

Politie en beeldtechnologie: gebruik, opbrengsten en uitdagingen

*S. Flight**

De Nederlandse politie maakt gebruik van steeds meer beeldtechnologie: de afgelopen jaren werd een aantal typen camera's toegevoegd, waaronder bodycams, drones, helikopters met camera's en mobiele units voor cameratoezicht. In dit artikel bespreek ik de stand van zaken van vier soorten beeldtechnologie: gemeentelijke camera's, bodycams, slimme camera's en automatische kentekenherkenning (ANPR). Dit zijn de soorten beeldtechnologie waar de Nationale Politie in haar 'Visie op sensing' uit 2015 de nadruk op legt. Ik schets het huidige gebruik en de opbrengsten volgens onderzoek. Vervolgens ga ik in op de waarde die beelden spelen bij opsporing en in de rechtszaal. Daarna bespreek ik enkele recente ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Ik sluit af met een conclusie over het belang van effectiviteit boven efficiëntie.

Beeldtechnologie en politiewerk

De Nederlandse politie maakt al minstens veertig jaar gebruik van beeldtechnologie: rond 1975 werden voor het eerst camera's gemonteerd in de voertuigen van de rijkspolitie. Sindsdien is het aantal camera's gestaag gegroeid en is het aantal toepassingen uitgebreid. De politie zet momenteel bijvoorbeeld mobiele camera-units in tijdens evenementen, kentekencamera's langs wegen, bodycams, drones¹ en helikopters met *high-resolution* camera's. Daarnaast zet de politie camera's in voor bewaking en beveiliging van personen en objecten,

* Drs. Sander Flight is zelfstandig adviseur en onderzoeker op het terrein van veiligheid en criminaliteit.

1 De politie gebruikt de term Unmanned Aerial Vehicles of UAV's, omdat 'drones' bewapend zijn, terwijl de politie niet over bewapende drones beschikt (bron: www.politie.nl/wob/landelijke-eenheid/themas/wob-documenten-themas.html). Ik gebruik de term drones omdat die inmiddels is ingeburgerd – ook voor onbewapende UAV's.

voor het fotograferen en filmen van plaatsdelict en voor het stelselmatig observeren van verdachten. Een recente toevoeging is de 'slimme bril', die door de eenheid Oost Nederland is getest om bij voetbalwedstrijden hooligans in beeld te brengen (Gelderlander 2015). Steeds vaker blijkt na ernstige incidenten dat er videobeelden van zijn die zeer relevant zijn voor de politie. In Nederland speelden videobeelden bijvoorbeeld een belangrijke rol bij de rellen bij Hoek van Holland (2009) en bij de 'kopschoppers' in Eindhoven (2012). In het buitenland zijn ook legio voorbeelden te vinden van incidenten waar camerabeelden een doorslaggevende rol speelden bij de reconstructie van de gebeurtenis of de identificatie, opsporing en veroordeling van daders. Denk aan de aanslagen in Londen (2005), de aanslag tijdens de marathon van Boston (april 2013), de aanslagen in Parijs (januari en november 2015) en de recente aanslagen in Brussel (maart 2016). De camera is de meest populaire sensor bij de Nederlandse politie volgens de 'Visie op sensing', die eind 2015 werd gepubliceerd: 'De politie is op dit type sensoren het meest toegelegd.'² Dit blijkt ook te gelden voor de politie in andere landen. Een recente inventarisatie onder 46 politiekorpsen in elf landen liet zien dat beeldtechnologie in gebruik was bij bijna alle politiekorpsen die aan het onderzoek meewerkten (Custers & Vergouw 2015, zie ook het artikel van deze auteurs in dit themanummer). Op nummer één stond cameratoezicht (CCTV), dat in bijna twee derde van de onderzochte politiekorpsen werd gebruikt. De andere beeldtechnologieën die in het onderzoek aan bod kwamen – bodycams, kentekenherkenning, drones en gezichtsherkenning – werden gebruikt door een kwart tot de helft van de politiekorpsen. Een trend kan niet worden gegeven omdat het onderzoek voor het eerst is gehouden, maar het is duidelijk dat beeldtechnologie een belangrijke rol speelt voor de politie in binnen- en buitenland. De politie richt zich tot op heden vooral op camera's die in eigendom zijn van de politie zelf en dat doe ik in dit artikel ook. Er komen met enige regelmaat nieuwe soorten camera's bij en camerabeelden worden voor steeds meer doelen gebruikt. Steeds vaker blijken ook burgers zelf met hun smartphone, webcam, dashcam, nannycam, drone of private bewakingscamera beelden te hebben gemaakt die nuttig zijn

2 Deze 'Visie op sensing' is als bijlage meegezonden met een brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer (24 november 2015, 'Waarnemen met technische hulpmiddelen', kenmerk: 702184). Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/24/tk-waarnemen-met-technische-hulpmiddelen.

voor de politie. Die ‘videorevolutie’ moet hier vanwege ruimtegebrek buiten beschouwing blijven. Het voert voor dit artikel zelfs nog te ver om alle soorten beeldtechnologie die de politie gebruikt te bespreken. Daarom heb ik vier soorten uitgekozen waar ik dieper op in zal gaan. De eerste variant die ik bespreek, zijn de gemeentelijke camera’s voor handhaving van de openbare orde. Die camera’s zijn al een jaar of twintig in gebruik en er is relatief veel openbare informatie over te vinden. Vervolgens ga ik in op de drie typen beeldtechnologie die in eigendom zijn van de politie zelf en die volgens de ‘Visie op sensing’ de komende jaren de meeste aandacht zullen krijgen: bodycams, ‘slim waarnemen bij cameratoezicht’ en ANPR.³ Vergeleken met gemeentelijk cameratoezicht is er zeer weinig gepubliceerd over (de effecten van) deze beeldtechnologieën, maar ik probeer de opbrengsten desondanks zo goed mogelijk te duiden op basis van de openbare bronnen uit binnen- en buitenland. In een aparte paragraaf ga ik in op het belang van beelden voor opsporing en rechtspraak: die opbrengsten worden dus niet per type camera besproken, maar in het algemeen.

Gemeentelijk cameratoezicht

Voor de Nederlandse politie is gemeentelijk cameratoezicht al zo’n twintig jaar een belangrijke beeldtechnologie – ook al zijn de camera’s eigendom van de gemeente. De rol van de politie is wettelijk vastgelegd. In artikel 151c van de Gemeentewet (Gemw) staat namelijk dat de burgemeester zich voor de uitvoering van het gemeentelijke cameratoezicht bedient van de onder zijn gezag staande politie. Ook is wettelijk bepaald dat de camerabeelden een verwerking in de zin van de Wet politiegegevens vormen: de burgemeester bepaalt waar de camera’s komen, maar vanaf het moment dat de lens opengaat, is de politie verantwoordelijk voor de verwerking van de beelden, dus voor opslag, transport, gebruik, beveiliging, verstrekking en verwijdering en alle andere handelingen met de beelden.

Hoeveel gemeentelijke camera’s er in Nederland zijn, is niet bekend: er is geen landelijke registratie en deze camerasystemen hoeven niet te worden gemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Maar het is duidelijk dat gemeentelijk cameratoezicht in de relatief korte periode van

³ Ook drones staan de laatste jaren in de belangstelling. Daar is in dit nummer een apart artikel aan gewijd en daarom laat ik deze techniek hier buiten beschouwing.

twintig jaar vanuit het niets is gegroeid tot een zeer breed ingezet instrument. In 1996 schreef het ministerie van Justitie nog dat er in Nederland nauwelijks cameratoezicht werd toegepast door gemeenten 'omdat er in de betreffende gemeenteraden en bij het publiek teveel weerstand tegen deze vorm van toezicht bestond' (Baas & Cozijn 1996). Dit was ook nog het geval in 2000 'vanwege bezwaren van de bevolking' (Meijer 2000). Die bezwaren zijn blijkbaar in zeer korte tijd verdwenen. In 2003 bleek namelijk uit een enquête onder gemeenten dat bijna 100 gemeenten cameratoezicht inzetten: 20% van alle gemeenten (CBP 2003). In 2009 was dat gegroeid tot 28% (ruim 120 gemeenten: Schreijenberg & Homburg 2010) en eind 2015 maakte naar schatting 44% van de gemeenten (172 gemeenten) gebruik van cameratoezicht.⁴ Aangezien dit vooral grotere gemeenten zijn, woont inmiddels 67% van alle Nederlanders in een gemeente met cameratoezicht (Slim Bekeken 2016).

Opbrengsten gemeentelijk cameratoezicht

Bijzonder aan gemeentelijk cameratoezicht is dat er, in tegenstelling tot andere beeldtechnologieën, vrij veel onderzoek naar de effecten wordt gedaan. Ongetwijfeld is dat te danken aan de rol die de gemeenteraad speelt: de raad moet de burgemeester via een verordening toestemming geven deze vorm van cameratoezicht toe te passen en wil natuurlijk op gezette tijden weten wat dat oplevert. Uit de enige Nederlandse meta-evaluatie uit 2009 bleek echter dat de kwaliteit van de meeste gemeentelijke evaluaties ernstig te wensen overliet. Van de 51 evaluaties waren er slechts 8 in staat causale conclusies te trekken, omdat er een 'voor'- en 'na'-meting en een vergelijking tussen een gebied 'met' en 'zonder' camera's waren. Uit deze acht evaluaties kwam een gemengd beeld naar voren. Negatieve resultaten werden gerapporteerd in de vier gemeenten Apeldoorn, Delft, Goes en Utrecht en positieve resultaten waren geconstateerd in de vier gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Leeuwarden en Rotterdam (Schreijenberg & Homburg 2010). Ook een meta-evaluatie van alle Engelstalige evaluaties van CCTV liet zien dat veel evaluaties van onvoldoende kwaliteit

4 De schatting van eind 2015 is niet gebaseerd op een enquête onder gemeenten, zoals de eerdere schattingen, maar op een inventarisatie van nieuwsberichten uit de periode 2010-2015, aangevuld met informatie uit WOB-verzoeken aan alle gemeenten (Slim Bekeken 2016).

zijn om conclusies over de effecten te kunnen trekken (Welsh & Farrington 2008). Van de 91 bestudeerde evaluaties voldeden er 41 aan de eisen. Ook deze grondige evaluaties leverden een gemengd beeld over de resultaten van cameratoezicht op. In 24 evaluaties was de conclusie dat de criminaliteit niet was veranderd. In 3 evaluaties werd een *toename* van de criminaliteit gerapporteerd. Uit de overige 14 evaluaties (dus een derde van alle evaluaties) bleek dat de criminaliteit was gedaald: gemiddeld over alle evaluaties met 16%. Opvallend was echter dat alle positieve resultaten afkomstig waren uit het Verenigd Koninkrijk en dat het effect van cameratoezicht op parkeerterreinen veel groter was dan op andere locaties. Wat dit ons leert over de werking van camera's en over het belang van de context kreeg in deze meta-evaluaties nauwelijks aandacht.⁵

Cameratoezicht wordt niet alleen ingezet om het gevoel van veiligheid te verbeteren of criminaliteit te voorkomen. Beelden mogen als 'bijvangst' namelijk ook worden gebruikt voor opsporing en vervolging van strafbare feiten. Die opbrengsten voor opsporing en rechtspraak bespreek ik zoals gezegd in een aparte paragraaf voor beelden in het algemeen.

Bodycams

De tweede variant van beeldtechnologie die ik behandel, is de bodycam. Dat is een kleine, op het lichaam (helm, schouder, revers) gedragen camera. De bodycam is de laatste tien jaar zeer populair geworden. Veel politiemensen zijn er enthousiast over omdat ze verwachten dat bodycams op allerlei manieren kunnen bijdragen aan politiewerk. Maar ook voorvechters van burgerrechten, die normaal gesproken niet onmiddellijk in gejuich uitbarsten als er weer een nieuwe vorm van surveillance komt, steunen de bodycam vaak ook omdat de transparantie en legitimiteit van het politiewerk erdoor zouden kunnen worden vergroot (Stanley 2012). Die brede steun zorgt voor een snelle groei van het aantal bodycams. In 2014 voorspelde Michael White, die onderzoek deed naar bodycams in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, dan ook: 'Binnen tien jaar zullen de meeste politiemensen bodycams dragen' (White 2014).

5 Voor een kritiek op dit soort meta-evaluaties verwijs ik de lezer naar twee, zeer lezenswaardige, publicaties over cameratoezicht (Tilley 1993; Gill & Spriggs 2005).

Die voorspelling lijkt al aardig uit te komen. In reactie op de onrust na 'Ferguson' stelde de Amerikaanse president Barack Obama \$ 75 miljoen beschikbaar voor de aanschaf van 50.000 bodycams (White House 2014). Ook in het Verenigd Koninkrijk gaat het snel: in 2010 hadden 40 politiekorpsen samen circa 2.000 bodycams in gebruik (ODS Consulting 2011) via een subsidie van £ 3 miljoen van het Home Office. Dat aantal is inmiddels veel groter: in 2015 kondigde de Londense burgemeester Boris Johnson aan dat hij 22.000 bodycams had aangeschaft voor alle agenten van de Metropolitan Police (Mayor of London 2015).

Ook de Nederlandse politie gebruikt bodycams, maar op veel kleinere schaal. Een opvallend verschil met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is dat de bodycam in Nederland niet wordt beschouwd als middel om de transparantie van politiewerk te vergroten (met als belangrijkste doelen minder geweld door de politie en minder klachten tegen de politie), maar om geweld *tegen* politieambtenaren in te dammen.

Bodycams werden in Nederland bijna tien jaar geleden voor het eerst gebruikt door de politie in Maastricht in 2008 (Ham e.a. 2010). Ze werden *bobbycams* genoemd – een verwijzing naar hun voorgangers in Engeland. De bodycam werd breder bekend toen de politie in 2009 beelden met een bodycam maakte van de rellen na het strandfeest bij Hoek van Holland, waar de politie fatale schoten loste.

Een jaar later werd het eerste grootschalige experiment met bodycams in Nederland gehouden in aanloop naar de jaarwisseling van 2009-2010. Agenten in de noodhulp in vier regiokorpsen (Groningen, Haaglanden, Hollands-Midden en Rotterdam-Rijnmond) kregen subsidie voor bodycams van het programma Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om geweld tegen politiemensen tijdens oud en nieuw tegen te gaan.⁶ De resultaten van deze proeven vielen tegen: er waren veel technische problemen en er waren nauwelijks beelden opgenomen. Die werden dus ook nauwelijks gebruikt voor reconstructie van incidenten, laat staan voor opsporing en vervolging (Ham e.a. 2010). De Raad van Korpschefs besloot eind 2011 dat de bodycam niet landelijk zou worden ingevoerd: de opbrengsten wogen volgens hen niet tegen de investeringen op en er was 'onvoldoende basis voor landelijke implementatie van

6 In Rotterdam-Rijnmond bijvoorbeeld ging het om 150 bodycams (Timan 2013) en in Haaglanden om 35 bodycams voor *bikers* (Ham e.a. 2010).

bodycams bij de Nederlandse politie'. De minister van Veiligheid en Justitie nam dit besluit van de politie over, maar wilde de inzet van mobiele cameratoepassingen wel blijven stimuleren. Hij vroeg de landelijke Chief Information Officer en het Platform Innovatie van de politie de ontwikkelingen verder op te pakken, zodat een landelijke uitrol alsnog overwogen kon worden (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011). De Nationale Politie heeft een projectleider bodycams aangesteld, die vanuit het Programma Sensing maandelijks een overleg organiseert voor dossierhouders uit alle eenheden. Door deze groep wordt bijvoorbeeld gewerkt aan het juridische kader en aan de technische eisen voor de aanschaf van bodycams.

Hoewel de bodycam dus niet op landelijke schaal werd ingevoerd, bleef de politie op lokaal en regionaal niveau experimenteren met bodycams. Reeds in 2011, dus in het jaar waarin werd besloten geen landelijke uitrol te faciliteren, hadden 17 van de toenmalige 25 regiokorpsen zelf al bodycams aangeschaft (Security 2011). Er is nu geen recent overzicht beschikbaar, maar ook op het moment van schrijven zijn er in alle eenheden politiemensen met bodycams, zo blijkt uit een snelle zoektocht op internet. Soms gaat het om zeer kleinschalige projecten (er zijn zelfs agenten die uit eigen zak een bodycam voor zichzelf aanschaffen), soms om grotere aantallen bodycams.

Opbrengsten bodycam

Als we de berichtgeving in de media kunnen geloven, moet de politie onmiddellijk en op grote schaal bodycams aanschaffen: het aantal klachten tegen de politie daalt door bodycams evenals geweldsgebruik door de politie.⁷ Veel nieuwsberichten blijken bij nadere beschouwing te zijn gebaseerd op anekdotisch bewijs: enthousiaste verhalen van enkelingen. Soms blijkt het 'onderzoek' zelfs terug te herleiden tot promotiemateriaal van bedrijven die bodycams leveren (Edmonton Police Services 2015).

Meer systematisch onderzoek heeft laten zien dat het meeste onderzoek naar bodycams niet voldoet aan de wetenschappelijke eisen die nodig zijn om conclusies over effecten te mogen trekken (Ready & Young 2015). White (2014) inventariseerde al het beschikbare onderzoek dat de toets der kritiek wel kon doorstaan en vond drie evaluaties

7 Op de website www.cameratoezicht.nl is een dossier 'bodycams' te vinden met nieuwsberichten en evaluaties sinds 2010.

die rapporteerden over het aantal klachten tegen de politie. In Rialto in de Verenigde Staten (2013) was het aantal klachten tegen de politie met 88% gedaald (van 24 naar 3 klachten). In Mesa, ook in de Verenigde Staten, werden in acht maanden tijd in totaal 8 klachten ingediend tegen de 50 politiemensen met bodycams tegenover 23 klachten tegen de 50 politiemensen zonder bodycams. In Plymouth in het Verenigd Koninkrijk daalde het aantal klachten met 14%.

Over het effect van bodycams op geweldsgebruik door de politie deed alleen de studie uit Rialto een uitspraak: het geweldsgebruik door de politie was daar met 60% afgenomen (van 61 naar 25 voorvallen). Het was onduidelijk waar dat door kwam: had de politie minder geweld toegepast uit angst voor correctie achteraf of gingen burgers zich netter gedragen door de bodycam en hoefde de politie minder vaak geweld te gebruiken? Ook bij de afname van het aantal klachten weten we nog niet hoe dat werkt. Gedraagt de politie zich meer volgens het boekje en zijn er daarom minder (terechte) klachten over de politie of dienen burgers minder (onterechte) klachten in omdat de beelden van de bodycam zullen laten zien dat hun klacht ongegrond is? De complexiteit van de interactie tussen politie en burgers en de rol van de bodycam daarin is nog volstrekt onduidelijk (White 2014).

In Nederland is nog geen grondig empirisch onderzoek gedaan naar bodycams dat aan alle wetenschappelijke eisen voldoet. De proeven met bodycams in Nederland in 2009 en 2010 zijn grondig geëvalueerd en de rapporten leveren interessante informatie op. Maar causale conclusies zijn onmogelijk. Er waren trouwens zoveel technische problemen met de bodycams dat er toch nauwelijks (bruikbare) beelden waren opgenomen die konden worden gebruikt door de politie (Ham e.a. 2010, 2011).

Van alle andere experimenten met bodycams in Nederland die er na 2011 zijn geweest, zijn geen evaluaties gehouden of de onderzoeksresultaten zijn niet openbaar gemaakt. In twee recente gemeentelijke brieven over bodycams worden die onderzoeken wel samengevat. In Den Haag is van juni 2014 tot april 2015 in een aantal wijken een pilot met bodycams gehouden. 90% van de agenten stelde dat de camera's een de-escalierend effect hebben en 32% zei dat hun veiligheidsgevoel was vergroot. De eenheidsleiding heeft besloten in projectvorm verder te gaan met de bodycams en twintig extra bodycams aan te schaffen (Gemeente Den Haag 2015). In Amsterdam zijn in 2013 en 2014 agenten met in totaal vijf bodycams uitgerust in het kader van het project

'het derde oog'. De ervaring was hier dat agressie was afgenomen doordat de bodycam zowel het gedrag van de burger als dat van de drager positief beïnvloedde. Binnen de eenheid Amsterdam is een werkgroep bodycams opgericht en er ligt een verzoek bij het landelijke project bodycams om ruim tachtig bodycams aan te schaffen (Gemeente Amsterdam 2016).

Zoals gezegd voldoen deze evaluaties niet aan de eisen van een 'voor'- en 'na'-meting, inclusief een vergelijking van een groep 'met' en 'zonder' bodycams. Dus kunnen we geen causale conclusies trekken. Dat geldt voor Nederlands onderzoek en ook voor verreweg het meeste buitenlandse onderzoek. We weten dus nog niet hoe de bodycam werkt en wat hij oplevert. Dit kan echter snel veranderen: de afgelopen twee jaar zijn tientallen nieuwe evaluaties van bodycams van start gegaan. Alleen al in 2015 werden minstens dertig evaluaties opgestart (Lum e.a. 2015) en de resultaten daarvan zullen de komende jaren beschikbaar komen. Maar al die evaluaties worden in het buitenland uitgevoerd. Gezien het belang van de context en de grote verschillen tussen landen en qua doelen van bodycams, is het niet waarschijnlijk dat resultaten van buitenlands onderzoek bruikbaar zijn voor de Nederlandse politie.⁸

Slimme camera's

Er wordt 'achter de schermen' hard gewerkt aan het automatiseren van de beoordeling van beeldmateriaal: realtime of achteraf. Die beoordeling wordt tot op heden door mensen gemaakt, met grote investeringen in tijd en hoge personeelskosten als gevolg. De automatisering hiervan wordt wel aangeduid met de termen 'slim cameratoezicht' of 'intelligent cameratoezicht'. Soms wordt die slimheid of intelligentie gezocht in aanpassing van de hardware, zoals bij warmtebeeldcamera's. In tegenstelling tot reguliere camera's hebben infraroodcamera's weinig tot geen last van duisternis, mist, regen of fel tegenlicht. Ze worden bijvoorbeeld ook gebruikt voor het opsporen van hennepkwekerijen: met een warmtebeeldcamera onder een poli-

8 In Nederland wordt momenteel (eerste helft 2016) in opdracht van de Commissie Politie en Wetenschap op basis van *desk research* en interviews onderzoek gedaan naar de mogelijke meerwaarde van bodycams voor de Nederlandse politie. Dat onderzoek wordt wellicht opgevolgd door een empirisch onderzoek volgens het boekje, zodat de effecten van bodycams voor de Nederlandse politie wel duidelijk worden.

tiehelikopter (of een drone) kan de temperatuur van woningen en bedrijfspanden worden bepaald en waar het opvallend warm is, zou een hennepplantage kunnen zitten. En als iemand zich verstopt voor de politie kan een infraroodcamera helpen bij het bepalen van de schuilplaats. Warmtebeeldcamera's zijn in zekere zin dus inderdaad slimmer dan normale camera's omdat ze meer (of eigenlijk: anders) zien, maar ze zijn niet slim in de zin dat ze werk automatiseren: de beelden moeten immers nog steeds door mensen worden bekeken en beoordeeld.

Er kan eigenlijk pas echt worden gesproken van slimme of intelligente beeldtechnologie als de hardware of software zelf kan beoordelen wat relevant is. Daar worden algoritmen voor ontwikkeld die op basis van bijvoorbeeld patroonherkenning of gedragsanalyse gebeurtenissen moeten herkennen, interpreteren en beoordelen of zelfs voorspellen. Dit heet *videocontentanalyse*. Een andere mogelijkheid die de intelligentie kan vergroten, is door camera's te combineren met andere sensoren. Elke sensor is in de kern een verlenging van een menselijk zintuig: camera's 'zien', microfoons 'horen', luidsprekers 'praten', fijnstofmeters 'ruiken' en weegplaten 'voelen'. De combinatie van zintuigen moet een betrouwbaarder beeld van de werkelijkheid opleveren dan louter video en moet het onderscheid tussen ruis en relevant helpen maken zonder dat daar menselijke beoordeling voor nodig is.

Opbrengsten slimme camera's

In 2012 is zo'n systeem met gecombineerde sensoren getest door de politie in Amsterdam. Gemeentelijke toezichtcamera's werden met behulp van microfoons automatisch gericht op 'agressie' (pistoolschot, explosie, brekend glas of angstschreeuw). Om te bepalen welke geluiden relevant waren voor de politie was intelligentie nodig bij het analyseren van alle geluiden, dus *audiocontentanalyse*. Als de software iets oppikte, werd er een alarmering naar de toezichtcentrale gestuurd: een geluidssignaal en een rood knipperend kader om het relevante beeldscherm. De camera werd automatisch op de bron van het geluid gericht. De leverancier van het systeem was van mening dat de geluidsanalyse 'a hell of a job' deed: dagelijks werden zo'n 2.500 geluidsfragmenten beoordeeld en twee daarvan werden doorgestuurd. Slechts 0,2% van alle geluidsfragmenten werd dus aan de politie aangeboden als mogelijke agressie. Maar vijftig dagen en circa honderd

alarmen verder bleek dat er slechts twee alarmen betrekking hadden op agressie. De andere alarmen betroffen schreeuwende mensen (zonder agressie), claxons, sirenes en soms zelfs vogels. De politie vond 98% valse alarmen een veel te slechte score en ‘de stekker van de speaker wordt eruit getrokken omdat politiemensen op de plot dit er niet bij kunnen hebben’ (Flight 2012). Het verhogen van de drempel voor alarmen was niet de oplossing: dat levert immers per definitie meer *false negatives* op (geen alarm, terwijl er wel een incident is). Dus is er finetuning voor nodig: wat ‘normaal’ geluid is, verschilt immers per plek (dus per camera), per dag van de week en per uur van de dag. Voor die afstemming was onvoldoende tijd en deskundigheid bij de politie. Het experiment werd beëindigd bij gebrek aan resultaat. Een ander experiment betrof *videocontentanalyse* bij – alweer – de Amsterdamse politie. Daar werd een camerasysteem getest waarmee verdacht gedrag op parkeerterreinen automatisch moest worden gesignaleerd, bijvoorbeeld als iemand bij verschillende auto’s naar binnen kijkt (wat kan duiden op een dief op zoek naar waardevolle spullen). De software kon echter geen onderscheid maken tussen voetgangers, fietsers, brommers, vogels en schaduwen van wolken of bomen, laat staan dat het verschil tussen normaal en verdacht gedrag kon worden gemaakt. De conclusie luidde dat het ‘op dit moment niet reëel is om dit soort technieken toe te passen... We bevinden ons eigenlijk nog op punt nul’ (Diemen & Mourik 2008).

Deze twee voorbeelden zijn uit 2012, respectievelijk 2008. Zouden de hardware en software de afgelopen jaren slimmer zijn geworden? Volgens recent internationaal onderzoek niet. Alleen bewegingsdetectie, en algoritmen die daarop gebaseerd zijn, zoals *intruder detection*, *trip wires*, *left luggage* en *people counting*, werkt prima. Deze algoritmen worden vaak gratis meegeleverd met digitale camera’s en videomanagementsystemen. Maar voor de politie is het niet interessant om te weten *dat* er wat beweegt: de politie wil weten *wat* er beweegt en liefst ook wat er *gebeurt*. Algoritmen die dat kunnen, zijn er nog niet: ‘Computers zijn nog net zo blind voor de betekenis van beelden als vijftig jaar geleden’ (Dufour 2012). Onder gecontroleerde condities in laboratoria worden soms veelbelovende resultaten behaald, maar op plekken waar veel mensen bij elkaar komen en waar de lichtomstandigheden wisselen (kortom: op straat), levert *videocontentanalyse* bijna alleen maar valse alarmen op. De grote doorbraak, met gezichtsherkenning als heilige graal, wordt regelmatig aangekondigd (zie bijvoorbeeld

Starr 2014). Maar tot op heden blijken de verwachtingen van eindgebruikers nog niet te worden waargemaakt. Daardoor heeft *videocontentanalyse* een slechte naam gekregen: 'unable to do what it says on the box' (IHS Research 2013). Er is echter één algoritme, naast bewegingsdetectie, dat wel goed werkt en dat is automatische kentekenherkenning – het onderwerp van de volgende paragraaf.

Automatische kentekenherkenning (ANPR)

Kwalitatief hoogwaardige ANPR-systemen met infraroodcamera's die ook werken als het regent of mistig is, kunnen inmiddels meer dan 95% van de passerende kentekens foutloos lezen. De waargenomen kentekens kunnen vervolgens worden vergeleken met referentielijsten van bijvoorbeeld gestolen of onverzekerde voertuigen, openstaande boetes of belastingschulden of personen die gesignaleerd staan en moeten worden aangehouden. De Nederlandse politie beschikt over enkele honderden vaste ANPR-camera's en mobiele ANPR-camera's op voertuigen en voor speciale controleacties (Flight & Egmond 2011). Ook worden steeds meer 'gewone' digitale camera's uitgerust met software die kentekens in de videobeelden kan herkennen. Daarnaast zijn er andere organisaties die camera's met kentekenherkenning uitrusten en daardoor zeer relevante informatie kunnen leveren aan de politie. Voorbeelden zijn Rijkswaterstaat, parkeertoezicht in steden en milieuzones in gemeenten.

Opbrengsten ANPR

ANPR automatiseert het herkennen van kentekens en vergelijken met referentielijsten volledig: daar komt geen mens meer aan te pas. Maar de *afhandeling* van hits vergt vaak wel nog menselijke interventie. Deels kan dat echter ook worden geautomatiseerd. Dat zien we bijvoorbeeld bij ANPR voor de handhaving van gemeentelijke milieuzones: kentekens van alle voertuigen worden gelezen, het systeem bepaalt welk kenteken bij een vrachtwagen hoort en checkt vervolgens of deze vrachtwagen een roefilter heeft. Zo niet: dan gaat er automatisch een boete naar het adres waarop het kenteken geregistreerd staat. Ook de trajectcontroles voor snelheidsovertredingen leiden geautomatiseerd tot wetshandhaving, evenals bijvoorbeeld het sys-

teem voor de *congestion tax* in Londen en parkeerhandhaving in steden.

Maar er zijn natuurlijk ook hits die niet volledig geautomatiseerd leiden tot een boete of naheffing. Als er bijvoorbeeld een kenteken wordt gespot dat op naam staat van een gesignaleerd persoon moet het voertuig toch echt staande worden gehouden – al was het maar om te controleren of de gezochte persoon wel in het voertuig zit. Dat soort hits kosten dus capaciteit en die is niet altijd beschikbaar. Hoe groot dat probleem is, bleek in de regio Rotterdam-Rijnmond. Daar werden met 60 vaste ANPR-camera's op openbare wegen wekelijks 74.000 hits gegenereerd. En daar werd, op een enkele uitzondering na, niets mee gedaan: 'Er is onvoldoende capaciteit om op straat in actie te komen bij elke hit: dat zou alleen al in de regio Rotterdam-Rijnmond vereisen dat er 24 uur per dag elke minuut gemiddeld zeven voertuigen staande worden gehouden', aldus een politiemann.

Tijdens vooraf geplande ANPR-acties speelde dat capaciteitsprobleem veel minder. Voor die acties werden vooraf namelijk voldoende politieambtenaren ingeroosterd en er werd een locatie uitgekozen waar de voertuigen en bestuurders makkelijk konden worden gecontroleerd. Tijdens dat soort acties werd bijna de helft van alle hits daadwerkelijk gecontroleerd: 2.700 van de 6.600 hits in 2009, dus 41% (Flight & Van Egmond 2011).

Kortom: de techniek van ANPR is zeer efficiënt in het scannen van kentekens en vergelijken met referentielijsten. Dat levert enorm veel hits op. Maar de afhandeling van die hits lukt alleen als dit volledig automatisch kan gebeuren of als er voldoende capaciteit beschikbaar is, zoals tijdens speciale ANPR-acties. Ongevraagde hits waar een staandehouding nodig is, kunnen feitelijk ongehinderd doorrijden. De aanbeveling van de evaluatie uit 2011 was dat ANPR geen meerwaarde heeft voor de opsporing zonder visie waarin wordt aangegeven hoeveel schaarse politiecapaciteit er aan de afhandeling van dat soort hits mag worden besteed en ten koste van welk ander politiewerk dat mag gaan. Aan het eind van dit artikel kom ik hierop terug.

Beelden voor opsporing en rechtspraak

Zoals gezegd worden camera's niet alleen maar ingezet voor meer veiligheidsgevoel of preventie van criminaliteit. De beelden kunnen ook relevant zijn voor opsporing en rechtspraak.

Opsporing

Uit een evaluatie van gemeentelijk cameratoezicht in Almere bleek dat er op basis van 5.500 incidenten die in een halfjaar tijd waren waargenomen in de cameratoezichtcentrale, 150 aanhoudingen waren verricht door de politie (Gemeente Almere 2016). Zonder verdere inhoudelijke duiding valt niet te zeggen of dat veel of weinig is. Sommige onderzoekers proberen de waarde van camerabeelden in 'de keten' vast te stellen door de politie te vragen hier een registratie van bij te houden. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek naar bodycams in Nederland uit 2011. Gedurende een jaar werd geregistreerd of beelden van de bodycam door politiepersoneel als relevant waren bestempeld, of ze waren bewaard en of ze waren opgevraagd door de recherche. Van de tientallen beeldfragmenten die in totaal waren opgenomen, bleken er twaalf beelden te bevatten van geweld tegen politieambtenaren. Daarvan waren er negen 'veiliggesteld' voor opsporing en vier fragmenten werden gebruikt voor opsporingsdoeleinden (Ham e.a. 2011).

Verreweg de meeste evaluaties bevatten geen cijfermatige uitspraken over het belang van beelden voor de opsporing. Wel is er de afgelopen jaren in diverse onderzoeken op basis van interviews met rechercheurs en anderen geconcludeerd dat beelden 'regelmatig' belangrijk zijn voor opsporing en vervolging. Sterker nog: er is eigenlijk geen evaluatie te vinden waarin die algemene conclusie niet werd getrokken. Het is dus zeer waarschijnlijk (en eigenlijk ook wel logisch) dat beelden een rol spelen. Het blijkt alleen buitengewoon moeilijk het belang van beelden aan te tonen omdat ze heel vaak een indirecte rol spelen. Uit het landelijke onderzoek naar de waarde van ANPR voor de opsporing bleek dat ook ANPR was 'veel vaker een richtingaanwijzer dan een scheidsrechter: het geeft de politie informatie over de beste richting om verder te zoeken, maar levert vrijwel nooit hard bewijsmateriaal'. Kortom: het waren meer hints dan hits (Flight & Egmond 2011). Vaak worden camerabeelden niet als bewijsmateriaal opgenomen in

het dossier dat naar het Openbaar Ministerie gaat, maar dat wil niet zeggen dat de camerabeelden geen rol speelden. Camerabeelden kunnen bijvoorbeeld een verdachte uitsluiten, waardoor rechetijd kan worden bespaard. Ook kunnen camerabeelden rechercheurs veelbelovende onderzoeksrichtingen wijzen, bijvoorbeeld door duidelijk te maken welke route een verdachte nam. Ook merken politiemensen op dat het voor een bekende verklaring van een verdachte soms al genoeg is om tijdens een verhoor te laten weten dat er camerabeelden zijn. De bekende verklaring komt dan in het dossier terecht en de camerabeelden verdwijnen naar de achtergrond; soms hoeven ze niet eens aan de verdachte te worden getoond, maar voldoet een printje van een screenshot. Camerabeelden kunnen dus op allerlei indirecte manieren een rol spelen bij opsporing zonder dat dit uit de dossiers blijkt. Het vergt veel tijdrovend onderzoek om hier harde uitspraken over te kunnen doen en die tijd ontbreekt in de meeste evaluaties, maar het staat inmiddels wel buiten kijf dat de waarde van beelden voor opsporing groot kan zijn.

Rechtspraak

Ook de rol van camerabeelden in de Nederlandse rechtszalen is nog nooit op basis van kwantitatief onderzoek beantwoord. In het voorbeeld hierboven over de bodycams wist de politie zelf niet eens of hun eigen beelden waren getoond ter zitting. Dat komt doordat er vaak veel tijd zit tussen de fase van opsporing en de zitting. Ook is de politie zelf niet altijd aanwezig bij de zitting. Daar komt bij dat de beelden zelf, zoals gezegd, niet noodzakelijkerwijs aan het dossier hoeven te worden toegevoegd en te worden getoond in de rechtszaal om een rol te kunnen spelen in de fase waarin rechters besluiten of het tot een veroordeling van een verdachte moet komen. Vaak is een proces-verbaal dat de beelden beschrijft of een bekende verklaring die is verkregen door een verwijzing naar de beelden het eigenlijke bewijs. Tegelijkertijd is het onmiskenbaar dat er steeds vaker camerabeelden worden getoond ter zitting – ook in Nederland. Een relatief vroeg voorbeeld waren de beelden die na het strandfeest in Hoek van Holland waren gemaakt met een bodycam. Die beelden werden, samen met beelden van het videoteam van de politie en beelden van YouTube, opgenomen in het digitale dossier en speelden een belangrijke rol bij de beoordeling door de rechters. De rechters vonden dat de videobeel-

den een goed beeld gaven: ze konden met eigen ogen zien wat er was gebeurd. Uit de beelden bleek volgens hen duidelijk dat sprake was van een noodweersituatie en de politieman werd niet vervolgd.⁹ Vergeleken met de Verenigde Staten zijn beelden in de rechtszaal echter nog vrij zeldzaam. In de Verenigde Staten is sinds 1995 sprake van een 'explosie van visuele displays (...) in de Amerikaanse rechtszalen' (Feigenson & Spiesel 2011). Camerabeelden worden daar ook steeds minder vaak 'vertaald' in een proces-verbaal omdat ze worden beschouwd als *real evidence* in plaats van *testimonial evidence* (Dube-laer & Vanderveen 2009). De Nederlandse procespraktijk heeft in vergelijking met Angelsaksische strafrechtssystemen nog een overwegend schriftelijk karakter, maar ook in Nederland verliest het papieren dossier zijn centrale functie door de opkomst van het elektronische dossier en worden beelden in de rechtszaal steeds belangrijker. Het is echter nog wachten op de eerste studie die dit systematisch en kwantitatief in beeld brengt.

Wettelijke grondslagen voor beeldtechnologie

Als de overheid camera's inzet, spelen het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Nederlandse Grondwet een rol. Eenieder heeft in principe het recht met rust te worden gelaten door de overheid, tenzij er een wettelijke grondslag voor de inperking van de privacy is en mits de camera aantoonbaar noodzakelijk is (proportioneel en subsidiair). De minister van Veiligheid en Justitie benadrukte onlangs nog dat dit inderdaad de werkwijze zou moeten zijn: de politie mag alleen camera's inzetten als dit is voorafgegaan door politieke besluitvorming en met goedkeuring van het bevoegd gezag.¹⁰ Het aantal expliciete wettelijke grondslagen voor beeldtechnologie is echter zeer klein. Het bekendste voorbeeld is artikel 151c Gemw, dat ziet op gemeentelijke camera's ter handhaving van de openbare orde op openbare plaatsen: een bevoegdheid van de burgemeester. Een andere expliciete grondslag is te vinden in het Wetboek van Strafvordering (Sv), waarin staat onder welke voorwaarden verdachten structureel mogen worden geobserveerd met camera's: daar is een bevel van de officier van justitie voor nodig (art. 126g Sv).

9 Hof Den Haag 20 januari 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BV1431.

10 *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 594.

De politie zet de meeste camera's echter in op basis van de *impliciete* grondslag die kan worden ontleend aan artikel 3 van de Politiewet 2012 (Polw 2012): de politie mag volgens dat artikel doen wat noodzakelijk is voor 'de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp'. Dat geldt echter niet als grondrechten van burgers in meer dan geringe mate worden geraakt. In dat geval is artikel 3 niet 'Straatsburg-proof'. In de praktijk leidt dit tot de vuistregel binnen de politie dat cameratoezicht op grond van artikel 3 Polw 2012 zo beperkt mogelijk moet zijn: een korte periode, niet te lang dezelfde persoon filmen en in elk geval duidelijk kenbaar maken dat er een camera is (Flight 2013). Maar zoals gezegd kan deze grondslag ter discussie worden gesteld. Daarom heeft de wetgever de afgelopen jaren een aantal initiatieven ontplooid om expliciete grondslagen voor specifieke vormen van beeldtechnologie te bieden. Op drie van die voorgestelde wetswijzigingen ga ik hieronder in.

Flexibel cameratoezicht gemeenten

De Gemeentewet is per 1 juli 2016 aangepast om flexibeler inzet van gemeentelijke toezichtcamera's voor handhaving van de openbare orde mogelijk te maken. De belangrijkste wijziging in artikel 151c is dat 'vaste camera' wordt veranderd in 'camera'. Het doel daarvan is camera's sneller te kunnen verplaatsen als problemen zich verplaatsen, bijvoorbeeld door mobiele camera's in te zetten. Er is in de Tweede Kamer stevig gedebatteerd over deze wetswijziging omdat er, mits aan de eisen van noodzakelijkheid en kenbaarheid wordt voldaan, ook *echt* mobiele camera's mogelijk worden, waaronder bodycams, dashcams en drones. Vooral over drones is veel gesproken, bijvoorbeeld over de vraag hoe aan de kenbaarheidseis kan worden voldaan. De behandeling van het wetsvoorstel werd dan ook uitgesteld tot de resultaten van een onderzoek naar drones beschikbaar waren (zie Custers e.a. 2015). De Tweede Kamer ging in april 2014 akkoord met het wetsvoorstel en de Eerste Kamer volgde in maart 2016.¹¹

11 *Handelingen I* 2015/16, 24.

Automatische kentekenherkenning (ANPR)

Op dit moment mag de politie alleen kentekens verwerken die op het moment van passage de aandacht van de politie behoeven. De zogenoemde 'no-hits' moeten direct na controle met de referentielijsten worden verwijderd. De politie Rotterdam-Rijnmond en IJsselland bewaarden in 2009 ook de 'no-hits' en het toenmalige College bescherming persoonsgegevens oordeelde dat beide politiekorpsen 'willens en wetens' de wet overtraden (CBP 2010). Daarna is er een voorstel van wet opgesteld om de verwerking van 'no-hits' voor specifieke opsporingsdoelen alsnog van een wettelijke grondslag te voorzien. Hiervoor wordt artikel 126jj Sv aangepast. In het voorstel is het gebruik van 'no-hits' beperkt tot opsporing van ernstige misdrijven of de aanhouding van voortvluchtige personen.¹² De Raad van State concludeerde echter dat de noodzakelijkheid onvoldoende was gemotiveerd door de wetgever. In de twee jaar dat de politie Rotterdam-Rijnmond en IJsselland de 'no-hits' nog bewaarden, speelden ANPR-gegevens in slechts vier zaken een rol. Voor de opsporing had het bewaren van 'no-hits' dus blijkbaar weinig meerwaarde, aldus de Raad van State. Ook ontbrak er een visie op de mate waarin schaarse politiecapaciteit op basis van ANPR-informatie moet worden aangewend en ten koste van welke andere werkzaamheden dat mag gaan.¹³ De behandeling van het wetsvoorstel in het parlement is in 2012 uitgesteld naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waardoor de 'richtlijn dataretentie' ongeldig werd verklaard. Hoewel die uitspraak ging over telecomgegevens, stelde de minister voor het wetsvoorstel over ANPR ook te wijzigen: een opsporingsambtenaar zou slechts op bevel van de officier van justitie de bewaarde kentekengegevens mogen raadplegen. Het aangepaste wetsvoorstel is nog niet behandeld in het parlement: de laatste brief in het dossier dateert van juli 2015, waarin de Kamer wordt geïnformeerd over de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens.

Publiceren camerabeelden door bedrijven en burgers

Een derde wetsvoorstel gaat niet over camera's van de politie, maar over bewakingscamera's van bedrijven en camera's van burgers – een

¹² Kamerstukken II 2012/13, 33542, 1.

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 33542, 4.

thema dat zoals gezegd een eigen artikel zou verdienen. Het betreft een wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens met het oog op de verwerking van camerabeelden door bedrijven en particulieren ter ondersteuning van de opsporing (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015). Het doel van deze wet is particulieren in staat te stellen zelf de identiteit van een verdachte te achterhalen door camerabeelden bijvoorbeeld op internet te publiceren. Het wetsvoorstel is opgesteld om tegemoet te komen aan een wens van de meerderheid in de Tweede Kamer en ook vanuit het bedrijfsleven is volgens het ministerie verzocht om een verruiming van de mogelijkheden voor het gebruik van camerabeelden. De opnamen die burgers maken met bewakingscamera's en smartphones bieden volgens de memorie van toelichting goede aanknopingspunten om misdrijven op te lossen en de minister wil die mogelijkheden benutten door de wet aan te passen: 'We vragen al langer hulp van burgers bij de opsporing; dan moeten we ze ook de mogelijkheden bieden die bij deze tijd passen.'

Er worden vijf voorwaarden gesteld aan publicatie: (1) de beelden mogen uitsluitend betrekking hebben op diefstal of vernieling (inbraak is daaronder begrepen), (2) het feit moet duidelijk zichtbaar zijn op de beelden, (3) er moet aangifte zijn gedaan en de beelden moeten ter beschikking van de politie zijn gesteld, (4) de identiteit van de verdachte mag nog niet bekend zijn, en (5) andere personen dan de verdachte mogen niet herkenbaar in beeld zijn. Hieruit volgt, aldus de toelichting op het wetsvoorstel, dat het dus niet de bedoeling is dat particulieren en bedrijven camerabeelden van zware criminaliteit als moord, doodslag en mishandeling openbaar maken. Politie en justitie handelen dat soort zaken zelf af, omdat het complexe zaken zijn met een groot risico voor de opsporing of vrees voor eigenrichting of bedreiging van getuigen. Verder benadrukt de wetgever dat degene die de beelden publiceert op internet verantwoordelijk blijft. Zodra de identiteit van de verdachte is achterhaald, moet de publicist de beelden verwijderen. Hoe dat precies zou moeten werken als andere websites de beelden overnemen, is niet uitgewerkt.

Het wetsvoorstel is in 2012 herzien naar aanleiding van een advies van de Raad van State. Daarna vond een internetconsultatie plaats, die in

juni 2014 is afgerond.¹⁴ Het is op het moment van schrijven onbekend wanneer het wetsvoorstel zal worden behandeld in het parlement.

Andere ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Naast deze drie concrete wetsvoorstellen zijn er nog meer ontwikkelingen in wet- en regelgeving die van invloed zijn op beeldtechnologie en de verwerking van persoons- en politiegegevens die het gevolg is van beeldtechnologie. Zo geldt sinds 1 januari 2016 de meldplicht datalekken. Deze meldplicht houdt in dat organisaties (zowel bedrijven als overheden) direct een melding moeten doen bij de Autoriteit Persoonsgegevens zodra zij een ernstig datalek hebben. En soms moeten zij het datalek ook melden aan de betrokkenen: de mensen van wie persoonsgegevens zijn gelekt.

Een tweede relevante ontwikkeling is de nieuwe Europese privacyverordening. De vorige versie dateerde van 1995, een tijd dat internet nog in de kinderschoenen stond. De Europese Commissie vond het daarom tijd voor een herziening. In 2012 heeft de Commissie voorstellen gepresenteerd voor een algemene verordening gegevensbescherming en een richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. De rechten van betrokkenen worden hierdoor versterkt, de onafhankelijkheid en bevoegdheden van de nationale privacyautoriteiten worden verstevigd en organisaties die persoonsgegevens verzamelen en gebruiken, krijgen meer verantwoordelijkheden (de meldplicht datalek is daar een gevolg van). Het Europees Parlement heeft in maart 2014 zijn definitieve positie bekendgemaakt, maar de Raad van Ministers van de EU heeft (op het moment dat ik dit artikel schrijf, dus in mei 2016) nog geen standpunt op de gehele tekst ingenomen.

Tot slot zijn de beleidsregels voor cameratoezicht die begin 2016 zijn gepubliceerd door de Autoriteit Persoonsgegevens noemenswaardig. Daarin wordt, in begrijpelijke taal en gelardeerd met veel voorbeelden, uitgelegd aan welke eisen eigenaren van camera's bij de verwerking van persoons- en politiegegevens moeten voldoen (Autoriteit Persoonsgegevens 2016).

¹⁴ Een van de interessantere reacties werd gegeven door de Nederlandse Orde van Advocaten. Het is de vraag of het wenselijk en mogelijk is de beoordeling of sprake is van een strafbaar feit bij burgers en bedrijven te leggen, aangezien alleen justitie hierover zou mogen en kunnen oordelen (Nederlandse Orde van Advocaten 2015).

Conclusie

Het aantal camera's groeit en het aantal toepassingen ook: dat geldt voor de samenleving als geheel, maar ook voor de politie. In dit artikel heb ik vier vormen van beeldtechnologie die de politie gebruikt uitgelicht. Ik besprak gemeentelijk cameratoezicht, bodycams, slim cameratoezicht en ANPR en wat de opbrengsten volgens onderzoek zijn, zowel in preventieve zin als voor opsporingsdoeleinden. Daarover is het laatste woord nog niet gezegd – vooral door gebrek aan (grondig) onderzoek. Vooral over de opbrengsten van beeldtechnologie voor opsporing en in de rechtszaal is nog nauwelijks iets bekend: een opvallende lacune in de inmiddels vrij goed gevulde boekenkast met, hoofdzakelijk, evaluaties van gemeentelijk cameratoezicht.

Ontegengelijk kan beeldtechnologie heel veel opleveren voor de politie. Maar het is ook overduidelijk dat de mogelijke meerwaarde nog lang niet altijd wordt verzilverd. De politie wil met behulp van beeldtechnologie efficiënter en effectiever worden, staat in de 'Visie op sensing', die eind 2015 werd gepubliceerd. Efficiëntie en effectiviteit worden in dat stuk, zoals in veel andere documenten, in één adem genoemd. Het zijn echter twee totaal verschillende zaken. Als beeldtechnologie werkzaamheden automatiseert die voorheen met de hand werden gedaan, is dat *per definitie* efficiënter. Een ANPR-camera kan nu eenmaal sneller en betrouwbaarder kentekens scannen en vergelijken met referentielijsten dan een agent met een pen en een notitieblok.

Maar efficiëntie leidt niet noodzakelijk tot meer effectiviteit: 'Technology will ultimately always lead to faster processing. But efficiency does not equal effectiveness, especially in policing' (Lum e.a. 2011). Het afhandelen van al die efficiënt gegenereerde hits kost namelijk politiecapaciteit, tenzij de afhandeling van de hits volledig geautomatiseerd kan worden. En daar precies wringt de schoen, want heel veel politiewerk kan niet totaal worden geautomatiseerd. De tijd die de afhandeling van een hit kost, kan per definitie niet aan ander politiewerk worden besteed.

De vraag of politiewerk effectiever wordt door beeldtechnologie hangt dus niet af van de vraag of de techniek efficiënt is (want dat is het geval), maar van de vraag hoeveel schaarse politiecapaciteit aan al die efficiënt gegenereerde hits mag of moet worden besteed en welke

werkzaamheden achterwege mogen blijven. Die keuze kan niet door iedere politieambtenaar afzonderlijk worden gemaakt: daar is een visie voor nodig vanuit de top van de organisatie. Twee jaar na het verschijnen van de evaluatie van ANPR in Rotterdam constateerde de Raad van State dat ‘de noodzakelijk geachte beleidsvisie ontbreekt’.¹⁵ En dat ging alleen nog maar over ANPR en niet over andere camera’s. Ook in de ‘Visie op sensing’ van eind 2015 worden hierover geen knopen doorgemaakt. Er staat echter wel in dat beeldtechnologie, zoals een bodycam of een politiehelikopter met een camera, het ‘normale politiewerk’ verrijkt met beelden en het politiewerk dus niet fundamenteel verandert. De camera is dus niets meer dan een extra oog, maar dan met een extreem goed geheugen. Dat klopt echter alleen voor dit type voorbeelden. Bij een bodycam en in een helikopter met camera is ook altijd een politieambtenaar naast de camera aanwezig, die ziet wat de camera ziet en dus meteen kan beoordelen of het de moeite waard is in actie te komen. Of om straks op het bureau de beelden te gebruiken voor opsporingsdoeleinden.

Maar dat geldt niet voor ‘slimme beeldtechnologie’. Want slimme camera’s werken ook als de politie niet in de startblokken staat om te reageren op een hit. En dan wordt het ineens een heel ingewikkelde vraag waar het politiewerk het meest effectief van wordt. Reageren we op de hits of doen we wat we altijd al deden? Wat laten we lopen? En wie bepaalt dat? Hoe meer slimme beeldtechnologie de politie ontwikkelt, aanschaf en implementeert, hoe meer deze vragen zullen gaan knellen en hoe groter de behoefte aan heldere keuzes en richtlijnen vanuit de top van de organisatie wordt.

Het is niet voor het eerst dat dit wordt signaleerd. En het probleem speelt ook niet alleen maar bij camera’s die de politie in eigendom heeft. De politie krijgt na elk groot incident een ‘tsunami aan beelden’ aangeboden en het kost steeds meer moeite de speld in de hooiberg te vinden.¹⁶ In de *Roadmap Beeldtechnologie Veiligheidsdomein* uit 2009 werd dit de grootste uitdaging voor de politie genoemd. De aanbeveling was om veel meer te investeren in techniek en deskundigheid om de achterstand ten opzichte van de buitenwereld weg te werken (Flight & Hulshof 2010). We zijn nu zeven jaar verder en er zijn in de

¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33543, 4.

¹⁶ Na de aanslagen in Londen in juli 2005 (dus voordat er smartphones waren!) heeft de politie 200.000 uur – oftewel 22,8 jaar – aan beeldmateriaal veiliggesteld van alle camera’s in de buurt van de aanslagen (Neyland 2014). Er werd een team van honderd politiemensen vrijgemaakt om alle video-beelden te bekijken (BBC 2010).

tussentijd 10 miljoen smartphones in Nederland bij gekomen (GfK 2015). Echter, de infrastructuur en interne processen voor het ontvangen en gebruiken van beeldmateriaal van binnen – laat staan van buiten – het politiedomein zijn de afgelopen jaren niet fundamenteel veranderd.¹⁷ Maar de wereld buiten de politie is wel fundamenteel veranderd: we leven in een videotijdperk. Het is niet aan een burger uit te leggen waarom er met 112 moet worden gebeld en niet kan worden ‘gebeeld’.

Zoals gezegd heb ik de camera’s van bedrijven en burgers hier nauwelijks besproken, maar de politie moet zich grote zorgen maken. Burgers en bedrijven hebben naar schatting namelijk duizend keer zoveel camera’s als de politie zelf (Flight 2013). En dat zijn allemaal camera’s die hits opleveren als de politie er niet om vraagt. Ze lijken dus het meest op de eigen politiecamera’s waar de hits nu ook al niet van worden afgehandeld. Het feit dat de politieorganisatie niet is ingericht om optimaal te reageren op relevante hits van haar eigen beeldtechnologie is met het oog op de toekomst dus dubbel zorgwekkend. Voor de politie zou ‘slim cameratoezicht’ de komende jaren wel eens veel meer kunnen gaan over het slim benutten van camera’s van ‘derden’ – en het aanboren van het in potentie enorme potentieel buiten de politie om relevante beelden van ruis te onderscheiden – dan over het ontwikkelen en inzetten van nog meer eigen beeldtechnologie.

Literatuur

Autoriteit Persoonsgegevens 2016

Autoriteit Persoonsgegevens, *Cameratoezicht. Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens*, Den Haag 2016.

Baas & Cozijn 1996

N.J. Baas & C. Cozijn, *Toezicht met camera's. Toepassing, effectiviteit en juridische aspecten*, Den Haag: WODC 1996.

BBC 2010

BBC, *7 July bombers spotted on CCTV after exhaustive hunt*, 13 oktober 2010.

¹⁷ Via *Live View* kunnen weliswaar rechtstreekse camerabeelden naar de 112-meldkamers worden doorgezet, maar dat werkt alleen voor private bewakingscamera's die een videoverbinding met een van de aangesloten poortwachters hebben. Ik bedoel alle andere camera's: dus o.a. de circa 3 miljoen bewakingscamera's in en rondom bedrijven (Flight 2013) en de ruim 10 miljoen smartphones van burgers (GfK 2015).

CBP 2003

College bescherming persoonsgegevens (CBP), *Onderzoek naar de inzet van cameratoezicht in alle Nederlandse gemeenten*, Den Haag 2003.

CBP 2010

College bescherming persoonsgegevens (CBP), *ANPR Rotterdam Rijnmond; onderzoek naar de verwerking van no-hits bij de inzet van Automatic Number Plate Recognition*, 2010.

Custers & Vergouw 2015

B. Custers & B. Vergouw, 'Promising policing technologies: Experiences, obstacles and police needs regarding law enforcement technologies', *Computer Law & Security Review* (31) 2015, p. 518-526.

Custers e.a. 2015

B.H.M. Custers, J.J. Oerlemans & S.J. Vergouw, *Het gebruik van drones; een verkennend onderzoek naar onbemande luchtvaartuigen*, Den Haag: Boom Lemma uitgeverij/WODC 2015.

Diemen & Mourik 2008

B. van Diemen & L. van Mourik, *Evaluatie SmartWatch*, Politie Amsterdam-Amstelland (niet openbaar – exemplaar ontvangen van auteur), 2008.

Dubelaar & Vanderveen 2009

M.J. Dubelaar & G.N.G. Vanderveen, 'Beeld en geluid in het strafproces', *Nederlands Juristenblad* (84) 2009, p. 1954-1960.

Dufour 2012

J. Dufour (red.), *Intelligent video surveillance systems*, Hoboken, NJ: Wiley 2012.

Edmonton Police Services 2015

Edmonton Police Services, *Body worn video: Considering the evidence. Final report of the Edmonton Police Service Body Worn Video Pilot Project*, 2015.

Feigenson en Spiesel 2011

N.R. Feigenson & Ch.O. Spiesel, 'Digitaal beeldmateriaal: revolutie in de rechtszaal', *Justitiële verkenningen* 2011, afl. 7, p. 56-76.

Flight 2012

S. Flight, *Aggressiedetectie in Amsterdam Noord. Evaluatie*, Amsterdam: DSP-groep 2012.

Flight 2013

S. Flight, *Cameratoezicht in Nederland: een schets van het Nederlandse cameralandchap*, Den Haag WODC 2013.

Flight & Egmond 2011

S. Flight & P. van Egmond, *Hits en hints; de mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*, Amsterdam: DSP-groep 2011.

Flight & Hulshof 2010

S. Flight & P. Hulshof, *Roadmap Beeldtechnologie Veiligheidsdomein. Behoeften en gewenste innovaties voor 'Veilig door Innovatie'*, Amsterdam: DSP-groep 2010.

Gelderlander 2015

'Hooligans eerder in beeld dankzij slimme bril politie', *De Gelderlander* 3 september 2015.

Gemeente Almere 2016

Gemeente Almere, *Actieprogramma Veiligheid 2015-2018. Voortgangsrapportage tweede helft 2015*, 2016.

Gemeente Amsterdam 2016

Gemeente Amsterdam, *Pilot bodycams taxi handhaving Amsterdam* (raadsbrief), 18 januari 2016.

Gemeente Den Haag 2015

Gemeente Den Haag, *Evaluatie pilot bodycams* (raadsbrief), 27 november 2015.

GfK 2015

GfK, *Bijna alle jongeren bezitten een smartphone*, 18 juni 2015.

Gill & Spriggs 2005

M. Gill & A. Spriggs, *Assessing the impact of CCTV* (Home Office Research Study 292), Londen 2005.

Ham e.a. 2010

T. van Ham, H. Ferwerda & J. Kuppens, *Filmen tijdens oud en nieuw 2009-2010. Ervaringen met mobiel cameratoezicht tijdens de jaarwisseling in vijf politiekorpsen*, Arnhem: Bureau Beke 2010.

Ham e.a. 2011

T. van Ham, J. Kuppens & H. Ferwerda, *Mobiel cameratoezicht op scherp. Effecten op geweld tegen de politie en het politieproces in beeld*, Bureau Beke 2011.

IHS Research 2013

IHS Research, *Video surveillance trends for 2014*, Englewood 2013.

Lum e.a. 2011

C. Lum e.a., *License plate recognition technology (LPR). Impact evaluation and community assessment*, George Mason University 2011.

Lum e.a. 2015

C. Lum e.a., *Existing and ongoing body worn camera research: Knowledge gaps and opportunities*, Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University 2015.

Mayor of London 2015

Mayor of London, *Press release: Mayor on track to roll-out police body cameras across the Met*, 24 november 2015.

Meijer 2000

B. Meijer, *Cameratoezicht in het publieke domein in EU-landen*, Den Haag: WODC 2000.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Naar een veiliger samenleving', *Kamerbrief* 28684, 330, 1 december 2011.

Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Memorie van toelichting camerabeelden', *Kamerstuk* 23 april 2015.

Nederlandse Orde van Advocaten 2015

Nederlandse Orde van Advocaten, 'Wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens met het oog op de verwerking van camerabeelden door bedrijven en particulieren ter ondersteuning van de opsporing' (brief van de Adviescommissie Strafrecht), 19 mei 2015, www.internetconsultatie.nl.

Neyland 2014

D. Neyland, 'Replaying society to the world through CCTV', in: N. Thrift, A. Tickell, S. Woolgar & W. Rupp (red.), *Globalization in practice*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 242-245.

ODS Consulting 2011

ODS Consulting, *Body worn video projects in Paisley and Aberdeen, self evaluation*, Glasgow: ODS Consulting 2011.

Ready & Young 2015

J. Ready & J. Young, 'The impact of on-officer video cameras on police-citizen contacts: Findings from a controlled experiment in Mesa, AZ', *Journal of Experimental Criminology* 2015, afl. 11, p. 445-458.

Schreijenberg & Homburg 2010

A. Schreijenberg & G. Homburg, *Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen*, Amsterdam: Regioplan 2010.

Security 2011

Security, 'Politie gebruikt massaal bodycams tijdens jaarwisseling', 20 december 2011.

Slim Bekeken 2016

Slim Bekeken, *Jaaroverzicht 2015 Slim Bekeken: bijna veertig nieuwe cameraprojecten*, 5 januari 2016.

Stanley 2012

J. Stanley, 'Sympathizing with the police (up to a point) on photography', American Civil Liberties Union (ACLU), 2012.

Starr 2014

M. Starr, 'Facial recognition app matches strangers to online profiles', *CNET* 7 januari 2014.

Tilley 1993

N. Tilley, *Understanding car parks, crime and CCTV. Evaluation lessons from safer cities*, London: Police Research Group/ Home Office Police Department 1993.

Timan 2013

T. Timan, *Changing landscapes of surveillance. Emerging technologies and participatory surveillance in Dutch nightscapes*, University of Twente 2013.

Welsh & Farrington 2008

B.C. Welsh & D.P. Farrington, *Effects of closed circuit television surveillance on crime*, The Campbell Collaboration 2008.

White 2014

M. White, *Police officer body-worn cameras: Assessing the evidence*, Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services 2014.

White House 2014

White House, *Factsheet: Strengthening community policing*, Washington, DC: Office of the Press Secretary 2014.