen of door wie dan ook worden aangevallen mogen wat mij betreft gebruik maken van het vuurwapen indien dit vereist is. Een diender die zich door agressievelingen het ziekenhuis in laat slaan is in mijn ogen geen goede diender. Maar er is ook een grote taak weggelegd bij de politieorganisaties zelf zoals een betere dienstverlening naar de burger toe want daar mankeert nog wel het één en ander aan.”

Naast de nodige kanttekeningen die door burgers bij het invoeren van helmcamera's geplaatst worden, leven er tevens meerdere vragen op een ander gebied. Deze vragen hebben betrekking op de werkwijze van politieagenten die zich bedienen van camerahelmen en de inzichtelijkheid daarvan, de veiligheid van opgeslagen informatie en het waarborgen van de privacy van burgers. Zo blijkt het bij de burger niet duidelijk te zijn waar het videomateriaal opgeslagen wordt, wat ondermeer van belang wordt geacht wanneer de politieagent zijn boekje te buiten gaat. Daarnaast vraagt men zich af hoe veilig de opgenomen informatie is, mede als gevolg van het in de beleving van burgers continu uitlekken van vertrouwelijke informatie van overheidsinstellingen. Omdat opgeslagen informatie op straat kan komen te liggen en dit vervolgens niet meer ongedaan gemaakt kan worden, is het volgens meerdere burgers dan ook van belang waakzaam te zijn ten aanzien van de privacy van mensen. Vragen die veel naar voren komen luiden dan ook als volgt: is het beeld herkenbaar als zijnde opgenomen door de politie? Welke mensen hebben toegang tot de beelden? Wat wordt met deze beelden gedaan? Opvallend daarbij is dat de vraag hoelang deze informatie opgeslagen wordt, niet gesteld wordt.

Naast op- en aanmerkingen wordt er door burgers ook positief gereageerd op het initiatief om politiepersoneel van helmcamera's te voorzien. Er komt immers niet alleen meer toezicht op het gedrag van burgers, maar ook het gedrag van politiefunctionarissen wordt door toepassing van camera's inzichtelijker. Een ander persoon geeft aan dat delinquenten voor zijn gevoel vaak het voordeel van de twijfel genieten ten opzichte van zijn of haar slachtoffer. Deze vorm van cameratoezicht – die de acties van een delinquent vastlegt – zou daarin wellicht verandering kunnen brengen. Door een enkeling wordt tevens naar het succes van de helmcamera's in Engeland verwezen.

Daarnaast denken meerdere burgers mee over implementatie van dit nieuwe systeem. Op diverse nieuwssites en internetfora worden zowel voor- als nadelen van dit systeem genoemd, waarmee bij de aanschaf van camera's en invoering van het systeem rekening kan worden gehouden. Eén van de nadelen volgens een burger is bijvoorbeeld het feit dat opnames pas gestart kunnen worden op het moment dat er daadwerkelijk iets aan de hand is of er sprake is van een bedreigende situatie. Daardoor wordt bijvoorbeeld bij verkeersongelukken essentiële informatie gemist. Een andere

burger pleit er dan ook voor de camera voortdurend te laten draaien. Weer andere burgers raden aan de camera niet aan de pet of helm te bevestigen, maar bijvoorbeeld aan de schouder. In het geval van een schermutseling is een pet immers één van de eerste zaken die afgemept worden, waarmee beelden van het incident vervolgens ontbreken. Tevens wordt door iemand opgemerkt dat een camera op de helm nogal opvallend is. Daarnaast levert een camera op de helm wellicht niet het meest stabiele beeld, omdat het hoofd veel beweegt.

Het geheel overziend lijkt deze nieuwe vorm van cameratoezicht een item te zijn dat leeft bij de burger. Daarbij wordt niet alleen direct ingegaan op de voor- en nadelen van deze helmcamera, maar wordt de discussie ook breder getrokken door onder andere het imago van de politie erbij te betrekken. Daarnaast lijkt het noodzakelijk om transparant te werk te gaan en vragen die bij burgers leven betreffende de helmcamera duidelijk te beantwoorden om het draagvlak te vergroten. Mensen die in een executieve functie werkzaam zijn bij de politie hebben – vanzelfsprekend – een andere invalshoek dan burgers, en hebben in sommige gevallen bovendien al ervaring met een of meerdere vormen van cameratoezicht. Uit reacties op internet blijkt dat het dragen van een camera op het eigen lichaam door de één als een welkome aanvulling wordt gezien, terwijl de ander (nog) sceptisch tegenover een dergelijk initiatief staat. Daarbij lijken vooral onduidelijkheden te bestaan over de consequenties voor de agent zelf als het werk wordt opgenomen.

2.2 Vidmic

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven wordt de vidmic in Amerika wel veel gebruikt, maar ontbreekt een grondige evaluatie van dit instrument. Op internet ontbreken reacties van burgers op dit instrument en zijn er in beperkte mate reacties van (buitenlands) politiepersoneel te vinden. Laatstgenoemde staan op de homepage van het bedrijf dat de vidmic levert (www.vidmic.eu). Uit deze reacties blijkt dat politiepersoneel aanvankelijk argwanend stond tegenover deze noviteit. Na gebruik komen echter meerdere voordelen naar voren: de camera draagt bij aan een effectievere opsporing, en zorgt ervoor dat (onterechte) klachten van burgers tegen agenten op een snelle en adequate wijze kunnen worden afgedaan. Net als in de evaluatie van het IACP naar ICCS, wordt benadrukt dat toepassing van de opgenomen beelden kunnen dienen als trainingsmateriaal of beoordelingsinstrument. Gezien de terughoudendheid die ten aanzien van ICCS bij agenten op dit laatste punt werd geconstateerd, is het echter de vraag of er door hier de nadruk op te leggen voldoende draagvlak voor de vidmic kan worden gecreëerd.

2.3 ICCS

Het gebruik van camera's in voertuigen die ingezet worden in de noodhulp is volgens velen een goede zaak. Een praktisch punt ten aanzien van de camera's in noodhulpvoertuigen dat op een internetforum naar voren komt, is het gegeven dat de schermen waarop de beelden bekeken kunnen worden de ruimte tussen voorstoelen en achterbank beperkt. Dit heeft tot gevolg dat langere collega's de stoel niet naar tevredenheid af kunnen stellen. Een ander praktisch punt betreft het vervoer van arrestanten. Het is nog niet bij iedereen bekend dat deze niet zelf vervoerd hoeven te worden, maar ook door een andere noodhulpauto of in een busje naar het (hoofd)bureau kunnen worden gebracht. Andere punten van kritiek die uit een evaluatie van de regiopolitie Haaglanden naar voren komen hebben betrekking op technische specificaties, gebruiksgemak en toepassing van ICCS. Zo blijkt dat politiepersoneel vindt dat zij te veel techniek in de auto heeft zitten, dat de camera te groot is en deze bovendien lastig aan en uit te zetten is en een te beperkte opnamecapaciteit kent.

Andere nadelen van de in oktober 2008 geëvalueerde surveillancecamera hebben betrekking op het feit dat deze camera geen gesprekken in de noodhulp opneemt en slechts naar één punt kijkt.

Daarnaast loopt men – zo blijkt uit het virtuele kantoor dat ten behoeve van deze pilot is opgezet – op dit moment tegen een aantal andere uitdagingen aan. Zo is op dit moment nog niet bekend op welke wijze er zorg voor kan worden gedragen dat de opgenomen data op een veilige, snelle en correcte wijze over worden gedragen op een pc. Een ‘normale’ draadloze internetverbinding (Wifi) bleek te storingsgevoelig, en het heen en weer lopen met een USB-stick tussen auto en computer wordt als onwenselijk beschouwd. Een suggestie die aangedragen wordt betreft het plaatsen van een beveiligd *access point*: de opgenomen data wordt draadloos naar dit punt gestuurd, van waaruit het via een bedrade verbinding naar de computer wordt overgezet. Eventueel kan daarbij gebruik gemaakt worden van software die verschillen in mappen en bestanden detecteert en de laatste wijzigingen vervolgens overneemt. Met dergelijke software is tot op heden echter weinig ervaring opgedaan.

2.4 Resumé

In onderstaand overzicht zijn reacties van burgers en (executief) politiepersoneel op mogelijke invoering van de diverse vormen van cameratoezicht in tabelvorm samengevat. Reacties van burgers hebben tot op heden enkel betrekking op gebruik van helmcamera's. Op basis van een evaluatie van de Politie Haaglanden en reacties op internetfora, kan al wel een breder beeld geschetst worden van de meningen van (executief) politiepersoneel.

Tabel 2. Overzicht van reacties van burgers en (executief) politiepersoneel op diverse vormen van cameratoezicht.

	Burgers	Politiepersoneel
Helm	Zorgen omtrent privacy; Manipulatie beeldmateriaal; Kosten; Kwetsbare positie agent; Transparantie; Veiligheid en opslag data	Draagbaarheid camera; Onduidelijkheid consequenties helmcamera voor agent; Het hoofd moet stil gehouden worden en rustig draaien; Te veel apparaten/zaken aan dienstkoppel; Toename veiligheidsgevoel; Bewijsvoering achteraf; Onduidelijk wanneer men aan het opnemen is
Vidmic	-	Effectievere opsporing; Snelle afhandeling klachten burgers; Gebruiken als trainingsmateriaal of beoordelingsinstrument
ICCS	-	De-escalierend; Beperkte ruimte tussen voorstoelen en achterbank; Onduidelijkheid omtrent vervoer arrestanten; Overdracht data op pc; Te veel techniek in de auto; Camera te groot; Lastig aan- en uitzetten; Neemt geen gesprek op in Noodhulp; De camera kijkt naar een punt, niet 360 graden

3. Conclusie

Hoewel in het buitenland reeds veel ervaring is opgedaan met hoofdcamera's, vidmics en ICCS, kan uit deze notitie afgeleid worden dat politie Nederland met de invoering van én evaluatie naar deze vormen van cameratoezicht innovatief te werk gaat. Uit de internationale benchmark blijkt allereerst dat er in sommige gevallen sprake is van onderzoek naar relatief oude systemen die in Nederland niet toegepast zullen worden. Daarnaast zijn er – veelal kleine - verschillen tussen deze 'buitenlandse' systemen en de vormen van cameratoezicht die in Nederland geëvalueerd worden. Een klein verschil betreft bijvoorbeeld het verschil in plaatsingswijze van hoofd- en helmcamera's of verschil in technische specificaties van de vidmics. Daarnaast is er soms sprake van grote verschillen: de camera-auto's die in Amerika en Canada rondrijden maken gebruik van een 'vast' beeld, waarbij bovendien het uitlezen van een eventuele live-stream niet aan de orde is. Tevens blijkt een grondige evaluatie naar de impact in sommige gevallen te ontbreken. Over effecten van de vidmic blijkt bijvoorbeeld - ondanks het aanzienlijke gebruik van dit instrument in het buitenland – geen deskundig verkregen informatie beschikbaar te zijn. Daarmee geeft de kennis die in deze pilot verkregen wordt dan ook een beeld van de actuele stand van zaken en is deze nog niet eerder op een dergelijke wijze gedocumenteerd.

Uit de (inter)nationale benchmark komt naar voren dat de inzet van hoofdcamera's een de-escalerend effect heeft, leidt tot een tijdsbesparing in de bewijsvoering en zorgt voor een afname van het aantal klachten dat burgers indienen tegen politiefunctionarissen. Dezelfde geluiden komen naar voren in een evaluatie van ICCS. Deze vorm van cameratoezicht heeft bovendien een toename in de professionaliteit van politiepersoneel tot gevolg. Ondanks deze positieve effecten leven er bezwaren bij zowel personeel als burgers. Bij het politiepersoneel ontstaat enige mate van terughoudendheid doordat onduidelijk is of de beelden gebruikt worden bij bijvoorbeeld interne onderzoeken. Daarnaast geldt het gebrek aan technologische kennis voor sommigen als een (te hoge) drempel of wordt het tijdsbesparende karakter in twijfel getrokken. Hoewel een meerderheid van de burgers geen bezwaar heeft tegen de invoering van cameratoezicht, wordt door een aantal burgers en organisaties gewezen op (mogelijke) schending van de privacy. Daarnaast wordt door een aantal burgers betwijfeld of de kosten van het project het doel rechtvaardigen.

Het feit dat dit een nieuwe ontwikkeling is, leidt ertoe dat men in de loop van de Nederlandse pilot tegen praktische zaken aan gaat lopen. Aan de hand van ervaringen die in het buitenland met de diverse vormen van cameratoezicht zijn opgedaan, kan een aantal daarvan echter voorkomen of beperkt worden. Dit hoofdstuk wordt dan ook afgesloten met een bespreking van *do's and don'ts*.

Tabel 3. Do's and Don'ts met betrekking tot de diverse vormen van cameratoezicht.

Do's	Don'ts
Voorlichten en in gesprek gaan met de burger	Overhaaste invoering
Voorlichten en in gesprek gaan met het personeel	Communiceren over opslag beelden bij agent
Afkaderen juridische aspecten	Doorschieten rol beeldmateriaal in de bewijsvoering
Rekening houden met huidige soft- en hardware	Camera's met een <i>fixed view</i> (ICCS)
Zorg dragen voor snelle toegankelijkheid data	Gebruiken als beoordelingsinstrument personeel
Waarborgen veiligheid data	Continu opnamen maken
Training gebruik van de camera	

Uit de beschikbare bronnen blijkt dat er zowel bij burgers als personeel onduidelijkheid heerst over verschillende aspecten van het cameratoezicht. Het is dan ook niet wenselijk om tot een overhaaste invoering daarvan te gaan. Eerst moeten burgers en personeel voorgelicht worden over de toepassing van de nieuwe vormen van cameratoezicht en wat dit voor hen betekent. Belangrijk daarbij is wel om richting burgers niet te communiceren over de plek waar het beeldmateriaal dat de agent maakt wordt opgeslagen, om de positie van de agent niet (nog) kwetsbaarder te maken. Voor agenten is het nog onduidelijk welke gevolgen het cameratoezicht voor hen heeft. Op basis van ervaringen in het buitenland en geluiden die in de korpsen naar voren komen, lijkt het voor het draagvlak onder personeel echter niet bevorderlijk om het cameratoezicht ook als beoordelingsinstrument in te zetten.

Bij het invoeren van deze camera's moet rekening gehouden worden met de huidige soft- en hardware van de politiekorpsen, om te voorkomen dat er conflicten tussen oude en nieuwe politiestystemen of met andere technologie waarvan de korpsen gebruik maken ontstaat. Vanwege beperkte batterijduur en om te voorkomen dat er te veel opslag- en/of netwerkcapaciteit nodig is om al het beeldmateriaal te verwerken, is het tevens niet wenselijk om continu opnamen te maken. Daarnaast dienen juridische aspecten zorgvuldig afgekaderd te zijn alvorens tot invoering over te gaan. Daarbij moet ondermeer aandacht zijn voor de rol die het beeldmateriaal krijgt in de bewijsvoering, ook bij interne onderzoeken en klachtenprocedures van burgers. Gezien het feit dat zaken zonder beeldmateriaal in Engeland vaak niet meer aan de rechter voorgelegd worden, lijkt het wel wenselijk er zorg voor te dragen dat het beeldmateriaal in Nederland als ondersteunend bewijs zal dienen. Indien de beelden in de bewijsvoering gebruikt gaan worden, is het bovendien van belang dat relevante beelden makkelijk opvraagbaar c.q. snel toegankelijk zijn en dat data goed beveiligd is. Om zoveel mogelijk relevant beeldmateriaal te verkrijgen, is het noodzakelijk dat alle agenten deze camera's kunnen en willen gebruiken. Uit onderzoek is gebleken dat een kennislacune met betrekking tot het gebruik van camera's kan leiden tot onveilige situaties en als drempel geldt om tot gebruik van een camera over te gaan. Training om de apparatuur efficiënt en adequaat te kunnen bedienen is dan ook nodig om deze drempel te verlagen en de bereidheid tot gebruik te vergroten. Tot slot kennen camera-auto's met een *fixed view* meerdere nadelen – zo ontstaan er bijvoorbeeld meer onveilige situaties voor de agent zelf - die uit evaluaties in zowel Nederland als het buitenland naar voren komen. Camera-auto's waarbij de camera een bereik van 360 graden kent of waar de positie van de camera handmatig kan worden bijgesteld, verdienen dan ook de voorkeur om deze nadelen het hoofd te bieden.

Geraadpleegde bronnen

ALMR Insider (2008). *EHS Video/Audio Speaker Microphone (VidMic) tested by Alaska State Troopers.*

Canadian Police Research Centre (CPRC) (1991). *Video Incident Capture System.*

Canadian Police Research Centre (CPRC) (1993). *Vancouver Police In-Car Video Evaluation.*

Canadian Police Research Centre (CPRC) (1996). *Bodi-cam Evaluation.*

Derosa, K. and J. Hatherly (2009). *Police laud body-worn cam but critics fear for privacy.* Times Colonist.

Eckstine, R. (2009). The VidMic: Gimmick or Good Gear? *American Cop Magazine.*

Garrett, R. (2008). Smile, you're on VIDMIC. *Law Enforcement Technology.*

International Association of Chief of Police (IACP) (2005). *The Impact of Video Evidence on Modern Policing. Research and Best Practices from the IACP study on In-Car Cameras.*

Police and Crime Standards Directorate (2007). *Guidance for the Police Use of Body Worn Video Devices.*

Police Association Victoria Journal (2009). Issue 75, Volume 7.

Police Journal. Official Publication of the Queensland Police Union (2008).

Regiopolitie Haaglanden (2009). *Evaluatie-rapport Pilot Surveillance Camera 2008.*

Westphal, L.J. (2004). The in-car camera: Value and impact. *Police Chief Magazine.*

Rijkade 84
6811 HD Arnhem
tel 026 - 443 86 19
fax 026 - 442 28 12

info@beke.nl
www.beke.nl