

Cameratoezicht in Nederland: een spanningsveld tussen privacy en veiligheid

Master thesis Bestuurskunde

J.J.A. Mens BSc.

s4064631

Radboud University Nijmegen



Voorwoord

Voor u ligt de master thesis van Jurriaan Mens. Deze master thesis maakt onderdeel uit van de Masteropleiding Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen. Ik wil deze plaats graag gebruiken om een aantal mensen te bedanken voor hun bijdrage aan deze Master thesis. Hoewel deze master thesis in principe los staat van mijn stage bij het College Bescherming Persoonsgegevens, wil ik de mensen daar hartelijk willen bedanken voor hun gastvrijheid. In het bijzonder wil ik Deborah van Duuren bedanken voor haar intensieve begeleiding tijdens mijn stageperiode.

Ten tweede wil ik graag mijn ouders, Els van der Wielen en John Mens bedanken voor het meelesen met de eerste versie en voor het feit dat zij voor mij vier en een half jaar lang de meest optimale omstandigheden om te kunnen studeren hebben gecreëerd.

Tot slot wil ik graag Dr. J K. Helderma bedanken voor zijn begeleiding tijdens het schrijven van deze master thesis. Ik heb veel gehad aan zijn inhoudelijke feedback, maar bovendien heb ik vooral erg genoten van de lange gesprekken die we over de thesis hebben gehad. Ik wilde graag iets anders doen dan normaal en hij stond hiervoor vanaf het begin volledig open.

Ik ben blij met het eindresultaat zoals het nu voor u ligt. Over het algemeen is het proces goed verlopen. Wat niet betekent dat er geen moeilijke momenten waren. Het moeilijkste aan het schrijven van deze master thesis is waarschijnlijk geweest dat ik elk woord dat, in welke discussie dan ook, over cameratoezicht gezegd is meewilde nemen in het onderzoek. Ik ben uiteindelijk dik tevreden met het product dat er ligt en ik denk dat het een mooi stuk is om mijn masteropleiding af te ronden.

Jurriaan Mens
Nijmegen, december 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord	Pagina 2
1. Inleiding	Pagina 5
2. Beleidsdomeinen	Pagina 10
2.1 Institutionalisme.....	Pagina 10
2.2 Beleidsarrangementen benadering.....	Pagina 11
2.3 Advocacy coalitions raamwerk.....	Pagina 13
2.4 Samenvatting.....	Pagina 19
3. Discoursen in beleidsverandering	Pagina 21
3.1 Discours.....	Pagina 21
3.2 Discours in beleids- en bestuurswetenschappen.....	Pagina 22
3.3 Discours in beleidsvormingsproces.....	Pagina 24
3.4 Discours coalitions.....	Pagina 28
3.5 Samenvatting.....	Pagina 30
4. Methoden	Pagina 33
4.1 Onderzoeksmethode.....	Pagina 33
4.2 Operationalisatie.....	Pagina 35
4.3 Databronnen.....	Pagina 39
4.4 Caseselectie.....	Pagina 39
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	Pagina 40
4.6 Samenvatting.....	Pagina 42
5. Beleidskader Cameratoezicht in Nederland	Pagina 43
5.1 Historie cameratoezicht in Nederland.....	Pagina 43
5.2 Wetgeving cameratoezicht.....	Pagina 44
5.3 Beleidsveranderingen.....	Pagina 53
5.4 Samenvatting.....	Pagina 55
6. Analyse	Pagina 56
6.1 Tijdlijn cameratoezicht.....	Pagina 56
6.2 Discours coalitions.....	Pagina 63
6.3 Ontwricht discours.....	Pagina 70
6.4 Dynamische gebeurtenissen.....	Pagina 71
6.5 Samenvatting.....	Pagina 73
7. Conclusie	Pagina 74
7.1 Beantwoording deelvragen.....	Pagina 74

7.2 Beantwoording hoofdvraag.....	Pagina 76
7.3 Reflectie op het onderzoek.....	Pagina 77
7.4 Reflectie op theorie.....	Pagina 78
7.5 Vervolg onderzoek.....	Pagina 80
7.6 Algemene reflectie.....	Pagina 81
8. Lijst van bronnen.....	Pagina 82
9. Referenties.....	Pagina 90
10. Bijlagen.....	Pagina 93

1. Inleiding

In de periode februari-maart 2014 worden bewoners van het Stichting Studentenhuisvesting Nijmegen [SSHN] Wooncomplex Orion in Nijmegen geteisterd door aanhoudende fietsendiefstallen. Uit het naast het wooncomplex gelegen fietsenhok worden in een korte periode meerdere fietsen gestolen. Tevens worden er zo nu en dan personen gesignaleerd die duidelijk geen student meer lijken te zijn. Bewoners van het complex houden elkaar hiervan op de hoogte met behulp van een groep op Facebook. In deze groep wordt al snel geopperd dat de SSHN maar camera's op moet hangen. Een kreet die tegenwoordig steeds vaker te horen is.

Aan de andere kant is, sinds het wereldkundig worden van de afluisterpraktijken door de Amerikaanse NSA, de roep om privacy nadrukkelijker te horen. Privacy lijkt een issue dat steeds meer op zowel de politieke als maatschappelijke agenda staat. In dit onderzoek zal geprobeerd worden duiding te geven aan de Nederlandse discourses op het gebied van cameratoezicht. De focus zal hierbij uitgaan naar de privacyaspecten en de veiligheidsaspecten in de beleidsdiscussie.

Deze voorbeelden vormen het maatschappelijk probleem dat centraal staat in deze master thesis. Hoe gaat men om met situaties waar burgers roepen om een verbetering van hun veiligheid door het plaatsen van cameratoezicht? Besluiten wij als gemeenschap om overal maar camera's op te hangen? Hoe bepalen wij welke nieuwe technieken wel toegepast mogen worden en welke niet? Hoe waarborgen wij privacy voor ouders en omwonenden? Allemaal vragen die nauw verbonden zijn met dit probleem.

Probleemverkenning

In de wetenschappelijke literatuur gaan geluiden op dat onze drang naar veiligheid en het 'pech moet weg'-gevoel dat veel burgers hebben niet geheel rationeel zijn. We leven steeds meer in een voorzorgcultuur (Helsloot et al., 2010). Deze cultuur heeft er toe geleid dat er veel irrationele, dure beslissingen genomen worden door bestuurders die de samenleving per saldo meer geld kosten dan dat ze haar opleveren. Dit is kritiek geleverd uit de veiligheidssector op de veiligheidssector zelf. Kritiek op veiligheidsbeleid komt echter ook vanuit een andere hoek.

De begrippen privacy en veiligheid staan op gespannen voet met elkaar. Privacy is een grondrecht in Nederland dat is vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet. Iedereen heeft volgens dat artikel recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Hieruit volgt dat er situaties kunnen zijn waarin een persoon zich moet kunnen bewegen zonder inmenging van anderen (inclusief de overheid).

Aan de andere kant is privacy als het gaat om het creëren van veiligheid voor personen, een recht dat nogal in de weg kan zitten. Een veiligheidsdienst kan pas inschatten of iemand een bedreiging vormt voor de samenleving als de veiligheidsdienst over informatie beschikt. Als

een persoon zich dan op zijn recht op privacy beroept kan het vergaren van informatie knap lastig zijn.

Waar trekken we de grens als samenleving? Willen we dat overheidsinstanties alles over ons weten en direct kunnen ingrijpen als er iets fout gaat? Of wil men misschien dat er al ingegrepen wordt als er het vermoeden is dat een persoon kwade bedoelingen heeft. Een persoon zoekt bijvoorbeeld op internet op wat licht ontvlambare producten zijn omdat hij de barbecue wil aanwakkeren. Deze zoektocht op internet wordt vervolgens door een veiligheidsdienst opgemerkt. De veiligheidsdienst vertrouwt de situatie niet en de man komt te boek te staan als potentiële pyromaan. Dit voorbeeld laat zien dat informatie contextafhankelijk is. Als alles geregistreerd wordt zonder de context in ogenschouw te nemen, kunnen verkeerde beelden van een persoon ontstaan. Als samenleving kunnen we er voor kiezen te zeggen: het kan gebeuren dat iemand ten onrechte beschuldigd wordt van iets, maar als de veiligheid er mee gegarandeerd is, is dat oké.

Als samenleving kan men er echter ook voor kiezen om mensen te zien als onschuldig tot het tegendeel bewezen is. De Nederlandse rechtstaat is momenteel opgebouwd rond dit laatste principe. Men kan zich afvragen of deze keuze wellicht impliceert dat personen een zekere mate van vertrouwen en privacy wordt gegund.

Met de opkomst van cameratoezicht in Nederland is er ook een interessante ontwikkeling waar te nemen in het spanningsveld tussen privacy en veiligheid. Privacy werd tot de jaren 90 van de vorige eeuw als een belangrijke waarde gezien. De burgers moesten beschermd worden tegen elkaar en tegen de overheid. Door divers ontwikkelingen, waaronder cameratoezicht en terroristische aanslagen, is het belang dat men aan privacy als waarde hecht af aan het nemen ten faveure van veiligheid. Een ontwikkeling die door Beck beschreven wordt als de risicomaatschappij.

Ook in het beleidsdomein cameratoezicht is deze ontwikkeling waar te nemen.

Cameratoezicht is een middel om de veiligheid te vergroten, maar men weet in eerste instantie niet hoe men deze technologische ontwikkeling moet duiden. De opkomst van cameratoezicht is om die reden te definiëren als een Unidentified Political Object [UPO] (Dijstelbloem, 2007). Een UPO wordt gekenmerkt door de onzekerheid van hun aard, status en consequentie. Daarbij gaat het om een probleem dat zich op het snijvlak van verschillende domeinen manifesteert. Er zijn nog geen duidelijke normatieve kaders geformuleerd voor de ethische vragen die een UPO oproept. Dit zorgt ervoor dat politici, bestuurders en deskundigen zich gesteld zien voor vraagstukken van epistemische, normatieve en sociale aard. Dit terwijl er rond een UPO een sterk vraag om een bestuurlijke en politieke reactie ontstaat.

Probleemstelling

Zojuist is het spanningsveld tussen privacy en veiligheid al kort belicht. De doelstelling van dit onderzoek is *inzicht te verkrijgen in de discourses op het gebied van cameratoezicht teneinde te*

kunnen bepalen welke rol discoursen spelen bij beleidsverandering. Om deze doelstelling te behalen is de volgende hoofdvraag opgesteld: In hoeverre kan het spanningsveld tussen het veiligheidsdiscours en het privacy-discours beleidsveranderingen op het gebied van cameratoezicht verklaren?

In dit onderzoek zal er om deze hoofdvraag te beantwoorden een discoursanalyse uitgevoerd worden. Een discoursanalyse leent zich bij uitstek om een spanningsveld tussen twee concepten, als privacy en veiligheid bloot te leggen. In een discoursanalyse wordt taal gezien als sociaal gedrag (Van den Berg, 2004). Een dergelijke analyse kijkt naar hoe meningen en werkelijkheden gemaakt worden in taal. Taal is dus niet simpelweg een weerspiegeling van een werkelijkheid. Taal heeft al een zekere werkelijkheid in zich. Taal is context afhankelijk. Wat ik versta onder vrijheid en verantwoordelijkheid kan verschillen van wat iemand in Rusland onder diezelfde woorden verstaat. Met andere woorden taal is niet neutraal. Met dit in het achterhoofd wordt het kijken naar een discussie tussen veiligheid en privacy razend interessant. Privacy is voor iemand die werkzaam is in de veiligheidssector misschien wel een beetje een vies woord. Terwijl privacy voor iemand werkzaam bij een burgerrechtenorganisatie een prachtig recht is. Een discussie voeren wordt, als men zich niet bewust is van elkaars definitie van privacy, een moeizaam proces. Een discoursanalyse kan dergelijke deliberatieve processen vergemakkelijken. Op de concepten discours, privacy en veiligheid zal in dit onderzoek nog uitvoerig teruggekomen worden.

Zojuist is al aanbod gekomen dat cameratoezicht als een UPO te definiëren is. Het ontbreekt op het moment dat cameratoezicht opkomt aan duidelijke normatieve kaders voor de ethische vragen die de toepassing ervan oproept. Een discoursanalyse geniet om deze reden de voorkeur boven meer traditionele onderzoeksmethoden. Traditionele benaderingen op het gebied van cameratoezicht gaan uit van geïnstitutionaliseerde omgeving. In een geïnstitutionaliseerd beleidsdomein is het mogelijk om actoren in te delen naar hun belief system of hun positie in het subsysteem. Doordat deze mogelijkheid hier ontbreekt is het noodzakelijk een andere benadering te kiezen: de discoursanalyse. Deze methode biedt de ruimte om naar de ontwikkeling van een dergelijk kader te kijken. In de discoursanalyse staan namelijk taal en discussie centraal.

Om het beantwoorden van de hoofdvraag mogelijk te maken zijn er twee theoretische deelvragen opgesteld en zijn er tevens twee empirische deelvragen opgesteld. De eerste theoretische deelvraag is: *wat zijn discoursen?* De tweede theoretische deelvraag is: *welke rol spelen discoursen in de verandering in een beleidsdomein?* De eerste empirische deelvraag is: *Hoe heeft het privacy-discours omtrent de toepassing van cameratoezicht in Nederland zich ontwikkeld?* De tweede empirische deelvraag is: *Hoe heeft het veiligheidsdiscours omtrent de toepassing cameratoezicht in Nederland zich ontwikkeld?* Door antwoorden te formuleren op deze vier deelvragen en deze vervolgens met elkaar in verband te brengen wordt het mogelijk om een antwoord te formuleren op de hoofdvraag.

Relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat er meer inzicht komt in een discussie die voor veel mensen relevant is. Personen willen zich aan de ene kant veilig voelen. Aan de andere kant beseffen steeds meer mensen zich dat ze recht op privacy hebben. In dit onderzoek wordt er gepoogd informatie boven tafel te krijgen die deze discussie verder helpt en mensen helpt hun mening te vormen.

Dit onderzoek is bestuurskundig en wetenschappelijk relevant omdat het inzichtelijk maakt wat discoursanalyses toevoegen aan de mainstream veranderingsliteratuur. Er wordt in dit onderzoek gekeken hoe er politiek-bestuurlijk gereageerd wordt op een lastig dilemma. Buiten dat dit voor het maatschappelijke debat interessant is, levert dit ook interessante informatie op voor theorieën op het gebied van institutionalisme, discoursstheorie, en advocacy coalitions.

Deze master thesis is onderdeel van de masteropleiding bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het schrijven van deze thesis heeft deels parallel plaatsgevonden aan het lopen van een stage bij het College Bescherming Persoonsgegevens. De opdracht van deze stage was het maken van een inventarisatie van de ontwikkelingen op het gebied van slim cameratoezicht in Nederland. Uit deze inventarisatie zijn een aantal categorieën van slim cameratoezicht voortgekomen. Slimme camera's zijn camera's die niet alleen waarnemen maar ook bruikbare informatie genereren, zoals het analyseren van looppatronen of gedrag. Voor elk van deze categorieën is vervolgens gekeken wat de impact op de persoonlijke levenssfeer van personen is.

Belangrijke begrippen

Er zal hier een eerste aanzet worden gemaakt om een aantal belangrijke begrippen voor deze master thesis toe te lichten. Het eerste begrip waar aandacht aan geschonken wordt is *cameratoezicht*. Met cameratoezicht wordt het monitoren van personen met behulp van camera's met als doel het beveiligen van gebouwen en/of het handhaven van de openbare orde bedoeld. Beeldmateriaal kan direct uitgekeken worden of opgeslagen worden voor latere raadpleging.

Het begrip cameratoezicht wordt in deze master thesis bekeken vanuit twee perspectieven: *privacy* en *veiligheid*. Privacy wordt vaak aangeduid als "the right to be let alone" (Warren & Brandeis, 1890). Personen willen zich in sommige situaties vrij kunnen voelen om te doen wat ze willen. Veiligheid wordt in deze master thesis aangeduid als de afwezigheid van de bedreiging van persoonlijke gezondheid en/of goederen. Onveiligheid heeft dus onder andere te maken met het verliezen van bezittingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een fiets, maar ook niet-tastbare bezittingen zoals welvaart. Bij persoonlijke gezondheid kan gedacht worden aan verwonding door bijvoorbeeld een brand of een terroristische aanslag.

Het laatste concept dat aandacht krijgt is discours. Een discours is een verzameling van definities en ideeën, begrippen en tradities die het handelen van mensen een richting geven. Het bestuderen van taal speelt hierin een cruciale rol. Een discours heeft een constant karakter waardoor over een langere periode gelijk blijft en daarmee het niveau van een discussie overstijgt. Een discours zou gezien kunnen worden als de rode lijn van een bepaald perspectief in meerdere discussies.

De begrippen die hier besproken zijn komen allemaal nog ruimschoots aan bod in hierop volgende hoofdstukken.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk is het onderwerp ingeleid en de probleemstelling van dit onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk twee wordt het concept beleidsverandering vanuit een theoretische invalshoek verder uitgediept. In hoofdstuk drie wordt er dieper ingegaan op de rol van discourses in de beleidspraktijk en in beleidsveranderingen. In hoofdstuk vier wordt de methodologie van deze master thesis besproken. In Hoofdstuk vijf wordt het beleidsdomein van cameratoezicht in Nederland besproken. In hoofdstuk zes wordt de analyse van dit onderzoek uiteengezet. In hoofdstuk zeven zal tot slot de conclusie van dit onderzoek gepresenteerd worden.

2. Beleidsdomeinen

In dit hoofdstuk wordt wetenschappelijke literatuur op het gebied van beleidsdomeinen en het fenomeen beleidsverandering belicht. In hoofdstuk één is al kort aandacht geschonken aan het feit dat er een beleidsverandering waar te nemen is op het gebied van cameratoezicht. In dit hoofdstuk zullen een aantal klassieke benaderingen op het gebied van cameratoezicht besproken worden. Het uitvoeren van een discoursanalyse is één van de wetenschappelijk methoden om naar de beleidscyclus te kijken. Er zijn echter meer mogelijkheden. Om een overzichtelijk beeld te schetsen zal het institutionalisme besproken worden. Vervolgens zal er ingegaan worden op de beleidsarrangementen benadering en het advocacy coalitions raamwerk. De beleidsarrangementen benadering geeft inzicht in beleidsdomeinen en gaat hierbij ook specifiek in op de rol van discourses. Het advocacy coalitions raamwerk focust zich op beleidsverandering.

2.1 Institutionalisme

In de wetenschappelijke literatuur is er al veel geschreven over beleidsverandering, waarbij vaak een net iets andere insteek gebruikt wordt (Cohen et al., 1972; Baumgartner et al., 2007; Hall, 1993; Laclau & Mouffe, 2001). Deze literatuur past binnen het institutionalisme en het kijken naar beleidsverandering. In het institutionalisme wordt beargumenteerd dat beleidshandelen steeds verder vastgelegd wordt in routines, patronen, structuren en regels. Een beleidsdomein raakt geïnstitutionaliseerd: het wordt een vastliggend geheel (Arts et al., 2006; Boer et al., 2007). Dit fenomeen maakt het interessant om te kijken naar hoe deze stabiliteit precies ontstaat en vanzelfsprekend ook naar hoe veranderingen, ondanks deze stabiliteit, toch tot stand komen. In deze master thesis zal er gekeken worden naar stabiliteit en verandering tussen het veiligheid- en privacy discours in het beleidsdomein van cameratoezicht. Er zal eerst een korte inleiding gegeven worden in de belangrijkste vormen van Nieuw institutionalisme. Dit biedt enige houvast voor de verdere theoretische benaderingen.

Nieuw Institutionalisme

Binnen het nieuwe institutionalisme wordt er normaal gesproken over drie vormen. Allereerst is er het Rationele keuze Institutionalisme [RI]. Volgens RI hebben actoren een vaste set van preferenties. Actoren gedragen zich calculerend. Ze maken een afweging die tot nutsmaximalisatie leidt; ze kiezen voor de meest optimale uitkomst vanuit hun preferenties. Ze kiezen dus niet voor de beste uitkomst voor het collectief maar de beste uitkomst voor hun eigen preferenties. Volgens de benadering handelen actoren strategisch: ze maken een afweging op basis van wat ze verwachten wat andere actoren zullen. Instituties worden volgens deze benadering gebruikt omdat ze de transactiekosten voor actoren beperken. Redeneren gebeurt in deze vorm van institutionalisme volgens de logic of consequences (Hall & Taylor, 1996).

De tweede vorm is Historische Institutionalisme [HI]. In de HI-benadering wordt gekeken naar de relatie tussen instituties en individueel gedrag. Benadrukt wordt dat er een asymmetrie in macht ontstaat door instituties. Daarnaast is padafhankelijkheid belangrijk in deze benadering. Contextuele kenmerken die ontstaan zijn in het verleden, zijn bepalend voor nieuwe uitkomsten (Hall & Taylor, 1996).

De derde vorm is Sociologische Institutionalisme [SI]. Volgens de SI-benadering zijn instituties cultureel afhankelijk. Ze worden niet gevormd op basis van wat de efficiënte manier van overleggen is, zoals de RI bepleit. Instituties en cultuur zijn in deze benadering met elkaar verweven. Het gaat naast regels, procedures en gebruiken ook om symbolen en normen. Instituties ontstaan volgens deze benadering doordat ze een breed draagvlak hebben. Wat het merendeel van de mensen goed handelen acht is bepalend voor de inrichting van instituties. Hieraan wordt ook wel gerefereerd als de logic of appropriateness (Hall & Taylor, 1996).

De vierde vorm van institutionalisme die Schmidt toevoegt is het discursieve institutionalisme. In de drie klassieke vormen van nieuw institutionalisme worden instituties als statisch gezien. In het discursieve institutionalisme worden instituties daarentegen als dynamisch beschouwd. Institutionele veranderingen kunnen volgens Schmidt verklaard worden door de dynamiek in ideeën en discourses. In de vorige vormen van nieuw institutionalisme werd verandering verklaard vanuit externe factoren (exogeen). In het discursieve institutionalisme worden hier ook endogene verklaringen aan toegevoegd. Een discours zorgt voor bepaalde regels en structuren waarbinnen een actor handelt, een actor heeft een achtergrond van waaruit hij redeneert. Tegelijkertijd bieden discourses ook de mogelijkheid om structuren en regels te veranderen doordat ze de mogelijkheid bieden op de voorgrond kritisch te zijn in de communicatie. In het discursieve institutionalisme wordt ook wel gesproken van de logic of communication: discourses zijn succesvol als sprekers hun punt maken voor het juiste publiek, op het juiste moment op de juiste manier (Smith, 2006).

2.2 Beleidsarrangementen benadering

Er zal nu ingegaan worden op manieren om naar beleidsdomeinen en naar beleidsverandering te kijken. Een eerste manier om naar beleidsdomeinen te kijken is de beleidsarrangementen benadering. Een beleidsarrangement is de tijdelijke organisatorische en inhoudelijke stabilisering van een beleidsdomein (Van Tatenhove et al., 2000; Arts et al., 2006). De beleidsarrangementen benadering combineert invloeden vanuit de vier, zojuist besproken, vormen van institutionalisme met elkaar. De beleidsarrangementen benadering helpt ons om te begrijpen welke rol discourses spelen in de bredere politiek-bestuurlijke context. Het sterke punt van dit raamwerk is dat het traditionele en nieuwe methoden voor het analyseren van beleidsdomeinen combineert. Aan de ene kant werpt het raamwerk licht op de meer klassieke manieren van het analyseren van actoren en machtsrelaties in een beleidsdomein. Het raamwerk voegt echter ook inzichten in discourses toe aan deze

machtsrelaties. Een element dat in veel wetenschappelijk onderzoek nog relatief onderbelicht is gebleven.

De discoursanalyse krijgt vaak als kritiek dat het minder empirisch is dan andere benaderingen. Een discours is namelijk niet direct waarneembaar. Het is een betekenisvol maar tegelijkertijd ongrijpbaar concept zoals bijvoorbeeld 'democratie' dat ook is. Dit betekent niet dat de discoursanalyse per definitie een niet-empirische methode is. Het is noodzakelijk om empirische waarneming te interpreteren. De analyse krijgt hiermee een indirect karakter. Het hangt sterk af welke wetenschapsfilosofische benadering aangehangen wordt of dit een probleem is. In deze thesis zal hier verder geen waardeoordeel over gegeven worden. Het is vooral een kwestie van voorkeur en perspectief.

Het voordeel van de beleidsarrangementen benadering is dat empirische methoden gekoppeld worden aan sociaal constructivistische methoden. Hiermee wordt kritiek op empirische gat dat een discoursanalyse laat, gedicht door het gebruik van andere 'meer' empirische methoden. Het beeld dat hierdoor ontstaat is misschien zelfs wel completer dan het beeld dat ontstaat als enkel en alleen geredeneerd vanuit het eigen perspectief. Er wordt namelijk gekeken naar zowel structurele als strategische factoren (Arts et al., 2006). Daarnaast zorgt de beleidsarrangementen benadering ervoor dat het concept discours in verband wordt gebracht met beleid. Een koppeling die in de bestuurskunde niet altijd gemaakt wordt.

De beleidsarrangementen benadering bestaat uit vier dimensies. De dimensies zullen hier kort besproken worden. In het methodologisch kader zullen ze nader worden toegelicht:

- Actoren en coalities: De actoren en verzamelingen van gelijkgestemde actoren in een beleidsdomein;
- Hulpmiddelen: Macht wordt in deze benadering gezien als de verdeling van hulpmiddelen tussen de verschillende actoren. Invloed zegt iets over wie de uitkomsten kan beïnvloeden en hoe;
- Regels van het spel: De formele regels en procedures die een beleidsdomein vormgeven. De regels zijn bepalend voor het besluitvormingsproces en de implementatie;
- Discoursen en paradigma's: de ideeën en opvatting van de betrokken actoren. Deze zijn bepalend voor de normen, waarden, probleemdefinities en beschikbare oplossingen.

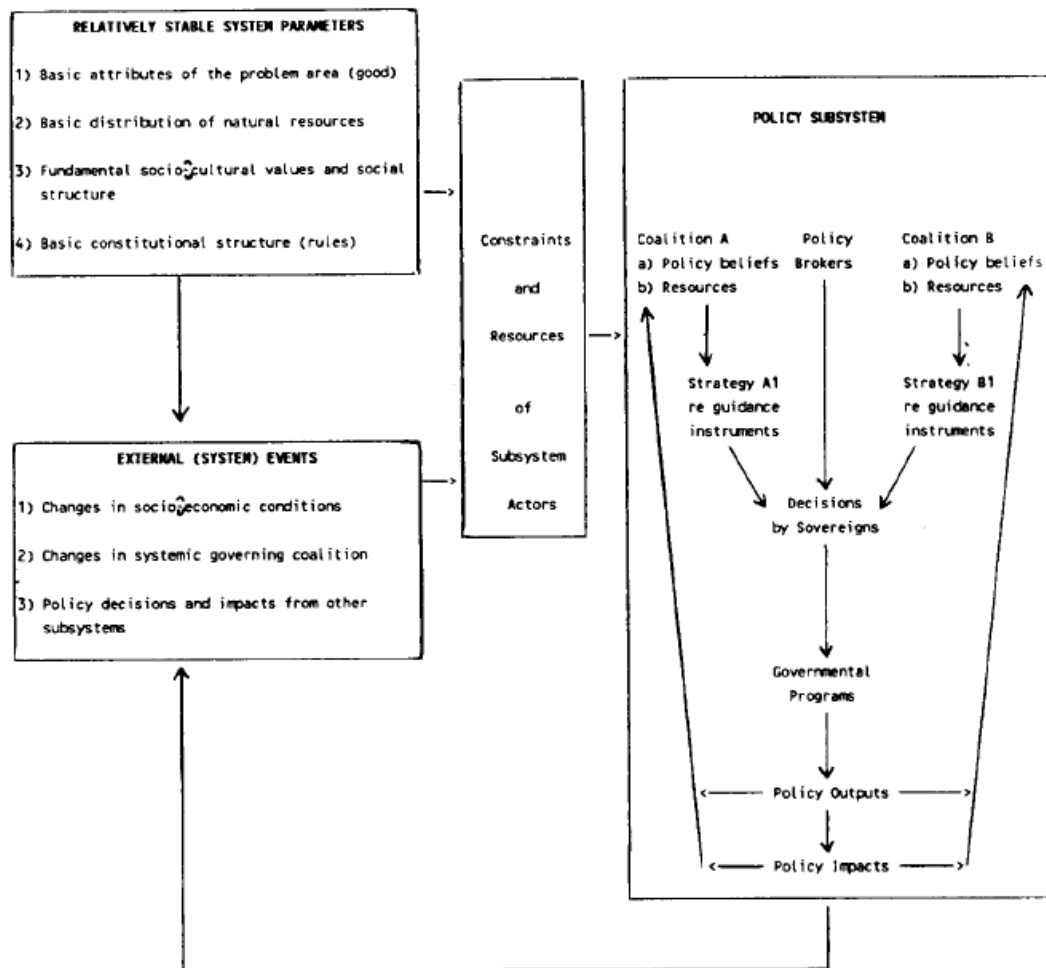
Een beleidsarrangement is niet de som van de vier dimensies afzonderlijk. De dimensies zijn allemaal met elkaar verweven. De vier dimensies worden daarom vaak afgebeeld in een driedimensionale piramidevorm. Elke hoek staat voor een van de vier dimensies (Lieverink,

2006). Ze houden elkaar in evenwicht en zijn afhankelijk van elkaar. De vier dimensies zijn communicerende vaten. Een verandering in de één brengt ook een verandering in de ander teweeg om de balans te bewaren. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het toetreden van een nieuwe actor tot het beleidsdomein. Deze nieuwe actor brengt zijn eigen hulpmiddelen met zich mee wat zorgt voor een andere machtsverhouding. Een ander voorbeeld is dat er een nieuwe probleemdefinitie of oplossingsmogelijkheid geïntroduceerd wordt, waardoor nieuwe middelen beschikbaar komen. De opkomst van het concept publiek-private samenwerkingen in een beleidsdomein kan ervoor zorgen dat er nieuwe coalities mogelijk worden.

2.3 Advocacy coalitions raamwerk

Het hierboven beschreven beleidsarrangementen raamwerk is een theoretisch hulpmiddel om het krachtenveld in een beleidsdomein in kaart te brengen. Het raamwerk duidt de belangrijkste concepten. Het raamwerk blijft alleen wel op een beschrijvend niveau. In deze paragraaf zal geprobeerd worden het beleidsarrangementen raamwerk te koppelen aan de in hoofdstuk twee beschreven rol van discours in het beleidsvormingsproces. Deze koppeling zal worden gemaakt aan de hand van het Advocacy Coalitions Raamwerk [ACR] van Sabatier (1988). Er is al eerder gerefereerd aan het feit dat discours in dit onderzoek het vertrekpunt zijn. De benadering die nu besproken zal worden kiest juist het discours (of een ongeveer gelijk concept) als vertrekpunt voor het analyseren van beleidsverandering. Dit in tegenstelling tot meer traditionele benaderingen die actoren en hun belangen als vertrekpunt kiezen. Het ACR is ontwikkeld om een ingewikkeld beleidsdomein te beschrijven en te verklaren. Het focust zich hierbij op beleidsverandering en het lerend vermogen van een beleidsdomein (Sabatier, 1988). In dit onderzoek wordt in kaart gebracht hoe het veiligheidsdiscours en het privacy discours zich hebben ontwikkeld in de afgelopen decennia. Daarnaast wordt er geprobeerd het ontstaan van deze ontwikkelingen te verklaren. Deze benadering lijkt dus uiterst geschikt voor deze master thesis.

Een beleidsdomein of beleidssubstyteem (hierna: beleidsdomein) kan volgens het ACR het beste gezien worden als een systeem (zie figuur 1). Een beleidsdomein staat volgens ACR in dit systeem onder invloed van een set relatief stabiele parameters, zoals weergegeven in de rechterbovenhoek van figuur 1 (zie volgende pagina). Deze parameters zorgen allereerst voor continuïteit in het beleidsdomein. Ze zijn daarnaast bepalend voor welke beleidsalternatieven er haalbaar zijn. Tot slot beïnvloeden ze de beschikbare middelen en overtuigingen van actoren (Sabatier, 1988).



Figuur 1 Advocacy coalitions raamwerk

Stabiele parameters

Er worden in het ACR vier stabiele parameters beschreven. De eerste stabiele parameter die beschreven wordt zijn de essentiële kenmerken van het beleidsprobleem of het product dat geproduceerd wordt in het beleidsdomein (Sabatier, 1988). Met essentiële kenmerken wordt bijvoorbeeld bedoeld de mogelijkheid om het probleem in cijfers uit te drukken en de meetbaarheid van het probleem. Als een probleem moeilijk meetbaar is, wordt het lastiger causale relaties vast te stellen. Het probleem blijft hierdoor relatief ongreepbaar. Twee andere bekende kenmerken om goederen en diensten te karakteriseren zijn de mate van *uitsluitbaarheid* en de mate van *rivaliteit*. Met betrekking tot cameratoezicht kan gesteld worden dat het moeilijk is om bijvoorbeeld de effectiviteit te meten. Als er een afname is waar te nemen van criminaliteit en ordeverstoring na het plaatsen van camera's, is het erg moeilijk om vast te stellen of dit komt door het cameratoezicht.

Uitsluitbaarheid zegt iets over in hoeverre het mogelijk is personen uit te sluiten van het gebruik van een goed of dienst. Een voorbeeld waar uitsluiting niet mogelijk is zijn dijken. Iedereen die rond een dijk woont heeft voordeel van de aanleg ervan. De personen die de dijk aanleggen kunnen bijvoorbeeld de buurman niet uitsluiten van de voordelen van de door hen aangelegde dijk. Uitsluitbaarheid is ingewikkeld bij cameratoezicht. Op het moment dat een persoon gesignaleerd wordt als potentieel gevaar middels een camera is niet direct te beredeneren wie hiermee geholpen is. Hetzelfde geldt voor het preventieve karakter van cameratoezicht. Als iemand afgeschrikt wordt doordat er camera's hangen is het niet duidelijk wie die persoon, als er geen camera's gehangen hadden, bijvoorbeeld beroofd zou hebben.

Rivaliteit zegt is over in hoeverre de consumptie van de één ten koste gaat van de consumptie van de ander. Als Piet een appel opeet betekent dit dat Jan diezelfde appel niet meer op kan eten. Straatverlichting is een voorbeeld van een dienst waarbij rivaliteit niet aan de orde is. Cameratoezicht is tot op zekere hoogte net als straatverlichting niet-rivaliserend van aard. Een camera filmt alles wat voor het oog van de camera komt. Als een persoon in beeld is, kan ook tegelijkertijd een ander persoon in beeld komen. Op het moment dat de eerste persoon echter het beeld afschermt, is de tweede persoon niet meer in beeld. Wordt cameratoezicht echter betrokken op haar doel, beveiligen bijvoorbeeld, dan beveiligt een camera alles wat in beeld is. Het is niet zo dat als een camera een crimineel gedetecteerd heeft, de camera daarna opnieuw opgestart dient te worden of iets dergelijks.

De tweede stabiele parameter die wordt beschreven is de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen (Sabatier, 1988). Als er veel rivieren door een land lopen, wordt het mogelijk om aan waterkrachtenergie te gaan denken. Als een land echter nauwelijks rivieren heeft, is men verplicht andere manieren voor het opwekken van energie te zoeken. Het aantal natuurlijke hulpbronnen dat een land tot zijn beschikking heeft, is van invloed op de keuzemogelijkheden. Deze stabiele parameter lijkt op voorhand niet erg relevant voor het beleidsdomein cameratoezicht en wordt om deze reden niet verder behandeld.

De derde stabiele parameter zijn de fundamentele culturele waarde en sociale omgangsvormen (Sabatier, 1988). Welke politieke opties beschikbaar zijn, is afhankelijk van cultuur. Het is in Amerika bijvoorbeeld 'not done' om productieprocessen of organisaties te nationaliseren waar dit in Europese landen wel tot de mogelijkheden behoort. Tijdens de financiële crisis heeft de Nederlandse regering ABN-AMRO genationaliseerd. Dit is een keuze die in Frankrijk ook gemaakt zou kunnen worden, in Engeland daarentegen zou een dergelijke keuze al gevoeliger liggen. Cultuur, historie en traditie zijn dus van belang voor de keuzemogelijkheden die een regering heeft. In Nederland is het rechtssysteem opgebouwd rond het principe dat iemand onschuldig is tot het tegendeel bewezen is. Dit is bijvoorbeeld een fundamentele culturele waarde die erg belangrijk is voor het beleidsdomein cameratoezicht.

De vierde en tevens laatste stabiele parameter is de staatsinrichting van een land (Sabatier, 1988). De grondwet en de instituties die hieruit voortkomen zijn nauwelijks aan verandering onderhevig. De staatsinrichting is om die reden dus stabiel, maar is daarmee, als het een barrière voor verandering vormt, ook moeilijk om invloed op uit te oefenen.

Dynamische gebeurtenissen

Naast de relatief stabiele parameters heeft een beleidsdomein volgens het ACR te maken met dynamische gebeurtenissen. Dit zijn factoren die in de loop van de jaren sterk kunnen verschillen. Deze factoren vormen de barrières en kansen voor de betrokken actoren. Het is voor actoren een uitdaging om vanuit hun overtuigingen en belangen te reageren op een dynamische omgeving (Sabatier, 1988). In het ACR zijn er drie dynamische gebeurtenissen beschreven.

De eerste dynamische gebeurtenis die wordt beschreven zijn veranderingen in sociaaleconomische omstandigheden en technologie (Sabatier, 1988). Ontwikkelingen als verandering in het besteedbaar inkomen van een bevolking kunnen de causale verbanden die ten grondslag liggen aan een beleid ondermijnen. Als mensen welvarender worden krijgen zij bijvoorbeeld andere behoeftes, wat er toe kan leiden dat de politieke steun van de ene advocacy coalition verschuift naar een andere. Een ander goed voorbeeld is de ontwikkeling van de techniek in de gezondheidszorg. Door de sterke ontwikkeling van de technologieën worden er steeds meer en betere behandelmethoden mogelijk. Terminale ziektes veranderen in chronische ziektes, maar de kosten stijgen hierdoor ook. De budgetten van de gezondheidszorg komen hierdoor onder druk te staan, wat hervormingen noodzakelijk maakt.

De tweede dynamische gebeurtenissen zijn verandering in regeringscoalities. Als er een nieuwe regeringscoalitie aan de macht komt, kan een groep die een minderheidsstandpunt vertegenwoordigt aan de macht komen (Sabatier, 1988). Door de structuur van de meeste democratische landen is het mogelijk dat een president of politieke partij aan de macht komt die niet dezelfde waarden heeft als de meerderheid in een specifiek beleidsdomein. Regeringen worden over het algemeen gekozen op prangende en in het oog springende thema's. Er wordt als het ware gekozen voor een totaalpakket. Het kan gebeuren dat er een nieuwe regering komt, die door nieuwe personen te benoemen, de status quo in een beleidsdomein drastisch verandert en daarmee beleidsverandering in gang zet.

De derde dynamische gebeurtenissen zijn politieke beslissingen in andere beleidsdomeinen en invloeden van andere beleidsdomeinen (Sabatier, 1988). Het toetreden van een land tot de Europese Unie heeft bijvoorbeeld grote gevolgen voor vrijwel alle beleidsdomeinen. Dergelijke gebeurtenissen kunnen grote gevolgen hebben voor de verhoudingen binnen een beleidsdomein.

Zowel de stabiele parameters als de dynamische gebeurtenissen zijn van invloed op het beleidsdomein, omdat ze bepalen welke middelen actoren tot hun beschikking hebben en

welke barrières er zijn voor verandering (Sabatier, 1988). De barrières en middelen staat weergegeven in het middelste blok van figuur 1.

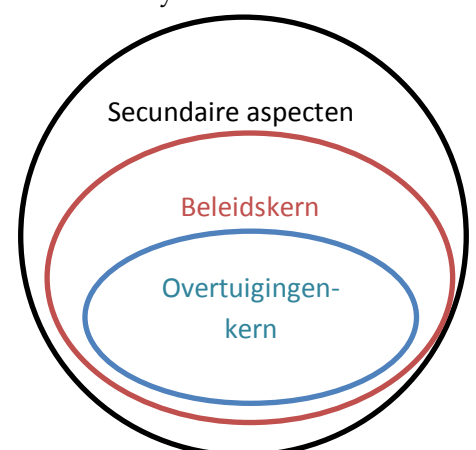
Een beleidsdomein (rechts weergegeven in figuur 1) is de verzameling van actoren die betrokken zijn bij het oplossen van een beleidsprobleem. De actoren die deelnemen liggen niet vast. Er kunnen door de jaren heen actoren wegvallen en actoren toetreden tot het beleidsdomein. Een verandering in het beleidsdomein komt bijvoorbeeld tot stand op het moment dat een groep actoren ontevreden is over de manier waarop een probleem aangepakt wordt, of als er in hun ogen bepaalde elementen van een probleem op een onjuiste manier worden benaderd (Sabatier, 1988).

Advocacy coalitions

Er zijn over het algemeen veel actoren betrokken bij een beleidsprobleem. Om deze reden is het noodzakelijk ze terug te brengen tot beter behapbare en theoretisch bruikbaarere categorieën. Hiervoor heeft Sabatier (1988) het concept advocacy coalitions ontwikkeld. Een advocacy coalition bestaat uit mensen die afkomstig zijn van verschillende posities en organisaties die een bepaald 'belief system' delen en die enigszins gecoördineerd activiteiten ondernemen. Een belief system is een set van gedeelde basiswaarden, gedeelde causale veronderstellingen en gedeelde probleemdefinities. Zoals in hoofdstuk één tijdens de probleemstelling besproken is, wordt er verondersteld dat er in het beleidsdomein cameratoezicht twee dominante coalitions zijn: privacy en veiligheid.

Normaal gesproken zijn er twee tot vier advocacy coalitions aanwezig in een beleidsdomein, waarvan er één dominant is. Niet alle actoren die betrokken zijn bij een beleidsdomein hoeven onderdeel uit te maken van een advocacy coalition. Actoren kunnen ook deelnemen aan het debat, omdat ze over bepaalde capaciteiten of vaardigheden beschikken. Tot slot kunnen er nog een aantal speciale actoren aanwezig zijn in een beleidsdomein; de policy brokers. Policy brokers zorgen er voor dat de politieke strijd niet uit de hand loopt. Ze waarborgen dat de politieke strijd zich binnen acceptabele grenzen afspeelt en dragen bij aan het komen tot 'redelijke' oplossingen. Ze zijn er om consensus tussen advocacy coalitions te creëren. Het is niet zo dat policy brokers per definitie op zichzelf staande actoren zijn die geen onderdeel uitmaken van een advocacy coalition. Ze kunnen wel degelijk aan de een kant een advocate zijn en tegelijkertijd de rol van policy broker vervullen (Sabatier, 1988).

Het systeem zoals het staat weergegeven in figuur 1 is nu in grote lijnen besproken. Er zal nu dieper ingegaan worden op hoe hervormingen tot stand komen volgens dit model. Om dit goed uit te kunnen leggen is het van belang dieper op het concept 'belief system' in te gaan. Een belief system is zojuist al gedefinieerd als een set van gedeelde basis waarden, gedeelde



Figuur 2 belief system

causale veronderstellingen en gedeelde probleemdefinities. Een belief system bestaat eigenlijk uit drie niveaus (Sabatier, 1988). Allereerst is er de *overtuigingenkern*. Dit zijn de fundamentele normatieve en ontologische opvattingen die bepalend zijn voor de onderliggende persoonlijke filosofie. Het tweede niveau is de *beleidskern*. Dit zijn de strategieën en beleidsstandpunten voor het bereiken van kernovertuigingen binnen een beleidsdomein. Tot slot zijn er *secundaire aspecten*. Dit zijn instrumentele beslissingen en informatiezoektochten die noodzakelijk zijn voor het implementeren van de beleidskern in een beleidsdomein. In de drie niveaus loopt de mate waarin ze bestand zijn tegen verandering af. Anders gezegd, de overtuigingenkern is het beste bestand tegen verandering en de secundaire aspecten zijn het minst bestand tegen veranderingen (Sabatier, 1988).

Een zelfde patroon is waarneembaar voor de mate van consensus tussen actoren die deel uitmaken een advocacy coalition. Er heerst consensus over de overtuigingenkern, er is enige consensus over de beleidskern maar er is slechts beperkte consensus over de secundaire aspecten. De consensus binnen een advocacy coalition is dus het minst sterk op het niveau van secundaire aspecten (Sabatier, 1988).

Het belief system dat een advocacy coalition heeft is bepalend voor de richting die men op wil. De mogelijkheden die een advocacy coalition heeft om hun opvattingen vertaald te zien worden is afhankelijk van de middelen die een coalitie tot haar beschikking heeft (Sabatier, 1988). Dit plaatst de logica van beleidsarrangementen benadering in een zeker perspectief. Het suggereert dat discours bepalend zijn voor welke groep actoren samen kunnen gaan werken. Dit is wellicht een nuance verschil maar biedt wel meer houvast voor de analyse.

Het advocacy coalitions raamwerk ziet daarnaast de spelregels van een beleidsdomein als het resultaat van de strijd tussen verschillende advocacy coalitions en hun belief systems. De strijd om zoveel mogelijk middelen te verwerven en om de regels van het beleidsdomein af te bakenen zijn voortdurend gaande. Opnieuw wordt de dimensie discours als onafhankelijke variabele verondersteld tegenover spelregels als afhankelijke variabele.

Vervolgens stelt Sabatier (1988) iets wat wellicht interessant zou kunnen zijn voor de verhouding tussen veiligheid en privacy. Volgens Sabatier is er empirisch bewijs dat advocacy coalitions die gepleit hebben voor de oorspronkelijke wetgeving en spelregels over het algemeen meer moeite hebben voldoende middelen te verwerven. De gereguleerde bedrijfstak slaagt beter in het verwerven van bijvoorbeeld organisatorische middelen om het implementatieproces te monitoren en om erin te interveniëren. Dit zou voor het beleidsdomein cameratoezicht impliceren dat de privacy coalition moeite heeft om voldoende middelen te verwerven.

Er zijn in ACR op het eerste oog twee manieren om verandering tot stand te laten komen. Allereerst is er verandering mogelijk als een advocacy coalition probeert de beleidskern en secundaire aspecten die horen bij hun belief system in overheidsbeleid te vervlechten. Zojuist is gebleken dat belief systems redelijk tot goed bestand zijn tegen beleidsverandering.

Sabatier presenteert dan ook de hypothese dat het onwaarschijnlijk is dat de kern van een beleidsprogramma significant verandert zolang de advocacy coalition die het plan geïnitieerd heeft dominant is. Ze zullen in het uiterste geval slechts bereid zijn een aantal secundaire aspecten van een 'vijandelijke' coalitie over te nemen (Sabatier, 1988). Een interne verandering lijkt dus geen verklarend element voor verandering te zijn.

Beleidsverandering zal daarom tot stand moeten komen door externe factoren. Als er externe factoren zijn die de politieke middelen van een advocacy coalition vergroten, wordt verandering mogelijk (Sabatier, 1988). Dit zijn veranderingen die betrekking hebben op de overtuigingskern.

Sabatier (1988) presenteert in hetzelfde artikel een alternatieve verklaring voor beleidsverandering. In deze master thesis zal deze alternatieve verklaring verder buiten beschouwing gelaten worden. Voor de volledigheid zal nu kort besproken worden hoe deze alternatieve verklaring is opgebouwd.

Deze alternatieve verklaring wordt opgebouwd rond het concept *beleidsgeoriënteerd leren*. Beleidsgeoriënteerd leren zijn veranderingen in de gedachtegangen of handelingen die voortkomen uit ervaring. De veranderingen hebben betrekking op het bereiken of herzien van iemands perceptie van het belief system. Leren kan op een aantal verschillende aspecten betrekking hebben. Allereerst kan het betrekking hebben op het verbeteren van het begrip van welke variabele als belangrijk ervaren worden in een belief system. Ten tweede kan het betrekking hebben op het verfijnen van het begrip van de logica en onderliggende causale relaties in een belief system. Het gaat hierbij vooral om de werking van mechanismes om de kernovertuigingen te bewerkstelligen. Ten derde kan leren betrekking hebben op het identificeren van en het reageren op potentiële moeilijkheden voor een belief system. Hieruit volgt dat beleidsgeoriënteerd leren een voortdurende zoektocht en een proces van aanpassing is dat geïnitieerd wordt door het verlangen van het realiseren van kernovertuigingen.

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een beknopt overzicht gegeven van wetenschappelijke literatuur op het gebied van beleidsdomeinen en beleidsverandering. Hierbij is ingegaan op het institutionalisme, de beleidsarrangementen benadering en het advocacy coalitions raamwerk. Deze literatuur is voor het beleidsdomein cameratoezicht echter slechts ten dele toepasbaar. Zoals reeds besproken kan cameratoezicht gezien worden als een UPO. Er waren tijdens de opkomst van het cameratoezicht als beleidsmiddel nog geen duidelijke normatieve kaders voor de ethische vragen die de toepassing ervan oproept. Actoren zijn om die reden niet in te delen naar hun belief system, zoals de benadering Sabatier voorschrijft. Op het gebied van cameratoezicht is er namelijk nog geen sprake van een subsysteem. Het beleidsdomein van cameratoezicht is bij de opkomst van cameratoezicht nog niet geïnstitutionaliseerd. Om deze reden vraagt het onderzoeken van dit beleidsdomein een

alternatieve benadering dan de hier tot nu toe beschreven methoden. Deze alternatieve benadering is een discoursanalyse. In het volgende hoofdstuk zal nader ingegaan worden op het concept discours.

3. Discoursen

In dit hoofdstuk zal het concept discours nader belicht worden. Allereerst zal er uiteengezet worden wat in de wetenschappelijke literatuur geschreven is over het concept discours.

Vervolgens zal er ingegaan worden op de rol van discoursen in beleidswetenschappen en de rol van discoursen in beleidsverandering. Tot slot zal de discours coalitions benadering van Hajer besproken worden.

3.1 Discours

Languages-in-use

In een discoursanalyse wordt er gekeken naar language-in-use. Er zijn binnen de discoursanalyse twee dominante stromingen te onderscheiden. Allereerst is er de discoursanalyse met een kleine 'd'. Deze stroming kijkt naar hoe taal gebruikt wordt om activiteiten en identiteiten vast te stellen. De tweede stroming is Discoursanalyses met een hoofdletter 'D'. Deze kijkt naast het gebruik van taal ook naar niet-taal, zoals symbolen en gebruiken, om activiteiten te duiden en identiteiten vast te stellen (Gee, 1999).

Men kan zich afvragen waarom het kijken naar taal zo belangrijk is om het beleid rond cameratoezicht te bekijken. Taal heeft volgens Gee (1999) een magische eigenschap, waaraan ook wel wordt gerefereerd met de term *reflexiviteit*. Aan de ene kant passen mensen hun taalgebruik aan zodat het past binnen de context waarin ze zich begeven. Aan de andere kant creëren mensen op hetzelfde moment met de manier waarop gesproken of geschreven wordt, de context waarin men zich begeeft. Mensen spreken bijvoorbeeld op een bepaalde manier met elkaar, omdat ze in een vergadering zitten. Tegelijkertijd spreken mensen op een bepaalde manier met elkaar, waardoor een dergelijke setting bestempeld wordt als een vergadering. Dit is in de kern een kip en het ei-dilemma. We weten niet wat er eerst komt. De waarheid van een dergelijk dilemma is noch logisch noch empirisch vast te stellen.

Het voorbeeld van de vergadering maakt nog iets anders inzichtelijk. Mensen categoriseren handelingen naar hun context. Mensen weten over het algemeen in welke context welke sociale handelingen gebruikelijk zijn. De mens creëert routines en instituties in de dagelijks praktijk om deze behapbaar en werkbaar te maken. Taal wordt gekoppeld aan acties, symbolen, gevoelens, manieren van denken enzovoorts. Waarmee niet gezegd wordt dat deze elementen allemaal vastliggen. Deze situaties en hoe mensen daarin handelen worden geleidelijk aangepast. Het is een voortdurend proces: een discursieve praktijk (Gee, 1999). Het denken over het vastleggen van handelingen in routines, is reeds besproken in het hieraan voorafgaande hoofdstuk..

Een discours heeft een element van herkenning in zich. Personen voegen taal, gebruiken, symbolen en overtuigingen op zo'n manier samen, dat een persoon op een bepaalde manier herkend wordt door ander. Het moet voor de ander duidelijk zijn dat je een bepaald type persoon bent of dat je deelneemt aan een bepaald type activiteit. Personen streven er naar

om tot een bepaald discours te behoren door bijvoorbeeld bepaalde boeken of kranten te lezen en hierdoor door andere herkend en/of erkend te worden (Gee, 1999).

Hieruit volgt dat taal een zeker perspectief in zich heeft. Het discours of de discourses waartoe je behoort, bepaalt hoe een persoon tegen het bestaan aankijkt. Dit perspectief is bepalend voor wat jij normaal, acceptabel, goed en echt vindt. Iemand uit een ander discours kan hier totaal anders tegen aan kijken, wat conflict kan opleveren. Het gebruik van taal is in wezen altijd een vorm van politiek. Politiek in de zin dat taal bepalend is voor sociale handelingen en relaties van mensen, waarbij een de verdeling van sociale goederen tot stand wordt gebracht. Sociale goederen hebben betrekking op alles wat een groep mensen als een bron van macht, status of waarde ziet (Gee, 1999).

Discours en paradigma

Bij het lezen van het voorafgaande kan de lezer wellicht het gevoel krijgen dat het concept discours veel lijkt op het concept paradigma. Hoewel de concepten zeker gelijkenissen vertonen en in zekere zin in elkaars vaarwater zitten, zijn hun betekenissen niet precies hetzelfde. Het concept paradigma zoals het gepresenteerd is door Kuhn (1962) zegt iets over de stand van een wetenschapsdomein. Een paradigma is een theorie of set van theorieën die op een bepaald moment wordt aangehangen in een wetenschapsdomein. Het is een soort wereldbeeld dat populair is op een bepaald moment. Dit impliceert meteen dat er ook een verandering van paradigma mogelijk is. Kuhn spreekt in dit kader van anomalieën. Dit zijn tegenstrijdige situaties, verklaringen en/of theorieën die niet binnen het heersende paradigma passen. Anomalieën kunnen een paradigma in een crisis brengen: mensen beginnen te twijfelen aan het paradigma. Als een paradigma in crisis is ontstaat de mogelijkheid tot het overstappen naar een ander paradigma.

Het concept discours toont dus in zeker opzicht gelijkenissen met het concept paradigma maar een duidelijk verschil is dat bij het concept discours een duidelijke koppeling gemaakt wordt met taal en hoe taal gebruikt wordt. Op het moment dat er naar Discours met een hoofdletter D gekeken wordt kruipt het concept discours dichterbij het concept paradigma toe.

3.2 Discours in bestuurs- en beleidswetenschappen

Een veel gebruikte definitie van discours in de beleidswetenschappen is: “an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices (Hajer, 1995)”. Uit deze definitie volgt dat er sprake moet zijn van een zeker samenspel tussen ideeën, concepten en categorieën. Bij ideeën, concepten en categorieën kan gedacht worden aan tradities, ideologieën en waarden die actoren aanhangen en gebruiken om problemen op te lossen. Een tweede element is dat er middels dit samenspel duiding wordt gegeven aan sociale of fysieke problemen. Een discours is dus bepalend voor de manier waarop actoren bepaalde problemen willen oplossen; voor welke invalshoek ze kiezen. Het

derde element is dat duiding zich over de jaren ontwikkelt. Er zit een herhaling in het samenspel van concepten, ideeën en categorieën. Er is als het ware een algemene lijn te ontdekken. Deze algemene lijn is constant, maar biedt genoeg ruimte om in verschillende tijdsgeesten en contexten accenten net anders te leggen binnen een discours.

Volgens Hajer & Versteeg (2006) worden de termen discours en discussie in de praktijk vaak onterecht als synoniemen van elkaar gebruikt. Om het onderscheid duidelijk te maken geven zij de volgende definitie van discussie: "The discussion (...) is the object of analysis; discourse analysis sets out to trace a particular linguistic regularity that can be found in discussions or debates". De termen discussie en discours zijn aan elkaar gelieerd. De term discours gaat echter een stap verder. Een discours gaat over denkpatronen en gebruiken die in meerdere debatten en discussies zijn terug te zien. Discussies zijn het object dat onderzocht wordt in een discours analyse. Een discours staat als het ware een stapje of niveau boven discussies.

Howarth (2010) bespreekt vier kenmerken van een discours. Allereerst is een kenmerk van een discours dat het een gedeelde manier van kijken naar de wereld in zich heeft. Kleine stukjes informatie zijn voor personen die deel uit maken van een discours, in te passen in het groter geheel (Hajer, 2003; Dryzek, 1997). Als je onderdeel uit maakt van een bepaald discours plaats je informatie die binnenkomt binnen dit discours. Mensen die binnen hetzelfde discours opereren hebben daarom bijvoorbeeld aan een paar woorden genoeg om elkaar te begrijpen.

Een tweede kenmerk van een discours is dat ze altijd een relationeel karakter in zich hebben. Actoren, woorden, handelingen en dingen worden met elkaar verbonden door een discours. Howarth gebruikt om dit te verduidelijken een voorbeeld van Wittgenstein waarin hij een taalspel uit legt. Twee mannen bouwen een muur met verschillende stenen. De ene man zegt tegen de ander slechts de woorden: blok, plaat, balk en pijler. De andere man reikt hierop de juiste stenen aan. Dit voorbeeld laat zien hoe mensen taalgebruiken in een bepaalde context en er daarmee ook een afhankelijkheid gecreëerd wordt aan diezelfde context. Het is de context waarin de twee mannen werken die bepaalt dat ze beiden begrijpen wat de woorden betekenen. Een camera is voor de één wakend oog terwijl het voor de ander een alziend oog is. Hoe een persoon camera's beoordeelt is afhankelijk van de context waarin deze persoon zich bevindt.

Een tweede manier om dit relationele karakter te laten zien is het feit dat het verschil tussen woorden bepalend is voor hun definitie. Het verschil tussen het ene woord en het andere woord geeft een woord betekenis. De betekenis van het woord vader is afhankelijk van de mate waarin in het verschilt van woorden als moeder, opa en zoon.

Een derde kenmerk van een discours is dat dit relationele en verschillende karakter van taal kan worden veralgemeniseerd tot alle betekenisvolle en zinvolle werkwijze en structuren binnen een samenleving. Alles is op een bepaalde manier aan elkaar gelinkt in een

samenleving. De verdeling tussen de overheid, de markt en de maatschappij is een vastgelegde vertaling van een discours.

Het vierde en laatste kenmerk van discours is dat het radicaal contingent van aard is en dat er sprake is van structurele besluiteloosheid. Elke betekenisvol systeem is in zijn essentie incompleet of gebrekkig. Elke beleidssector heeft te maken met gebeurtenissen die gebreken of mankementen aan het licht brengen. Voorbeelden hiervan zijn het ontstaan van vogelgriep en BSE binnen de voedselketen. Vogelgriep en BSE zijn crises binnen een beleidsdomein. Actoren weten niet goed hoe deze tot stand heeft kunnen komen en weten niet goed hoe ze moeten reageren. Er zijn volgens Howarth (2010) in alle beleidssectoren spanningen en onderhandelingen tussen actoren. Deze spanningen en onderhandelingen zijn niet te vangen in regelgeving, routines en procedures. De kans dat een probleem of een crisis ontstaat is daardoor altijd aanwezig.

3.3 Discours in het beleidsvormingsproces

Het concept discours is nader belicht. Er zal nu ingegaan worden op hoe het concept discours zich verhoudt tot het beleidsvormingsproces. De zojuist besproken concepten zullen hierin (soms impliciet) terugkomen.

Het punt dat Howarth (2010) opwerpt door op te merken dat een discours gekenmerkt wordt door dat het *radicaal contingent* van aard is en dat er sprake is van *structurele besluiteloosheid* vormt een mooi vertrekpunt. Uit dit kenmerk van discours volgt namelijk dat de betekenis van een concept niet vaststaat binnen een beleidssector. Er is ruimte voor herdefiniëring van de probleemdefinitie en daarmee is het mogelijk alternatieve beleidsmaatregelen aan te dragen. In wetenschappelijke literatuur wordt gesteld dat er sprake is van een continue discussie over definities, interpretaties en implementatie van beleid (Paul, 2011; Princen, 2009). Die continue competitie of discussie leidt er toe dat de één stabiliteit wil (machthebber) en de ander veranderingen wil doorvoeren.

In de literatuur wordt er in dit kader gesproken over momenten waarop één of meerdere gebeurtenissen zich voordoen en die niet passen binnen het paradigma. De normale gebruiken en routines zijn op die gebeurtenissen niet van toepassing. Ze zorgen voor een verstoring van de dagelijkse gang van zaken. Een dergelijke situatie wordt ook wel een *ontwrichting* van een discours genoemd. Een ontwrichting leidt tot *institutionele ambiguïteit*. Dit is een situatie waarin er geen algemeen geldende normen en waarden meer zijn volgens welke politiek bedreven moet worden. Daarnaast zijn de bestaande instituties niet in staat de problemen op te lossen op een manier die als effectief en legitiem gezien wordt (Paul, 2011)

Hajer (2003) spreekt in dit kader van een *institutionele leegte*, een concept dat erg vergelijkbaar is met ontwrichting en institutionele ambiguïteit. In een institutionele leegte zijn er geen algemeen geldende normen en regels wat betreft de manier waarop beleidsvorming en politiek zou moeten worden vormgegeven. Het steeds frequenter ontstaan van institutionele leegtes verklaart Hajer (2003) door de sterke groei van de civil

society. Met het ontstaan van nieuwe burger-actoren dient zich de mogelijkheid aan voor nieuwe vormen van mobilisatie. Het normale krachtveld in een beleidsdomein wordt hiermee verstoord. Een gevolg hiervan is dat actoren in de beleidsvorming niet alleen proberen de door hun voorgestane oplossing voor een probleem te verdedigen, maar eigenlijk ook onderhandelen over de nieuwe instituties van een beleidssector.

Macht

Hoe het proces van conflict en beleidsverandering precies in zijn werk gaat zal uitgelegd worden aan de hand van het begrip macht. Howarth (2010) definieert het concept macht als volgt: "power consists of radical acts of institution, which involve the elaboration of political frontiers and the drawing of lines of inclusion and exclusion". Deze definitie wijkt op het eerste oog af van de vaak gehanteerde definitie van macht van Dahl.

Macht wordt vaak gedefinieerd als het vermogen dat iemand heeft over een ander, om de ander iets te laten doen dat hij/zij anders niet gedaan zou hebben (Dahl, 1957, p.202-2003). De definitie van Dahl zegt iets over actoren met verschillende belangen die expliciet uitgesproken worden in een besluitvormingsproces. Dit expliciet uitspreken van belangen is een essentiële voorwaarde bij deze definitie. Uit de definitie van Dahl volgt dat er altijd een zekere mate van conflict gaande is in een beleidscyclus (Luke, 2005, p.19).

Luke (2005) heeft een typologie van macht ontwikkeld. Hij onderscheidt macht hierin in één-dimensionaal, twee-dimensionaal en drie-dimensionaal. Eén-dimensionale macht focust zich op het gedrag van actoren in het besluitvormingsproces omtrent cruciale of belangrijke beslissing. De besluitvorming vindt plaats in een context waar een conflict tussen actoren duidelijk waarneembaar is.

Twee-dimensionale macht focust zich op één-dimensionale macht maar voegt hier aan toe dat geen beslissing nemen ook een beslissing is. In deze dimensie wordt er daarom bijvoorbeeld ook gekeken naar het vermogen van actoren om issues van de beleidsagenda te houden of naar instituties die voorkomen dat bepaalde alternatieven aangedragen kunnen worden. Daarnaast is het in deze dimensie ook mogelijk dat conflict wel aanwezig is maar nog deels verborgen is (Luke, 2005).

Drie-dimensionale macht focust zich op twee-dimensionale macht, maar voegt hier aan toe dat macht ook los kan staan van besluitvorming. In de tweede dimensie is er nog steeds gekeken naar besluiten die bewust genomen worden. Het niet nemen van een beslissing gebeurt bewust en is een rationeel proces. In deze dimensie wordt het onbewuste element toegevoegd. De sociale constructies in een beleidsdomein zoals bijvoorbeeld instituties en culturele normen en waarden zijn cruciaal. Is het bijvoorbeeld niet de ultieme vorm van macht om er voor te zorgen dat er geen conflict ontstaat, doordat de machthebber de verlangens, ideeën en waarden van andere actoren of zelfs personen bepaalt? Het is in deze dimensie niet langer noodzakelijk dat een conflict waarneembaar is. Er is wel altijd een potentieel conflict maar dit kan volledig verborgen zijn en blijven. Een voorbeeld hiervan is

de situatie zoals deze beschreven is in de roman 1984 van George Orwell. Hierin wordt een dystopie beschreven waarin de gedachten van de bevolking, handeling van personen en de geschiedschrijving totaal gecontroleerd worden door de staat.

In de definitie van Dahl wordt er volgens Howarth (2010) onvoldoende aandacht besteed aan onderliggende processen en logica's. Hij sluit hiermee aan op de twee- en drie-dimensionale definitie van macht. Er dient volgens Howarth ook gekeken te worden naar instituties en gebruiken die het mogelijk maken dat iemand zijn wil op kan leggen aan een ander. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een coalitie in de Tweede Kamer. In de Tweede Kamer worden de meeste (enkele uitzonderingen daargelaten) besluiten genomen op basis van het meerderheidsprincipe. Als er dus een coalitie van partijen gevormd wordt die samen een meerderheid vertegenwoordigt in de Tweede Kamer wordt het mogelijk dat deze coalitie haar wil oplegt aan de minderheid. Deze situatie is geregeld bij wet. Hieruit blijkt dat macht voort kan komen uit instituties. Om dit verder inzichtelijk te maken is het concept hegemonie van belang (Howarth, 2010). De definitie van Howarth is een aanscherping van de definitie van Dahl voor de politiek-bestuurlijke praktijk.

Hegemonie

Het concept hegemonie wordt door Howarth (2010) op twee manieren beschreven. Allereerst kan hegemonie gezien worden als een politiek spel dat betrekking heeft op het smeden of om zeep helpen van coalities van actoren. Hegemonie is het proces van politieke relaties waarin actoren die eerste op zelfstandig wijze opereerden nu aan elkaar verbonden worden. Dit kan zijn op het niveau van organisaties die zich verenigen met gelijksoortige organisaties in een land. Het kan echter ook gaan om organisaties die geheel van elkaar verschillen, maar vanwege een gemeenschappelijke vijand of probleem toch besluiten samen te gaan opereren. Het gaat erom dat er aangrijpingspunten gevonden worden waarop organisaties het met elkaar eens zijn. Door samen te gaan werken hopen de actoren meer invloed uit te kunnen op het besluitvormingsproces. Met het creëren van een groep wordt er automatisch een soort grens getrokken. Er worden duidelijke barrières gecreëerd tussen actoren. Die actor hoort er wel bij, maar die actor niet. Hierdoor ontstaan er tegenstellingen in een beleidsdomein. Deze tegenstelling zorgen er voor dat er continu een strijd gaande is.

Het maken en het breken van coalities heeft veel te maken met hoe problemen gedefinieerd wordt. Een mooi voorbeeld hiervan is het begrip 'duurzame ontwikkeling'. Het concept wordt vaak gebezigd door bedrijven met een productie die schadelijk is voor het milieu. Het is een wereld van verschil of men spreekt over uitstootproblematiek of dat men spreekt over duurzame ontwikkeling. Uitstoot heeft een negatievere klank waardoor het makkelijker is voor de oppositie om één front te vormen. Spreekt men echter van duurzame ontwikkeling dan wordt dit een stuk lastiger. Er is bij een dergelijke definiëring opeens een rol weggelegd voor oppositiepartijen om mee te denken en oplossingen aan te dragen. Een herdefiniëring van een probleem kan ervoor zorgen dat andere coalities mogelijk worden (Princen, 2006; Howarth, 2010).

De tweede manier om hegemonie te beschrijven is als een manier van besturen waarbij een regime of beleid bepalend is voor een groep actoren door hun instemming te bewerkstelligen en door hun medewerking veilig te stellen. Dit gebeurt aan de hand van de *logic of difference*. Het is als machthebber belangrijk om bezwaren, problemen en eisen zo in te kaderen en te managen dat er geen verstoring van het regime of beleid dat er gevoerd wordt, kan ontstaan. Op het moment dat er wel een verstoring (institutionele leegte of ontwrichting) plaatsvindt, door bijvoorbeeld een crisis, ontstaat er een momentum om verandering door te voeren. Als machthebber zie je dit liever niet gebeuren want de kans is groot dat je macht in een dergelijke situatie ingeperkt wordt of zelfs afgenomen wordt.

De *logic of difference* toont veel gelijkenis met het concept *governmentality* (Dean 1999; Foucault; 1991). *Governmentality* wordt ook wel de kunst van het regeren genoemd. Het gaat bij dit concept om het kijken naar waarop of wat overheden willen besturen, naar de manier waarop overheden willen besturen en naar het waarom mensen zich laten besturen. Door Foucault wordt het concept ook wel aangeduid als 'the conduct of conduct' (Foucault, 1982).

Dean (1999) beschrijft vier aspecten die van belang zijn bij het kijken naar besturen van het handelen van jezelf of anderen. Het eerste aspect is de ontologie. Waarop of wat willen wij besturen? Wil men bijvoorbeeld voorkomen dat iemand crimineel gedrag vertoont? Het tweede aspect dat beschreven wordt door Dean (1999) is ascese. Hoe willen we dit gaan besturen? Worden er bijvoorbeeld toezichtsmaatregelen ingezet? Het derde aspect is de deontologie. Wie zijn wij wanneer we ons laten besturen? Een voorbeeld hiervan is een crimineel die een programma van de reclassering volgt. Het vierde en tevens laatste aspect is de teleologie/doelmatigheid. Waarom besturen we en waarom laten we ons besturen? Het gaat hierbij om het doel dat iemand nastreeft met het zichzelf laten besturen of wat iemand wil bewerkstelligen door middel van het besturen (Dean, 1999).

Dean (1999) geeft 'diëten' als voorbeeld om het proces van (zelf) besturing inzichtelijk te maken. Diëten kan gezien worden als besturen op individueel niveau. Waarop wil iemand dieet besturen? Dit zal in de meeste gevallen het lichaam zijn. Het tweede aspect is dan hoe iemand wil diëten. Dieet iemand door geen vlees te eten of dieet iemand door alleen na zonsondergang te eten? Het diëten heeft een bepaald doel en dit is bepalend voor het voorgaande. Dieet ik vanuit religieuze overwegingen om het lichaam te reinigen of dieet omdat ik graag een strak lichaam wil hebben. Dit is het vierde aspect. Het derde aspect wordt duidelijker door eerst het vierde aspect toe te lichten. Wie ben ik door mezelf te laten besturen? Dit aspect laat zien dat er een zekere mate van "ergens bij willen horen" of "ergens aan willen voldoen" in besturen zit. Door te diëten wil ik een strak lichaam en daarmee wil ik ergens bij horen. Of vanuit religieuze overwegingen jezelf laten besturen omdat iemand bijvoorbeeld graag een goede moslim wil zijn.

Dit alles zegt nog niks over hoe instemming en medewerking wordt bewerkstelligd door een machthebber. De rol van fantasie in de politiek kan dit wel. Fantasie kan namelijk richtinggevend en activerend werken. Door bijvoorbeeld een betere toekomst in het vooruitzicht te stellen als een bepaald obstakel of probleem overwonnen is. Of juist waarschuwen voor een ramp als een bepaald obstakel niet overwonnen wordt. Het gaat hierbij niet perse om onrealistische fantasie of bewuste misleiding, associaties die de term fantasie al snel oproept. Een ideologie of partijprogramma is in de kern bijvoorbeeld deels fantasie. Mensen hebben fantasie nodig om geactiveerd te worden. Er wordt naar een bepaald doel toegewerkt. Problemen die de droom van het bereiken van het doel bedreigen vormen de verlangens en behoeften van mensen (Howarth, 2010).

Met het creëren van coalities en het volgen van fantasieën ontstaan automatisch het principe van inclusie en exclusie. De ene persoon of actor past wel binnen het plan en een andere persoon of actor vormt een bedreiging. Een sterke hegemonie slaagt door een sterke coalitie te creëren en vervolgens door middel van fantasie te waarborgen dat actoren instemmen en meewerken.

3.4 Discours coalitions

Om de diverse onderwerpen die in dit hoofdstuk en het vorige hoofdstuk aan bod gekomen zijn toe te gaan passen op het beleidsdomein cameratoezicht wordt gebruik gemaakt van de discours coalitions benadering. Een benadering die de kenmerken van discoursen integreert in het denken over verandering aan de hand van de advocacy coalitions van Sabatier.

Hajer (1995) is van mening dat de advocacy coalitions over het algemeen als benadering voor het kijken naar beleidsverandering geschikt is. Hij is echter wel van mening dat er op een aantal punten verkeerde keuzes gemaakt zijn door Sabatier. Hajer spreekt in zijn benadering daarom liever van discours coalitions in plaats van advocacy coalitions. Deze discours coalitions verschillen op drie essentiële punten.

Allereerst wordt er door Sabatier gebruik gemaakt van een individuele ontologie terwijl Hajer een relationele ontologie bruikbaar acht. Een advocacy coalition is een groep wetenschappers, beleidsmakers, politici en journalisten die een belief system aanhangen. Een dergelijke indeling zorgt volgens Hajer voor problemen. Uit de praktijk zou namelijk blijken dat wat mensen zeggen afhankelijk is van de context waarin zij zich bevinden. Hun waarden en voorkeuren kunnen verschillen per situatie. Neem bijvoorbeeld een man die doordeweeks een hardwerkende bakker is, maar in de weekenden zich als hooligan misdraagt bij de lokale voetbalclub.

Het is tevens onvolledig alleen te kijken naar overtuigingen als hulpmiddel om verandering te verklaren. Door te kijken naar overtuigingen wordt er onterecht voorbij gegaan aan het feit dat de variatie in de bijdragen van een specifiek individu een belangrijke rol spelen voor het veranderingsproces. Een individu neemt deel aan verschillende discussiemomenten en kan hierin steeds een net andere bijdrage leveren en daarmee andere coalities in stand

houden. Een voorbeeld is het overnemen van een slogan of uitspraak van een ander coalitie om deze te bekritisieren. Dit leidt er toe dat het bestaan van het andere perspectief erkend wordt.

Dit eerste kritiekpunt is volgens Hajer (1995) al terug te zien in de originele uitwerking van Sabatier zelf. Sabatier stelt dat er mensen zijn die niet in te delen zijn in een advocacy coalition maar wel deelnemen omdat ze specifieke kennis of kunde hebben. Daarnaast stelt Sabatier dat er policy brokers zijn die tegelijkertijd advocate zijn. Deze twee afbakeningsproblemen ziet Hajer als steun voor zijn relationele ontologie en pleit voor een indeling naar wat actoren op een bepaald moment zeggen op een bepaalde plaats.

Het tweede kritiekpunt dat Hajer (1995) uit op advocacy coalitions gaat nog dieper in op de belief systems. In de advocacy coalitions worden overtuigingen als op voorhand vaststaande gegevens gezien die naar verloop van tijd kunnen veranderen door beleidsgeoriënteerd leren. Taal is hierin steeds het middel. Eerst als zijnde de vorm waarin overtuigingen duidelijk gemaakt worden en ten tweede als het middel waarmee er gereflecteerd wordt. Hajer draait deze logica om. Hij veronderstelt dat taal en context bepalen welke overtuigingen iemand heeft. Mensen houden er vage, tegenstrijdige en onstabiele standpunten en overtuigingen op na. Nieuwe discourses kunnen veranderingen in denkbeelden te weeg brengen en dus de waarden en overtuigingen van actoren veranderen en daarmee ook beleidsveranderingen bewerkstelligen.

Het derde en laatste kritiekpunt van Hajer heeft betrekking op het beleidsgeoriënteerd leren van Sabatier. Deze benadering heeft als assumptie dat een wetenschappelijke debat consensus kan laten ontstaan over beleidskwesties. Er zijn echter studies die aantonen dat voor consensus externe invloeden nodig zijn.

Hajer (1995) zet in plaats van belief systems story lines tegenover elkaar. Er is volgens hem een strijd gaande tussen discourses die wordt uitgevoerd op *story lines*. *Story lines* zijn vertellingen waarin elementen vanuit verschillende domeinen worden gecombineerd. Deze vertelling dient als een symbolische verwijzing, waarmee actoren zich kunnen identificeren en waardoor er de aanwezigheid van een gemeenschappelijke opvatting wordt gesuggereerd (Hajer, 1995).

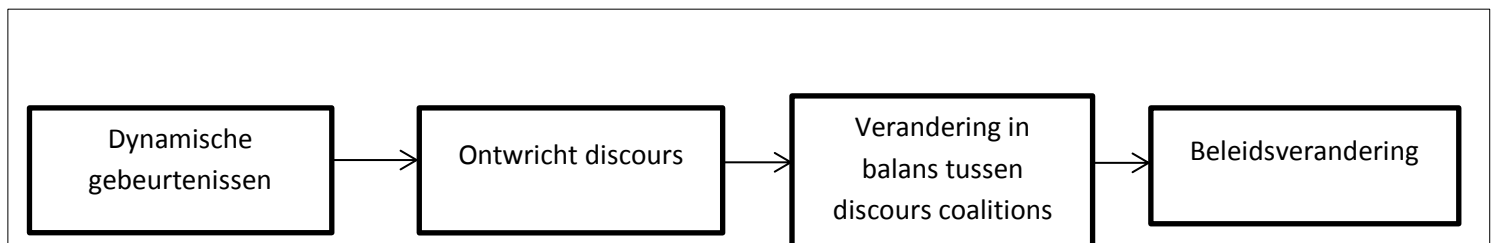
De actoren van een beleidsdomein hangen om verschillende redenen een bepaalde (set van) story lines aan. Er is niet sprake van advocacy coalitions maar van discours coalitions. Een discours coalition is een samenspel van (een set van) story lines, van actoren die deze story lines bezigen en van de situaties waarin de discussies rond een thema worden gevoerd.

Goede voorbeelden van een story lines zijn een metafoor of een oneliner. Ze dienen ter vervanging van een complexe disciplinele debat rond een thema. Ze werpen immers de schijn op dat men elkaar begrijpt. De hegemonie van een discours over een ander discours

wordt bepaald aan de mate waarin een story line door actoren als aanvaardbaar, betrouwbaar en geloofwaardig wordt beschouwd.

De discours coalition van Hajer vormt de schakel tussen het vorige en dit hoofdstuk. Het integreert de discoursanalyse in de meer traditionele benaderingen van beleidsverandering als de beleidsarrangementen benadering en het advocacy coalitions raamwerk. Het veronderstelt taal als een onderdeel van de realiteit die de perceptie van belangen en voorkeuren beïnvloedt.

Middels de beleidsarrangementen benadering en het advocacy coalitions raamwerk is uitgelegd hoe discourses zich verhouden tot hervormingsprocessen. Op basis van de beschreven literatuur kan worden verondersteld dat een verandering van de overtuigingskern die ten grondslag ligt aan een beleid alleen tot stand komt door externe factoren. Deze veronderstelling wordt in deze master thesis getoetst. Er zal kort gezegd gekeken gaan worden of er externe factoren geweest zijn die tot een ontwrichting van het dominante discours hebben geleid. Dit moet op haar beurt leiden tot een verandering in de balans van de discours-coalitions en daarmee ontstaat de mogelijkheid om tot beleidsveranderingen te komen. Dit proces is weergegeven in een conceptueel model (figuur 3).



Figuur 3 Conceptueel model

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond het concept discours centraal. In deze master thesis wordt gebruik gemaakt van een discoursanalyse. In dit hoofdstuk is een poging gedaan inzichtelijk te maken wat het concept discours inhoudt om het vervolgens in een bestuurskundig perspectief te plaatsen. In de bestuurskunde wordt het concept discours vaak gezien als de manier waarop de actoren aankijken tegen sociale en fysieke problemen. Vanuit welk standpunt en met welke waarde, vooroordelen en normen kijken actoren naar problemen.

Howarth (2010) kenmerkt discourses onder andere met het feit dat ze radicaal contingent van aard zijn en dat er structurele besluiteloosheid heerst. In welke context een discours zich ook bevindt, er is nooit sprake van een compleet of perfect functionerend systeem. Elke beleidssector zal daarom onherroepelijk te maken krijgen met gebeurtenissen die gebreken en mankementen van een bepaald discours aan het licht brengen. Een discours kan hierdoor ontwricht raken. Dit zorgt voor spanning tussen actoren. Actoren met bevoegdheden zullen in sommige gevallen aangevallen worden door actoren die hun macht en bevoegdheden

willen vergroten. Kort gezegd zorgen deze kenmerken er voor dat er binnen een beleidssector altijd sprake is van een politieke strijd. Een ontwrichting kan leiden tot institutionele ambiguïteit. De normale gang van zaken is verstoord en routines en procedures komen onder druk te staan. Er wordt in dit kader ook wel gesproken over een institutionele leegte.

Vervolgens wordt het concept macht gebruikt om inzichtelijk te maken hoe het politieke spel in een beleidsdomein in zijn werk gaat. Allereerst wordt geschetst dat macht op verschillende manieren tot stand kan komen. Macht kan komen vanuit personen of actoren, maar ook vanuit bijvoorbeeld instituties. Het is mogelijk door zaken op een dergelijke manier te regelen dat er opties wegvallen. Handelingen of gedachtegangen worden onmogelijk gemaakt door bijvoorbeeld duidelijke voorschriften en constante observatie.

Het machtsproces in beleidsdomein is beter te begrijpen aan de hand van het begrip hegemonie. In beleidsdomein gaat het om het smeden of omverwerpen van coalities. Coalities zijn groepen actoren die samenwerken en daarmee de macht en bevoegdheden naar zich toe weten te trekken. Nauw verbonden aan coalitievorming zijn probleemdefinities. Hoe een probleem gedefinieerd wordt is essentieel voor de mogelijke coalities die kunnen ontstaan. Een tweede manier waarop hegemonie ons meer inzicht verschaft in machtsprocessen in beleidsdomeinen is het vermogen van machtshebbers om medewerking en instemming te bewerkstelligen. Dit vermogen wordt vervolgens besproken aan de hand van de concepten 'logic of difference' en 'governmentality'. Deze twee concepten refereren beide aan het vermogen van machtsdragers om te besturen. Governmentality van Dean (1999) biedt handvatten om besturen te kunnen analyseren door te kijken naar wat men wil besturen, hoe men dit wil besturen, wie mensen zijn als ze zich laten besturen en waarom men wil besturen/ waarom men zich laat besturen.

De logic of difference stelt dat een machtshebber in staat moet zijn om problemen, eisen en bezwaren in te kaderen en te managen. De Governmentality gedachtenlijn biedt wellicht een uitkomst in het analyseren waar deze problemen, eisen en bezwaren opdoemen. Howarth (2010) stelt dat fantasie het concept is dat voor instemming en medewerking zorgt. Als een machthebber een mooie toekomst of juist een doemscenario in het vooruitzicht stelt, kan de machthebber mensen voor zich winnen.

Tot slot is er ingegaan op de discours coalitions benadering van Hajer. Deze benadering vormt grotendeels de leidraad van dit onderzoek. Een discours coalition is een samenspel van (een set van) story lines, van actoren die deze story lines bezigen en van de situaties waarin de discussies rond een thema worden gevoerd. Goede voorbeelden van een story lines zijn een metafoor of een oneliner. Ze dienen ter vervanging van een complexe disciplinaire debat rond een thema. In deze benadering worden story lines centraal gezet in de discussie in een beleidsdomein in plaats van overtuigingen of belangen van actoren.

In dit hoofdstuk is er dieper ingegaan op de rol van discoursen in beleidsveranderingsprocessen. De in hoofdstuk twee besproken wetenschappelijke werken vormden een introductie in de beleidsveranderingsliteratuur. Dit hoofdstuk is een verdieping op deze introductie door te kijken naar de rol van discoursen. Het volgende hoofdstuk focust zich op de methoden van dit onderzoek.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk worden de gehanteerde methoden van deze master thesis besproken. Er zal aandacht besteed worden aan het onderzoeksmethode, de operationalisatie, de databronnen, de caseselectie en tot slot de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.1 Onderzoeksmethoden

Kwalitatieve onderzoeksbenadering

Deze master thesis past binnen de kwalitatieve onderzoeksbenaderingen. Het is een manier van onderzoek doen waarin het begrijpen, doorgronden en verklaren van sociale situaties centraal staat (Boeije, 2008). Hierin komt al duidelijk het interpretatieve karakter naar voren dat kwalitatief onderzoek kenmerkt. Er wordt geprobeerd het onderzoeksobject of een gebeurtenis te begrijpen vanuit de betekenis die mensen eraan geven. Er zal hier nader op ingegaan worden.

Naast het interpretatieve karakter van het kwalitatieve onderzoek wordt vaak gesteld dat het een naturalistische benadering heeft (Vennix, 2010). Waarmee bedoeld wordt dat kwalitatief onderzoek kijkt naar objecten in hun natuurlijke omgeving: de plaats waar ze normaal gesproken plaatsvinden. Dit is het tegenovergestelde van een laboratoriumexperiment waarin het onderzoeksobject wordt losgeweekt uit de natuurlijke omgeving.

Er is zojuist al kort ingegaan op het interpretatieve karakter van kwalitatieve onderzoeksbenaderingen. Het is afhankelijk van de situatie waarin een persoon zich bevindt welke definitie of functie voor die persoon relevant is. Een voorbeeld dat Vennix (2010) hiervoor gebruikt is een gebouw. Een gebouw kan voor een toerist een lelijke versperring van het uitzicht zijn, terwijl het voor een persoon die tien meter verder oploopt 'zijn' kantoor kan zijn. Het gebouw heeft dus meerdere betekenissen. Iedereen heeft een eigen definitie van de situatie (Vennix, 2010).

In dit kader wordt ook wel gesproken van common-sense kennis. Dit is de kennis die mensen met elkaar delen en die tot uitdrukking komt in alledaagse routines. Deze common-sense kennis zorgt ervoor dat sociale handelingen onproblematisch worden (Vennix, 2010). In deze master thesis is dit precies wat onderzocht wordt. Welke routines en common-sense kennis gebruikt men in de discoursen rond cameratoezicht. De kwalitatieve onderzoeksbenadering leent zich daarom perfect voor dit onderzoek.

Taal biedt mensen de mogelijkheid om dingen te communiceren die niet direct betrekking hebben op het hier en nu. Iemand kan vertellen wat hem gisteren is gebeurd door middel van taal. Taal is daarmee een medium waarin situaties, gebeurtenissen en verschijnselen kunnen worden opgeslagen voor toekomstige generaties. Een stapje verder stelt men in de constructivistische benadering dat taal mensen helpt de werkelijkheid te construeren. Er wordt in (met name fenomenologische) kwalitatieve onderzoeken gekeken naar interpretaties en constructies die mensen van een bepaalde situatie hebben gemaakt. Doel is

om er achter te komen hoe iemand de realiteit opbouwt en ordent. Het concept *Verstehen* van Weber heeft aan deze ontwikkeling een grote bijdrage geleverd (Vennix, 2010).

Casestudy en Discoursanalyse

Het meest gebruikte onderzoeksdesign in de kwalitatieve onderzoeksbenadering is de casestudy (vaak vertaald als gevalsonderzoek). Deze master thesis is een enkelvoudige casestudy. Er wordt hier gekeken naar één casus: het beleidsdomein van cameratoezicht in Nederland. Deze master thesis is echter niet alleen aan te merken als een casestudy. Het is ook een discoursanalyse.

De casestudy is een onderzoeksdesign dat zich goed leent voor een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van veel verschillende variabelen. Daarnaast is het middels een casestudy goed mogelijk een casus over een langere periode te bekijken in de natuurlijke omgeving.

De discoursanalyse is een methode die zich bezighoudt met het analyseren van taal als zijnde sociaal gedrag. Er zal gekeken worden hoe betekenissen in taal vormgegeven worden in de discussie omtrent cameratoezicht in Nederland.

In deze casestudy en discoursanalyse worden er verschillende methoden gebruikt om een totaalbeeld te krijgen van de casus. Er wordt gebruik gemaakt van een analyse van mediaberichtgeving en een inhoudsanalyse van relevante beleidsdocumenten. De keuze hiervoor zal toegelicht worden in de paragraaf databronnen.

Discoursanalyse

Hajer (2006) heeft een stappenplan met 10 stappen ontwikkeld voor het uitvoeren van een discoursanalyse. Deze master thesis focust zich echter niet alleen op de discoursanalyse. Om deze reden is er voor gekozen niet het gehele stappenplan van Hajer te gebruiken. Het stappenplan wordt wel als inspiratiebron gebruikt. De stappen bieden handvatten voor een gestructureerde opzet van de discoursanalyse. In dit onderzoek zal de *eerste stap* het creëren van een tijdlijn zijn. Door middel van een analyse van mediaberichten uit nationale kranten worden de belangrijkste gebeurtenissen van de casus in kaart gebracht. De creatie van deze tijdlijn zal gebeuren op basis van beschrijvende statistiek. Dit betekent dat er op basis van statistiek bepaald zal worden wat belangrijke momenten zijn geweest in de beide discussies.

De *tweede stap* die uitgevoerd zal worden in dit onderzoek is het in kaart brengen van de discours coalitions van het beleidsdomein. Het gaat hier om het creëren van een algemeen beeld van de verschillende posities en standpunten op een bepaald terrein. In dit geval zal er in deze fase vastgesteld worden welke story lines er zijn op het gebied van cameratoezicht. Dit gebeurt grotendeels op basis van een media-analyse rondom de gekozen casus en een documentanalyse van Kamerstukken. Doel is om de chronologie in beeld te brengen.

De *derde stap* is het onderscheiden van veranderingen. Zijn er momenten aan te duiden waarop het discours/ de belief systems significant zijn veranderd? Zijn er duidelijke beleidsveranderingen waar te nemen?

In de *vierde stap* wordt er teruggegrepen op stap een. De tijdlijn die gecreëerd is in stap één wordt er opnieuw bij gepakt om te kijken of er wellicht situaties zijn geweest die als dynamische gebeurtenissen zijn aan te duiden. Deze momenten zijn essentieel om de dynamieken van het discours te begrijpen. In deze stap worden deze kritieke momenten nauwkeurig en gedetailleerd uitgewerkt. Deze gedetailleerde uitwerking biedt de mogelijkheid om de effecten ervan op de advocacy coalitions te onderscheiden (Hajer, 2006).

In stap *vijf* wordt gekeken in hoeverre de dynamische gebeurtenissen uit stap vier aan de hand van het concept ontwrichting, in verband gebracht kunnen worden met de in stap drie besproken beleidsveranderingen.

4.2 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de belangrijkste begrippen voor dit onderzoek geoperationaliseerd. Het is van belang dat een aantal concepten nader gedefinieerd worden. Het doel van de operationalisatie is om, na begrippen theoretisch besproken te hebben toe te werken naar een empirische definitie. Wat beschouwt de onderzoeker als een actor bijvoorbeeld? Onderzoekers onderling, mensen uit het beleidsdomein en Kamerleden kunnen allemaal een verschillende opvatting hebben over een begrip. Het is daarom van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat een concept inhoudt en hoe het waargenomen zal gaan worden in dit onderzoek.

In deze master thesis wordt onderzocht hoe het privacy-discours en het veiligheidsdiscours zich tot elkaar verhouden op het beleidsdomein cameratoezicht. Een combinatie van een aantal theorieën wordt gebruikt om inzichtelijk te maken dat discoursen niet op zichzelf staan maar onderdeel zijn van een complex geheel. Dit neemt niet weg dat de focus van dit onderzoek gericht zal zijn op de twee discoursen. Deze benaderingswijze komt voort uit het advocacy coalitions raamwerk. In deze master thesis wordt echter de alternatieve benadering gehanteerd die Hajer (1995) heeft ontwikkeld. De variabelen *actoren, macht en invloed* en *regels van het spel* worden in deze benadering in een systeem geplaatst waarbij story lines (discours) leidend zijn. Zo zijn de story lines bijvoorbeeld leidend voor welke coalities van actoren er tot stand kunnen komen.

In de wetenschappelijk methoden wordt er onderscheid gemaakt tussen een inductieve en een deductieve werkwijze. Kort gezegd worden bij een inductieve wijze theorieën afgeleid vanuit de empirische werkelijkheid. Het materiaal wordt op een systematische wijze zonder vooraf opgestelde veronderstellingen bekeken. Er wordt uitgegaan van wat het empirisch materiaal zelf aanlevert bij theorievorming (Verschuren & Doorewaard, 2010; Glaser & Strauss, 1967). Bij een deductieve werkwijze wordt het materiaal doorzocht aan de hand van vooraf geformuleerde uitsplitsingen en categorieën. Het formuleren van uitsplitsingen en

categorieën gebeurt op basis van relevante theorieën. In deze master thesis wordt er gewerkt volgens een deductieve onderzoeksbenadering. Dit betekent dat de variabele die in dit onderzoek gebruikt worden nauwkeurig uitgesplitst zullen moeten worden om een zorgvuldige inhoudsanalyse mogelijk te maken.

Discours coalitions en story lines

Discours is in hoofdstuk 2 als volgt gedefinieerd: “an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices (Hajer, 1995)”. In dit onderzoek zal er specifiek gezocht gaan worden naar discours coalitions. Dit is een groep actoren die allemaal dezelfde set van story lines uitdragen. Een discours coalitions heeft echter nog een derde dimensie. Er moet namelijk sprake zijn van een omgeving waar de discussie gevoerd wordt. Kortom, een discours coaliton bestaat uit een set van story lines, een groep van actoren die deze story lines uitdraagt en tot slot situaties of omgevingen waarin er discussie wordt gevoerd over het thema.

Story lines zijn in hoofdstuk 3 gedefinieerd als vertellingen waarin elementen vanuit verschillende domeinen worden gecombineerd. Deze vertelling dient als een symbolische verwijzing, waarmee actoren zich kunnen identificeren en waardoor er de aanwezigheid van een gemeenschappelijke opvatting wordt gesuggereerd (Hajer, 1995). Story lines worden niet beoordeeld op basis van hun interne consistentie, maar op basis van de mate waarin ze multi-interpretabel zijn. In dit onderzoek zal er in Kamerstukken en mediaberichtgeving op zoek gegaan worden naar story lines. Voorbeelden zijn metaforen, oneliners, analogieën, historische referenties, clichés en het beroepen op collectieve angsten of schuldgevoelens.

De tweede dimensie van discours coalitions is dat er meerdere actoren zijn die deze story lines uitdragen in situaties of omgevingen waar discussies worden gevoerd. Deze situaties en omgevingen vormen de derde dimensie van discours coalitions.

Dynamische gebeurtenissen

De dynamische gebeurtenissen zijn de factoren die de barrières en kansen vormen voor betrokken actoren. Het is voor actoren een uitdaging om vanuit hun overtuigingen en belangen te reageren op een dynamische omgeving. Het zijn, volgens de hypothese van Sabatier, deze gebeurtenissen die verandering mogelijk maken. Er zijn in hoofdstuk drie reeds een drietal dynamische gebeurtenissen besproken.

Een eerste dynamische gebeurtenis kan een verandering in de sociaaleconomische omstandigheden en/of technologie zijn. Welke ontwikkelingen dit precies zijn is moeilijk op voorhand te definiëren. Het gaat in ieder geval om ontwikkelingen waardoor het dagelijks leven van mensen verandert. Bij een technologische ontwikkeling kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het op de markt komen van een nieuw type camera.

Een tweede dynamische gebeurtenis kan een verandering in regeringscoalities zijn. Als er een nieuwe regeringscoalitie aan de macht komt kan een de groep die het standpunt van de minderheid vertegenwoordigd, aan de macht geholpen worden. Er zal tijdens de analyse gekeken worden of wellicht het aan de macht komen van een nieuwe regeringscoalitie direct te linken is aan beleidsveranderingen in het beleidsdomein. Om dit vast te stellen zal er in de tijdlijn gekeken worden of er vlak voor een eventuele beleidsverandering een nieuwe regering aan de macht gekomen is.

Een derde dynamische gebeurtenis kunnen politieke beslissingen in andere beleidsdomeinen en invloeden van andere beleidsdomeinen zijn. Een beleidsdomein is niet autonoom. Een beslissing op economisch gebied kan directe gevolgen hebben voor een ander beleidsdomein. Er zal in de analyse daarom extra gelet worden op koppelingen tussen ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen en beleidsverandering in het beleidsdomein cameratoezicht. Hierbij dient opgemerkt te worden dat geanalyseerd zal worden op basis van de koppelingen die expliciet gemaakt worden in Kamerstukken en mediaberichtgeving. Er is onvoldoende tijd beschikbaar om zelf actief op zoek te gaan naar alle ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen.

Ontwrichting / institutionele leegte

Een ontwrichting is in hoofdstuk twee van deze master thesis gedefinieerd als een moment waarop er één of meerdere gebeurtenissen zich voordoen en die niet te verklaren en op te lossen zijn vanuit het discours; de normale gebruiken en routines zijn op die gebeurtenissen niet van toepassing. Een ontwrichting heeft institutionele ambiguïteit tot gevolg: een situatie waarin er geen algemeen geldende normen en waarden meer zijn volgens welke politiek bedreven moet worden. De instituties en routines hebben gefaald. Er heerst in zekere zin chaos en niemand lijkt in eerste instantie te weten hoe een probleem opgelost dient te worden. Voor dit concept is het creëren van een tijdlijn van belang. Hieruit komt naar voren welke gebeurtenissen er vooraf gegaan zijn aan een eventuele beleidsverandering. Er kan vervolgens gefocust worden op deze gebeurtenissen om vast te stellen of deze wellicht aan te duiden zijn als discours ontwrichtend.

Beleidsverandering

Beleidsveranderingen worden op veel verschillende manieren gedefinieerd in wetenschappelijke literatuur. Resodihardjo (2009) stelt dat er sprake kan zijn van hervorming bij beleidsinnovaties, bij veranderingen in de staatsbestel (structuur) of bij veranderingen in de instituties. Uit de verschillende definities destilleert Resodihardjo drie relatief stabiele dimensies. Hervormingen zijn altijd doelbewust, fundamenteel en geïmplementeerd (Bannink & Resodihardjo, 2006).

Het laatste aspect, geïmplementeerd, is in deze master thesis niet van belang. In dit onderzoek wordt er gekeken naar de ontwikkeling van discours over een langere periode. De vraag of en hoe een hervorming geïmplementeerd wordt, is daarvoor niet van belang.

Met het aspect doelbewust wordt bedoeld dat een hervorming het resultaat moet zijn van bewust handelen en het resultaat van onbedoelde effecten en jarenlange incrementele ontwikkelingen van beleid. Het gaat er om dat actoren een verandering tot stand wilden brengen. Dit komt overeen met de alternatieve hypothese van Sabatier. Sabatier wees al op beleidsleren als alternatieve verklarende factor. Of een hervorming doelbewust is geweest wordt bepaald door te kijken naar stellingnamen van actoren in Kamerstukken en beleidsnota's.

Het aspect fundamenteel refereert aan het feit dat een beleidsverandering ook wel degelijk van structurele aard moet zijn. De situatie moet ook echt anders worden. Er moet niet alleen uitgesproken worden dat men dingen gaat veranderen, terwijl men in de praktijk hetzelfde blijft doen. Een voorbeeld van een duidelijke fundamentele verandering is verandering in de bestaande organisatiestructuur of een verandering in het dominante discours. Het veronderstelt een verandering met een permanent karakter. De transitiekosten om na een hervorming de situatie weer te gaan veranderen zijn groot.

Alle concepten, dimensies en indicatoren staan nog eens schematisch weergegeven in het tabel 1, codeerschema.

Tabel 1 Codeerschema

Variabel	Dimensie	Indicator
Discours coalitions	Set van Story lines	Metaforen, oneliners, analogieën, historische referenties, clichés, beroepen op collectieve angsten of schuldgevoelens
	Actoren die story lines bezigen	Uitspraken van actoren in beleidsdocumenten of mediaberichtgeving
	Situaties waarin discussie wordt gevoerd	Fysieke locatie waar mensen bij elkaar komen om te discussiëren, abstracte locaties om te discussiëren
Dynamische gebeurtenissen	Veranderingen in sociaaleconomische omstandigheden en technologie	Dagelijks leven van mensen wordt veranderd door ontwikkelingen met een sociaal of economische achtergrond
	Verandering in regeringscoalities	Nieuwe regering aan de macht vlak voor een beleidsverandering
	Politieke beslissingen in en invloeden van andere beleidsdomeinen	Koppelingen die expliciet gemaakt worden in media en kamerstukken

Ontwrichting	Institutionele ambiguïteit	Geen algemeen geldende normen en waarden meer om het probleem te verklaren en te begrijpen
		Bestaande instituties zijn niet in staat de problemen op te lossen
Beleidsverandering	Doelbewust	De uitgesproken intenties van actoren om te veranderen
	Fundamenteel	Beleidsveranderingen Institutionele veranderingen

4.3 Databronnen

Voor dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van verschillende databronnen. Zoals reeds vermeld wordt er gebruik gemaakt van inhoudsanalyses. De inhoudsanalyse bestaat in dit onderzoek uit twee soorten. Allereerst zal er een inhoudsanalyse plaats vinden van de mediaberichtgeving. Mediaberichten worden als volgt geselecteerd. In Lexis Nexis worden er drie zoekopdrachten uitgevoerd naar de aanwezigheid van de woorden. De eerste zoekopdracht is: cameratoezicht en veiligheid. De tweede zoekopdracht is: cameratoezicht en privacy. De derde zoekopdracht is: cameratoezicht veiligheid en privacy. Alleen Nederlandse landelijke dagbladen zijn meegenomen.

De tweede soort inhoudsanalyse die uitgevoerd wordt in dit onderzoek is een inhoudsanalyse naar Kamerstukken. Met Kamerstukken worden documenten bedoeld die beschikbaar zijn in het relevante dossier van een wetsvoorstel op <https://www.officielebekendmakingen.nl/>. Voor de periode voor 1995 wordt gebruik gemaakt van www.statengeneraaldigitaal.nl. Ook voor deze documenten geldt dat ze geselecteerd worden op basis van de aanwezigheid van de woorden 'cameratoezicht, privacy, veiligheid'. Vanwege de grote hoeveelheid documenten die dit oplevert is besloten op basis van de tijdlijn die ontwikkeld is op basis van mediaberichtgeving een x aantal periodes te selecteren.

4.4 Caseselectie

In de inleiding is reeds vermeld dat dit onderzoek parallel uitgevoerd is aan het uitvoeren van een stage opdracht voor het College Bescherming Persoonsgegevens. De stage opdracht betrof het maken van een inventarisatie van slim cameratoezicht in Nederland. Slim cameratoezicht is een vrij nieuw en dynamisch fenomeen dat slecht een onderdeel is van de discussie over algemeen cameratoezicht. Voor dit onderzoek is gekozen om naar cameratoezicht in het algemeen te kijken en slim cameratoezicht mee te nemen als een nieuw element in de discussie.

Binnen de casus cameratoezicht in Nederland wordt een aantal meetmomenten gekozen voor de inhoudsanalyse van de Kamerstukken. Deze meetmomenten komen tot stand op basis van de analyse van mediaberichtgeving. Deze werkwijze heeft als voordeel dat er geen belangrijke momenten over het hoofd gezien kunnen worden. Mocht het op basis van de tijdlijn niet duidelijk zijn welke momenten het beste geselecteerd kunnen worden, dan zullen de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer leidend zijn. Het kijken naar wetsvoorstellen heeft als voordeel dat er over het algemeen discussie op gang komt in de Tweede Kamer zelf, de regering presenteert een standpunt en er komt vaak ook in de media een discussie op gang. Aangezien in een discoursanalyse een discussie het onderzoeksobject is, lijken dit de meest logische meetmomenten. Het wordt op deze manier mogelijk om een analyse uit te voeren van de discussie in zijn natuurlijke omgeving.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid

Als men spreekt over betrouwbaarheid wordt er vaak gerefereerd aan de vraag in welke mate het onderzoek als het opnieuw uitgevoerd zou worden door een andere onderzoeker het dezelfde resultaten op zou leveren. De kans op het aantal toevallige meetfouten dat een onderzoek heeft is bepalend voor de vraag of een onderzoek als betrouwbaar te bestempelen is. Dit onderzoek past zoals gezegd binnen de kwalitatieve benadering. Dit is een benadering waarin interpretatie van de onderzoeker onvermijdelijk is. Het is om die reden essentieel dat de onderzoeker inzicht geeft in zijn afwegingsproces en deze verantwoordt.

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een inhoudsanalyse. Inhoudsanalyses hebben een interpretatieaspect in zich wat de betrouwbaarheid van een onderzoek negatief beïnvloedt (Vennix, 2010). Met een interpretatieaspect wordt bedoeld dat de onderzoeker bij een document niet de mogelijkheid heeft aanvullende vragen te stellen om onduidelijkheden weg te nemen. De onderzoeker moet dan gaan interpreteren. De interpretatie van de ene onderzoeker kan totaal anders zijn dan de interpretatie van een andere onderzoeker. In dit onderzoek wordt er daarom gebruik gemaakt van een codeerschema met toelichting in de operationalisatie. Dit codeerschema vormt de leidraad bij het uitvoeren van de documentanalyses. Dit verkleint de kans op toevallige meetfouten en maakt het onderzoek herhaalbaar.

Documenten zijn niet afhankelijk van de waan van de dag wat positief is voor de betrouwbaarheid (Boeije, 2008). Hiermee wordt bedoeld dat een document, in tegenstelling tot een persoon die geïnterviewd wordt, niet afhankelijk is van humeur van zowel de interviewer als de respondent. Stel iemand heeft de dag voor het interview gehoord dat zijn of haar contract niet verlengd wordt. Dan is het mogelijk dat deze situatie van invloed is op de antwoorden die de respondent geeft. Het is ook mogelijk dat de interviewer net een positieve ervaring heeft gehad en daardoor antwoorden van een respondent positiever kleurt dan ze daadwerkelijk bedoeld zijn.

Er is gekozen om voor dit onderzoek geen gebruik te maken van interviews. Er is gekozen om een uitgebreide documentanalyse uit te voeren. Hoewel interviews zoals net beargumenteerd is, afhankelijk zijn van de waan van de dag, kunnen ze ook erg waardevolle informatie opleveren. Op voorhand lijkt het beschikbare empirische materiaal meer dan voldoende. Het feit dat er gebruik gemaakt wordt van databronnen die voor iedereen beschikbaar zijn en constant zijn, komt de betrouwbaarheid ten goede. Een eventuele herhaling van het onderzoek kan immers met dezelfde databronnen geschieden. Voor de validiteit was het wellicht beter geweest interviews uit te voeren. Het is bij documenten immers niet mogelijk om door te vragen als er onduidelijkheden zijn. Omdat er echter een rijke voorraad aan empirisch materiaal beschikbaar is, worden geen problemen wat betreft de validiteit voorzien.

In dit onderzoek wordt triangulatie van databronnen toegepast. Dit betekent dat er verschillende methoden en databronnen zijn gebruikt die alle een andere invalshoek hebben. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van mediaberichtgeving en beleidsdocumenten. Beide worden vanuit een ander perspectief geschreven en kunnen elkaar daarom mooi aanvullen.

Validiteit

Validiteit heeft betrekking op de vraag of er systematische meetfouten in een onderzoek zitten. Een voorbeeld van een systematische meetfout is de keuze voor een verkeerde methode. Validiteit wordt vaak gekoppeld aan de vraag of een onderzoek meet wat het wil meten (Boeije, 2008).

Het is gebruikelijk een onderscheid te maken tussen interne validiteit en externe validiteit. Bij interne validiteit wordt er gekeken naar de gehanteerde onderzoeksmethoden en de interne consistentie van een onderzoek. Er wordt in dit onderzoek gekeken naar een sociaal verschijnsel dat sterk context afhankelijk is. In hoofdstuk 2 en 3 is beargumenteerd dat taal en discoursen sterk context afhankelijk zijn. De kwalitatieve onderzoeksbenadering en meer specifiek de case study zijn bij uitstek geschikt om complexe verschijnselen in hun natuurlijke omgeving (context) te onderzoeken. In dit onderzoek wordt er gezocht naar verbanden tussen de veranderingen in een beleidsdomein en discoursen. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat er veel variabelen zijn die hierbij een rol spelen. De case study als methode is bij uitstek geschikt om verbanden tussen veel variabelen bloot te leggen en te doorgronden. De interne validiteit van dit onderzoek is goed.

De externe validiteit van een onderzoek zegt iets over de geldigheid van de resultaten in algemene zin (Boeije, 2008). Zijn de resultaten van een onderzoek universeel toepasbaar en geldend? De externe validiteit van dit onderzoek is beperkt. Hoe groter het aantal onderzoeksobjecten is, hoe beter er algemene uitspraken gedaan kunnen worden. In dit onderzoek wordt er alleen op macro niveau gekeken naar de Nederlandse situatie. Op basis daarvan kunnen er uit dit onderzoek alleen uitspraken gedaan worden op dat niveau. Wel

kan de studie eerste handvatten bieden voor het analyseren van andere landen. Belangrijk is om te vermelden dat het doel van deze studie ook niet het doen van algemene geldende uitspraken is. Als er goede uitspraken gedaan kunnen worden over de Nederlandse situatie zou dat op zichzelf al een mooi resultaat zijn.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de methoden die voor dit onderzoek gehanteerd zullen worden uiteengezet in paragraaf een. In paragraaf twee is de operationalisatie van de belangrijkste concepten van dit onderzoek beschreven. Vervolgens is er apart besproken hoe de data bronnen van dit onderzoek geselecteerd worden (paragraaf 3). De caseselectie van dit onderzoek is te vinden in paragraaf 4. In paragraaf vijf is tot slot besproken welke gevolgen de diverse gemaakte keuzes hebben voor de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

5. Casebeschrijving: Cameratoezicht in Nederland

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het beleid omtrent cameratoezicht in Nederland beschreven. Er zal begonnen worden met het uiteenzetten van de historie van cameratoezicht in Nederland. Vervolgens zal er ingegaan worden op de actuele wetgeving rond cameratoezicht in Nederland. Tot slot zal er ingegaan worden op de vier beleidsveranderingen in de historie van cameratoezicht in Nederland. Dit hoofdstuk biedt de eerste houvast om in het hierop volgende hoofdstuk dieper op het veiligheidsdiscours en het privacy discours in te kunnen gaan.

5.1 Historie cameratoezicht

Er zal eerst kort ingegaan worden op de historie van cameratoezicht in Nederland. Er zal op hoofdlijnen uiteengezet worden op het ontstaan en de problemen waar tegen het cameratoezicht domein in Nederland is opgelopen. De hier beschreven historie is niet uitputtend. Dat is ook niet het doel van deze paragraaf. Deze beschrijving is met name bedoeld om de lezer een eerste beeld te geven in het domein van cameratoezicht.

Volgens een artikel van Van het Veld (n.d.) op securitymanagement.nl is er in Nederland al cameratoezicht in 1968. Bronnen refereren aan een bank die een camera geïnstalleerd heeft, die start met filmen op het moment dat er aan de kluis gerommeld wordt. Het is volgens hetzelfde artikel Rijkswaterstaat dat in de jaren zeventig al camera's gebruikt om toezicht houden op het wegverkeer. En in de jaren tachtig zijn er gevallen bekend van het gebruik van camera's door de politie tegen terrorisme bij onder andere de krakersrellen. De jaren negentig worden gekenmerkt door de grote groei in het gebruik van cameratoezicht.

Voor dit onderzoek worden de jaren negentig van de vorige eeuw als startpunt gebruikt. Voor dit onderzoek is de discussie rond cameratoezicht interessant en deze komt in de jaren '90 op gang, parallel aan de snelle toename van het aantal camera's in Nederland (Schouwstra, 2007).

Cameratoezicht wordt in 1998 voor het eerst als maatregel geïntroduceerd. Het was de gemeente Ede die als eerste over ging tot de invoering ervan. De discussie over het thema was in 1995 al op gang gekomen. Het ministerie van Justitie gaf in dat jaar het Wetenschappelijke Onderzoek- en documentatiecentrum [WODC] de opdracht om een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit en juridische aspecten van cameratoezicht. In de rapportage (in oktober 1996 behandeld in de Tweede Kamer) van dit onderzoek werden met name de juridische aspecten van cameratoezicht belicht (Schouwstra, 2007).

Het rapport van de WODC was aanleiding voor de Registratiekamer (tegenwoordig: College Bescherming Persoonsgegevens) om ook een onderzoek te starten. Het rapport van dit onderzoek, gepubliceerd in 1997, presenteerde privacy-regels voor het gebruik van videocamera's. Dit rapport leidde op haar beurt tot de *Notitie Cameratoezicht* van de hand

van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (Schouwstra, 2007).

In 1999 werden voorbereiding getroffen voor een wetswijziging. De toenmalige minister van Justitie was van mening dat het heimelijk maken van opnames strafbaar gesteld moest worden. Daarnaast was de minister van mening dat camera's ook ingezet zouden moeten kunnen worden voor het opsporen van strafbare feiten en voor de vervolging ervan (Schouwstra, 2007).

Het Integraal Veiligheidsprogramma (IPV) werd tevens in 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden. In dit programma werd cameratoezicht als middel genoemd om geweld op straat tegen te gaan of te verminderen. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV) presenteerde in 2000 de *Handreiking Cameratoezicht*. Deze werd ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en gaf inzicht in de succes- en faalfactoren van cameratoezichtprojecten van Nederlandse gemeentes. In 2006 is er een vernieuwde handreiking gepresenteerd (Schouwstra, 2007).

In de Tweede Kamer wordt in 2004 geopperd dat de bewaartermijn van camerabeelden verlengd zou moeten worden. Daarnaast moeten de mogelijkheden van cameratoezicht in het algemeen uitgebreid worden. Hierbij wordt vooral gedacht en het gebruiken van camera's voor kentekenregistraties. De introductie van een camerasysteem genaamd *migo-boras* door de Koninklijke Marechaussee ligt in deze lijn. Een systeem dat voor veel opschudding zorgt in de Tweede Kamer (Van het Veld, n.d.).

In 2006 werd artikel 151c Gemeentewet van kracht. In dit artikel werd gemeentelijk cameratoezicht wettelijk vastgelegd en ingekaderd. Het doel van dit artikel was eenduidigheid te creëren en de rechtsbescherming voor het individu te waarborgen (Schouwstra, 2007). Voorwaarde van de Tweede Kamer tijdens het wetgevingsproces was dat cameratoezicht intensief geëvalueerd zou worden. In 2006 werd er om die reden gestart met een vijfjarige meta-evaluatie van cameratoezicht in Nederland. Deze meta-evaluatie werd uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek (Van het Veld, n.d.).

In 2011 wordt het eindrapport van de meta-evaluatie gepresenteerd. Naar aanleiding hiervan kondigde de minister van Veiligheid en Justitie aan dat er onderzocht zou worden of er aanpassingen aan het wettelijke kader rond cameratoezicht wenselijk waren (Kamerstukken II, 33582, nr. 3, p.2). Op 25 maart 2013 presenteerde de minister van Veiligheid en Justitie een wetsvoorstel om artikel 151c Gemeentewet te wijzigen. Dit wetsvoorstel is op het moment dat deze master thesis geschreven wordt door de Tweede Kamer, maar dient nog behandeld te worden door de Eerste Kamer.

5.2 Wetgeving cameratoezicht

Cameratoezicht vindt op dit moment vooral plaats met camera's die alleen waarnemen. In opkomst zijn camera's waar technieken aan toegevoegd worden waardoor er sprake is van

zogenaamde slimme camera's. Dit soort camera's kunnen meer dan alleen waarnemen, ze genereren zelf ook bruikbare informatie. Het gebruik van dergelijke camera's kan voor een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zorgen. Aan sommige slimme camera's zijn nieuwe mogelijkheden verbonden zoals het geautomatiseerd identificeren van personen. Dit maakt dat het van groot belang is dat de inzet van camera's in zijn algemeenheid en specifiek slimme camera's binnen de kaders van het grondwettelijk recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 Grondwet) vallen.

Hier wordt achtereenvolgens ingegaan op de inzet van cameratoezicht door gemeentes in het kader van de handhaving van de openbare orde, cameratoezicht door de politie, cameratoezicht door private organisaties en op publiek-private samenwerkingen op het gebied van cameratoezicht.

Internationale wetgeving

Artikel 8 EVRM, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en artikel 10 Grondwet zien toe op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Indien de uitoefening van cameratoezicht een inbreuk op de privacy oplevert, dient te worden voldaan aan artikel 8 EVRM. Dat betekent dat de toepassing van cameratoezicht bij wet geregeld dient te zijn. De toepassing dient in het belang van een in artikel 8 EVRM genoemd doel te zijn en het cameratoezicht dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving.

Ten aanzien van dit laatste punt bepaalt artikel 8 EVRM dat er sprake dient te zijn van een dringende maatschappelijke behoefte. Het cameratoezicht dient evenredig te zijn met het specifieke doel van de inzet (proportionaliteit) en er dient te worden nagegaan of het specifieke doel niet op een andere, voor de persoonlijke levenssfeer minder nadelige wijze kan worden bereikt (subsidiariteit).

Artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ziet toe op het recht op bescherming van persoonsgegevens¹. Op grond van dit artikel dienen persoonsgegevens eerlijk verwerkt te worden. Tevens dient er voor een bepaald doeleinde met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag verwerkt te worden. Daarnaast ziet het artikel toe op het recht van inzage van een persoon in de over hem verzamelde gegevens en de rectificatie daarvan. Tot slot ziet het artikel toe op de aanwezigheid van een onafhankelijke autoriteit die toe ziet op naleving van deze regels.²

Gemeentelijk cameratoezicht

Op grond van artikel 151c Gemeentewet kan de gemeente cameratoezicht inzetten ten

¹ Bron: www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/nl/FTU_5.12.8.pdf

² Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie is sinds 1 december 2009 juridisch bindend voor de instellingen van de EU en voor de lidstaten van de EU wanneer zij het EU-recht ten uitvoer brengen. Op 1 december 2009 trad het verdrag van Lissabon in werking.

behoefte van de handhaving van de openbare orde in openbare ruimtes. Daartoe hoort ook het voorkomen van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust.

Hieruit volgt dat cameratoezicht alleen kan worden ingezet indien dit in het belang van de openbare orde noodzakelijk is: er dient sprake te zijn van een gebied waarin zich onveilige situaties of met enige regelmaat wanordelijkheden voordoen. Dit dient in een veiligheidsanalyse aangetoond te worden. Daarin dient tevens een afweging te zijn gemaakt ten aanzien van de proportionaliteit en subsidiariteit (Kamerstukken II, 29 440, nr. 3, p.4).

Verder dient de Gemeenteraad aan de burgemeester de bevoegdheid te verlenen tot plaatsing van camera's op openbare plaatsen in de zin van artikel 1 Wet openbare manifestaties (Wom). De gemeenteraad kan beslissen om deze bevoegdheid in te perken betreffende de plaats en duur van het cameratoezicht.

Daarnaast dient het aan een ieder die de betreffende openbare ruimte betreedt, duidelijk kenbaar gemaakt te zijn dat er cameratoezicht plaatsvindt.

Het verkregen beeldmateriaal mag niet langer dan vier weken worden bewaard. Daarna dienen de beelden vernietigd te worden. Van deze bewaartermijn kan worden afgeweken indien de camerabeelden noodzakelijk zijn ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit zoals bepaald in artikel 9 Wpg.

Het is mogelijk dat anderen dan politiefunctionarissen camerabeelden bekijken. Het bekijken van de beelden dient dan wel plaats te vinden onder regie van de politie. Een andere voorwaarde die hieraan verbonden is dat de uiteindelijke beslissing tot de daadwerkelijke inzet van politiepersoneel, slechts genomen kan worden door de politie zelf (Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr. 3, p.11).

Andere doeleinden

Gemeenten kunnen op grond van artikel 151c Gemeentewet cameratoezicht ook voor andere doeleinden dan het handhaven van de openbare orde inzetten. Op deze verwerking is de Wbp van toepassing. In Amsterdam Zuidoost worden camera's ingezet om hardnekkige vervuilingproblematiek aan te pakken. In 2008 heeft het CBP hierover van de gemeente Zuidoost een voorlichtingsvraag ontvangen. De gemeente was van plan om op basis van de Wet heimelijk cameratoezicht camera's te gaan plaatsen. Het CBP heeft aangegeven dat het illegaal dumpen van (grof-)vuil, en de gevolgen daarvan, een openbaar orde probleem van de gemeente betreft, op grond waarvan artikel 151c Gemeentewet van toepassing is op bovengenoemde verwerking.

Tevens staan het gemeentes vrij om cameratoezicht in te stellen voor andere doeleinden zoals het beveiligen van overheidsgebouwen. Dit type cameratoezicht valt onder wettelijke regime van privaat cameratoezicht dat besproken zal worden in paragraaf 3.3.

Cameratoezicht door de politie

De politie is bevoegd om cameratoezicht toe te passen op grond van artikel 3 Politiewet 2012 voor de volgende doeleinden: het voorkomen van en het opsporen van strafbare feiten, handhaving van de rechtsorde en voor hulpverlening. Op dit moment kan de politie daartoe tijdelijk, mobiel of flexibel cameratoezicht inzetten. Er is een wetsvoorstel in behandeling dat beoogt artikel 151c Gemeentewet te wijzigen. Dit heeft tot gevolg dat mobiel of flexibel cameratoezicht dan ook kan worden ingezet op basis van artikel 151c Gemeentewet.³

Privaat cameratoezicht

Cameratoezicht vindt niet alleen plaats met als doel het handhaven van de openbare orde. Camera's worden daarnaast breed ingezet om eigendommen en personen te beschermen. Een voorbeeld is een ondernemer die ter bescherming van zijn eigen goederen en het winkelend publiek camera's ter observatie in zijn onderneming opstelt. Deze vorm van toezicht vindt zijn wettelijke grondslag in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en wordt ook wel privaat cameratoezicht genoemd.

Op privaat cameratoezicht zijn naast de Wbp nog enkele andere wetsartikelen van toepassing. In artikel 441b Wetboek van Strafrecht is vastgelegd dat het heimelijk en wederrechtelijk verkrijgen van een beeld van een persoon op een publiekelijk toegankelijke plaats strafbaar is. Daarnaast is in artikel 139f Sr vastgelegd dat het heimelijk en wederrechtelijk verkrijgen van een afbeelding van een persoon die aanwezig is op een niet voor het publiek toegankelijke plaats strafbaar is. Tot slot is in artikel 7:660 BW vastgelegd dat een werknemer verplicht is zich te houden aan de voorschriften ter bevordering van de goede orde in de onderneming van de werkgever. Het is mogelijk dat een werkgever een voorschrift dat betrekking heeft op cameratoezicht heeft opgenomen in de arbeidsvoorwaarden.

Grondslag verwerking

Op grond van de Wbp mogen persoonsgegevens worden verwerkt als er een wettelijke grondslag aanwezig is (artikel 8 Wbp). Voorbeeld van een dergelijke grond is als iemand vrijwillig en voldoende geïnformeerd toestemming geeft voor het verwerken van zijn persoonsgegevens (artikel 8, onder a, Wbp).

Daarnaast kunnen private partijen zich op een contract beroepen: als gebruik van persoonsgegevens nodig is om het contract uit te voeren, is geen aparte toestemming nodig (artikel 8, onder b, Wbp).

³ Het wetsvoorstel is reeds door de Tweede Kamer, maar nog niet door de Eerste Kamer. De verwachting is dat de wet in 2014 gepubliceerd zal worden. De belangrijkste wijzigingen zijn dat het vereiste ten aanzien van 'vast' cameratoezicht wordt geschrapt. Daarnaast is het niet langer vereist om een specifiek plaatsingsbesluit, waarin voor iedere afzonderlijke camera de plaatsing is vast gelegd, te hebben. In plaats hiervan komt er een gebiedsaanwijzing in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tot slot krijgen gemeenten de vrijheid om de tijdsduur van flexibel cameratoezicht te bepalen. Zie Kamerstukken II, 33582, nr. 3, p.3

Ook kan een private partij op grond van artikel 8, onder f, Wbp cameratoezicht inzetten wanneer het cameratoezicht noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt. Daarbij dient uit een aparte belangenafweging te blijken dat de privacy-inbreuk proportioneel is en dat de privacy-inbreuk voldoet aan de subsidiariteitseis. Tevens dient er rekening te worden gehouden met de privacy van de geobserveerde. Dit moet schriftelijk worden onderbouwd, zodanig dat daaruit blijkt waarom het bedrijfsbelang zwaarder weegt dan het publieke belang en waarom andere beveiligingsmethode niet geschikt zijn. Cameratoezicht dient om deze redenen onderdeel te zijn van een pakket maatregelen dat genomen is om de openbare orde te handhaven⁴.

Verder volgt uit de Wbp dat niet meer gegevens mogen worden vastgelegd dan nodig is voor het gestelde doel (artikel 11 Wbp).

Wbp-Vrijstellingsbesluit

De hoofdregel is dat ieder cameraproject waarbij personen herkenbaar in beeld worden gebracht én waarbij beelden worden opgeslagen moet worden gemeld bij het CBP. Op grond van artikel 38 Vrijstellingsbesluit (VB) is bepaald onder welke voorwaarden het verwerken van persoonsgegevens (verkregen door middel van toezicht door camera's) niet gemeld hoeft te worden bij het CBP.

Daarnaast regelt artikel 38 VB dat de bewaartermijn voor privaat cameratoezicht maximaal vier weken betreft.

Kenbaarheid

Zoals hierboven al aan gerefereerd is, is heimelijk en wederrechtelijk cameratoezicht verboden in het Wetboek van Strafrecht, zowel in openbare ruimtes als in woningen en andere niet-openbare ruimtes. Op grond van de Wbp dient cameratoezicht kenbaar gemaakt te worden (artikel 33 & 34 Wbp), bijvoorbeeld door het ophangen van borden waarop bezoekers gewezen worden op het aanwezige cameratoezicht.

Heimelijk cameratoezicht op grond van de Wbp is alleen toegestaan in speciale gevallen.

Publiek-privaat cameratoezicht

Daarnaast is sprake van cameratoezicht waarbij er tussen publieke en private partijen wordt samengewerkt (hierna PPS). Kenmerkend voor dergelijke samenwerkingen is dat er de behoefte bestaat dat naast het eigen terrein van een bedrijf (particulier) ook een deel van de publieke ruimte gefilmd wordt (publiek). Publiek-private samenwerkingen ziet men dan ook voornamelijk bij bedrijfsterreinen en winkelcentra. Een risico hierbij is dat de doelen waarvoor de camera's in eerste instantie worden gebruikt, door elkaar heen lopen. Het gaat bijvoorbeeld om zowel het handhaven van de openbare orde, als om het beveiligen van eigendommen of personen.

⁴ Achtergrondstudies en verkenningen 28, *Camera's in het publieke domein*. p.54

Grondslag verwerking

Als er sprake is van PPS heeft, kan dit gevolgen voor het wettelijke regime dat van toepassing is. Het verwerken en bewaren van de camerabeelden uit verschillende bronnen dient conform de eisen van het eigen regime te geschieden⁵. Indien het cameratoezicht wordt ingesteld voor de handhaving van de openbare orde dan blijven artikel 151c Gemeentewet en de Wpg van toepassing. Wordt cameratoezicht ingezet voor het beveiligen van eigendommen of personen dan blijft de Wbp van toepassing. Wordt het cameratoezicht echter voor beide doelen ingezet dan gelden de wettelijke regimes naast elkaar.

De situatie kan zich dus voordoen dat er binnen een toezichtruimte gewerkt moet worden met twee systemen voor opslag en verwerking van beeldmateriaal, omdat deze voor verschillende doeleinden zijn verkregen. Deze scheiding is essentieel.

Wettelijke regimes PPS

Er kunnen zich situaties voordoen waarin de wettelijke regimes in elkaar overlopen. Stel, er vindt een diefstal plaats die geregistreerd wordt door een private camera van een winkelier. Dit beeldmateriaal wordt doorgezonden naar de alarmcentrale van de politie. Onder welk regime vallen de camerabeelden op het moment dat ze doorgezonden worden?

Er zijn grofweg drie situaties denkbaar waarin er uitwisseling van camerabeelden plaatsvindt wat gevolgen heeft voor het wettelijke regime dat van toepassing is.

1. De politie vraagt camerabeelden op bij een particulier.

De particulier verzamelt op grond van de Wbp camerabeelden ter beveiliging van eigendommen. De politie vraagt deze beelden op. De politie verwerkt de gegevens verwerken evenwel voor een ander doel, namelijk het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Op grond van de artikel 9 Wbp mogen camerabeelden niet zomaar voor een ander doel verwerkt worden dan waar ze voor verkregen zijn. In dit geval moet de politie de camerabeelden vorderen op grond van artikel 126nd en 126ud Wetboek van Strafvordering⁶.

Het kabinet is voornemens om de Wet bescherming persoonsgegevens aan te passen teneinde het gebruik van private camera's voor de opsporing van strafbare feiten te verruimen.

2. Een tweede situatie zou kunnen zijn dat één camera voor verschillende doeleinden wordt gebruikt.

Een voorbeeld van een dergelijke situatie is dat een camera die reeds aanwezig is voor het beveiligen van eigendommen en gebouwen ook gebruikt gaat worden door de gemeente om

⁵ MvT, Kamerstukken II, 33582, nr.3, p.8

⁶ De rechtbank heeft geoordeeld dat aan een verzoek van de politie tot afgifte van beeldmateriaal van beveiligingscamera's (private camera's) een vordering ten grondslag dient te liggen. De rechtbank komt tot dit oordeel op basis van een uitspraak van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2012:BY0215) en de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II, 2003-2004, 29441, nr 3, p. 2; Kamerstukken II, 27 oktober 2004, 29 441, 14-816). Uit het voorgaande concludeert de Hoge Raad dat artikel 43 juncto artikel 9, eerste lid, Wbp van toepassing is (ECLI:NL:HR:2012:BY0215).

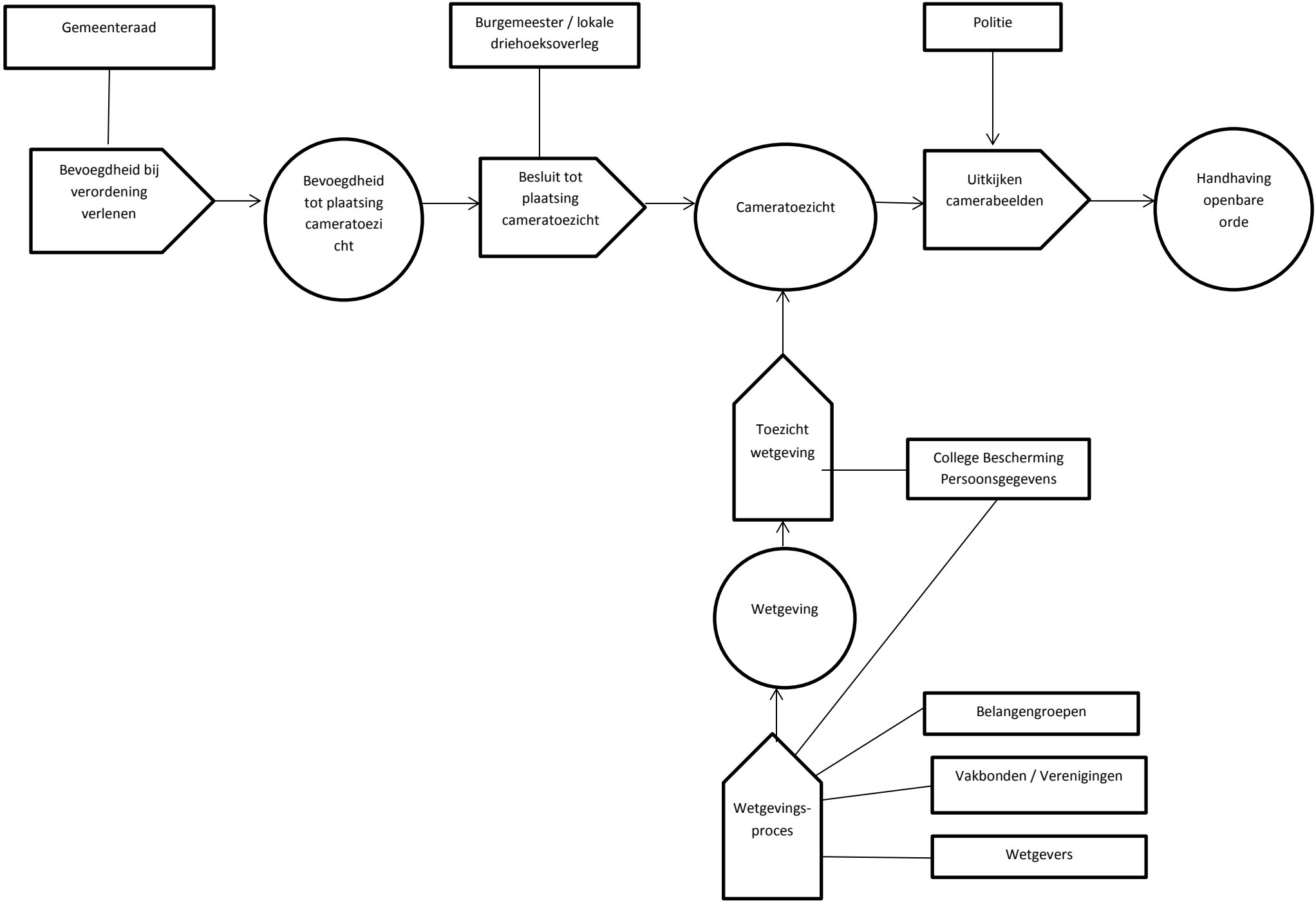
de openbare orde te handhaven. Hierbij kan gedacht worden aan een winkelstraat waarin er veel problemen zijn met hangjongeren en er al diverse particuliere camera's hangen. De gemeente gaat mede gebruik maken van deze camera's en sluit hiervoor een samenwerkingsovereenkomst af met de particuliere ondernemingen. In die situatie dient hetzelfde camerabeeld volgens twee verschillende wettelijke regimes verwerkt en bewaard te worden.

3. Een derde situatie is dat er camerabeelden worden uitgewisseld tussen publieke en private partijen ten behoeve van een samenwerkingsverband.

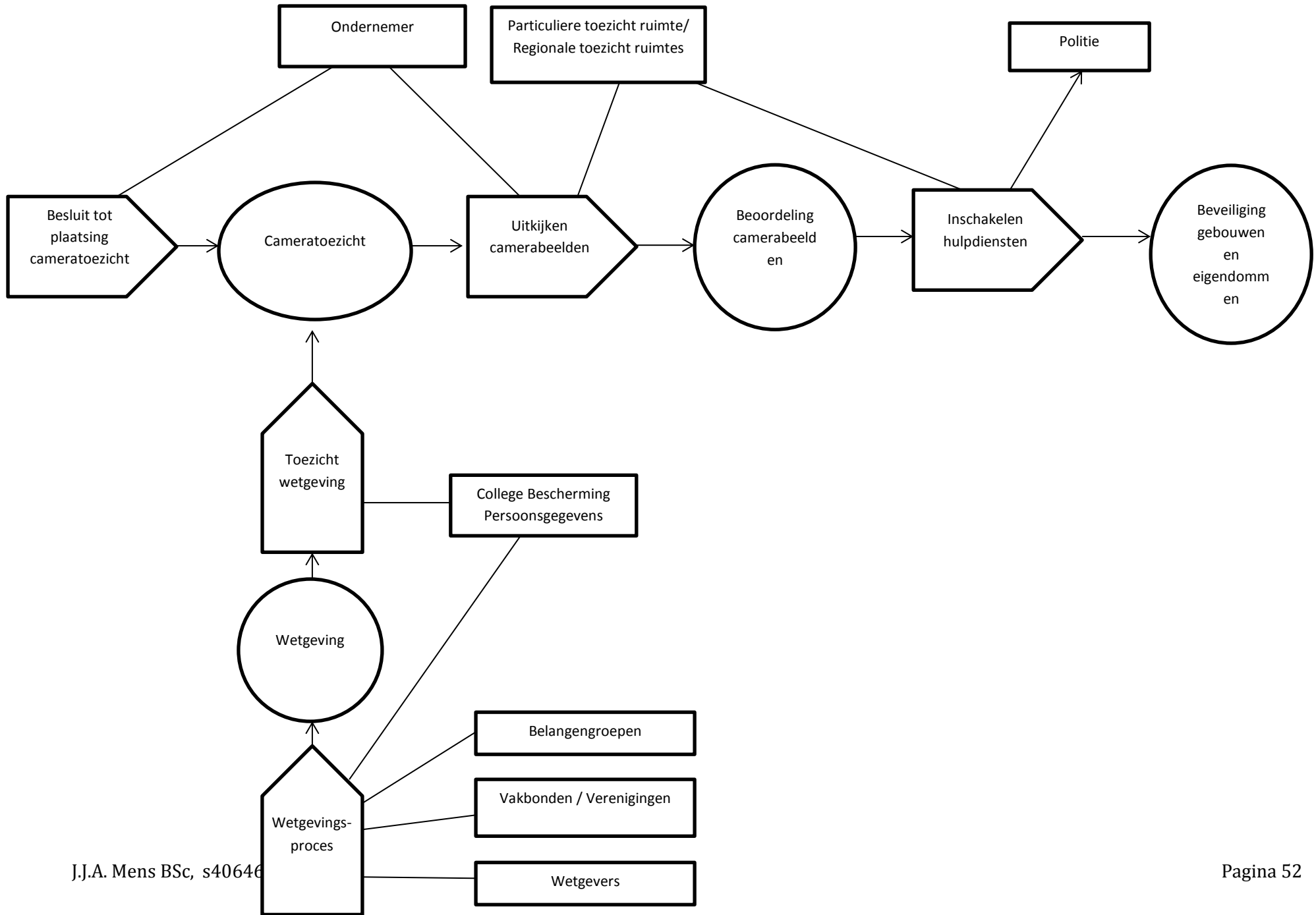
In deze situatie wordt het beeldmateriaal uitgewisseld ten behoeve van het samenwerkingsverband. De samenwerking heeft een gemeenschappelijk doel dat de grondslag vormt voor de toepassing van het cameratoezicht.

Op basis van het voorgaande is het mogelijk om van de twee wettelijke regimes een procesmodel te maken van het beleidsveld (Bressers en Klok, 2008). In figuur 1 staat het procesmodel van het beleidsveld 'publiek cameratoezicht' (artikel 151c Gemeentewet en Wet politiegegevens) weergegeven. In figuur 2 is het procesmodel van het beleidsveld 'privaat cameratoezicht' (Wet bescherming persoonsgegevens) schematisch weergegeven.

Figuur 4: Procesmodel
publiek cameratoezicht



Figuur 5: Procesmodel
privaat cameratoezicht



5.3 Beleidsveranderingen

Er zijn vier beleidsveranderingen waar te nemen op het gebied van Cameratoezicht in Nederland die meegenomen worden in dit onderzoek. De vier beleidsveranderingen zijn allemaal wetswijzigingen. Er zijn tevens twee beleidsveranderingen niet meegenomen in dit onderzoek, maar die hier toch kort benoemd worden. Er zal ook uitgelegd worden waarom deze beleidsveranderingen niet meegenomen zijn.

In hoofdstuk 4 zijn twee criteria besproken waaraan een verandering moet voldoen om meegenomen te worden in dit onderzoek. Een verandering moet allereerst een doelbewuste verandering zijn. Ten tweede moet de verandering fundamenteel zijn. Aan de hand van deze criteria zijn de volgende vier veranderingen geselecteerd.

De eerste beleidsverandering is de publicatie van de Wet bescherming persoonsgegevens die de Wet persoonsregistraties [WPR] in 2001 verving. De WPR vormde in de begin jaren van het fenomeen cameratoezicht het juridische kader van zowel publiek als privaat cameratoezicht. De WPR is na de publicatie van de richtlijn 95 (95/46/EG) van de Europese Unie vervangen. De Wet Bescherming Persoonsgegevens [WBP] is de Nederlandse implementatie van richtlijn 95. Hiermee is vastgesteld dat dit een doelbewuste verandering is. Het is Europees beleid geweest dat deze verandering geïnitieerd heeft. De verandering is tevens als fundamenteel te bestempelen. Dit blijkt onder meer dat de Registratiekamer werd vervangen door het College Bescherming Persoonsgegevens. Dit is een institutionele wijziging en daarmee fundamenteel. Daarnaast is er sprake van een wetswijziging. Dit heeft in zichzelf al een zeker fundamenteel karakter in zich. Het wijzigen van wetten is over het algemeen een proces dat jaren in beslag neemt.

De tweede beleidsverandering is de wetswijziging die heimelijk cameratoezicht strafbaar stelt. Er is hier sprake van een hervorming aangezien het hier gaat om een doelbewuste verandering. In de notitie Cameratoezicht in 1997 werd er al gesproken van plannen om heimelijk cameratoezicht nagenoeg overal strafbaar te maken. In 2003 zou de verandering pas daadwerkelijk van kracht worden. Er is dus een lange periode geweest waarin men meerdere malen heeft uitgesproken om heimelijk cameratoezicht strafbaar te maken. Daarnaast is deze wijziging ook fundamenteel van aard. De verandering heeft immers tot gevolg dat filmen op locaties waar dat eerder wel mocht, dit nu strafbaar is.

De derde beleidsverandering is de introductie van artikel 151c Gemeentewet. Deze verandering is allereerst doelbewust geweest. De plannen om publiek cameratoezicht verder in te kaderen zijn net als de plannen om heimelijk cameratoezicht strafbaar te maken al gepresenteerd in de notitie cameratoezicht van 1997. Het heeft bij deze verandering wat langer geduurd voor dat deze ook daadwerkelijk gerealiseerd was. In 2005 wordt de gewijzigde Gemeentewet van kracht. De verandering is tevens fundamenteel van aard. Het gaat wederom om een wetswijziging. Daarnaast worden er bij deze verandering nieuwe bevoegdheden en verplichtingen gecreëerd voor onder andere de gemeenteraad, burgemeester en politie. Van deze bevoegdheden en verplichtingen was eerder nog niet op een dergelijke manier sprake.

De vierde beleidsverandering is de wijziging van artikel 151c Gemeentewet ten aanzien van de vereiste van vast cameratoezicht. Deze verandering is allereerst doelbewust. Het kabinet Rutte II heeft bij monde van minister Opstelten duidelijk uitgesproken dat cameratoezicht flexibeler inzetbaar moet worden. Dat wil hij voor elkaar krijgen door de wet te wijzigen. Daarnaast is de beleidsverandering fundamenteel. Cameratoezicht was voorheen statisch. Een bewuste keuze, omdat dit de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou beperken. Er is nu niet langer sprake van plaatsbepalingen maar van gebiedsaanwijzingen. Kortom, een fundamentele verandering.

Dan zijn er nog twee belangrijke veranderingen die niet als beleidsverandering worden aangemerkt. De eerste is de uitspraak van de rechtbank in Rotterdam. Deze uitspraak betekende veel voor het domein van cameratoezicht, maar voldoet niet aan beide criteria. Het betreft hier geen doelbewuste verandering. Er zijn geen intenties uitgesproken beleid te gaan voeren dat camerabeelden toelaatbaar moeten zijn als bewijsmateriaal. Een rechtbank is een rechtsprekend orgaan en geen beleidsvoerend orgaan. De verandering is wel fundamenteel van aard. Waar men eerder twijfel had over de toelaatbaarheid is deze twijfel nu weggenomen. De reikwijdte van de maatregel cameratoezicht in de strijd voor een verbetering van de veiligheid nam drastisch toe met deze uitspraak en had grote gevolgen voor de inzetbaarheid van camera's.

De tweede beleidsverandering die niet meegenomen is in dit onderzoek is de introductie van publiek-privaat als vorm van cameratoezicht. Deze beleidsverandering voldoet momenteel nog niet aan beide criteria. Allereerst is de verandering (nog) niet doelbewust. Het is een verschijnsel dat in de praktijk ontstaan is, maar waarop op rijksniveau nog geen beleid ontwikkeld is. Er is tot op heden alleen indirect uitgesproken dat men dit verschijnsel als een nieuwe vorm van cameratoezicht ziet en er beleid op wil gaan voeren. Minister Opstelten heeft hierover gezegd dat men bezig is met het ontwikkelen van een "beleidsvisie sensing" (Kamerstukken II, 2013-2014, 2041, aanhangsel). Er is wel sprake van een fundamentele verandering. De strikte scheiding tussen privaat en publiek cameratoezicht komt op de tocht te staan waardoor zich nieuwe vraagstukken aandienen. Er heerst nog onduidelijkheid of publiek-private samenwerkingen wel of niet in het kader van huidige wetgeving uitgevoerd kunnen worden.

Er is nu vastgesteld dat er beleidsveranderingen zijn geweest in het beleidsdomein van cameratoezicht. Dit heeft tot gevolg dat de veronderstelde verbanden in dit onderzoek nog steeds geldig zouden kunnen zijn. Als er geen beleidsveranderingen geweest waren dan had het onderzoek zich vanaf dit punt gericht op de stabiele parameters van het beleidsdomein, die de barrières vormden voor deze beleidsverandering. Deze zullen nu buiten beschouwing gelaten worden. Er zal nu gekeken worden naar veranderingen in de balans van discoursen en dynamische gebeurtenissen, zoals beschreven is in hoofdstuk 4, om deze beleidsveranderingen te verklaren.

5.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond het beschrijven van de casus cameratoezicht in Nederland centraal. Er is begonnen met het kort uiteenzetten van de historie van cameratoezicht in Nederland.

Vervolgens is er ingegaan op de huidige wetgevingssituatie in Nederland op het gebied van cameratoezicht. Tot slot zijn er vier beleidsveranderingen aangewezen. Deze vier beleidsveranderingen spelen een belangrijke rol in deze master thesis. In het volgende hoofdstuk zal geanalyseerd worden wat de rol van discourses in het ontstaan van deze beleidsveranderingen is geweest.

6. Analyse

In dit hoofdstuk staat de analyse van dit onderzoek centraal. Er zal allereerst een tijdlijn voor cameratoezicht en veiligheid en een tijdlijn voor cameratoezicht en privacy gecreëerd worden. Daarna zal er ingegaan worden op de vraag of er zich beleidsveranderingen hebben voorgedaan in het beleidsdomein van cameratoezicht. Vervolgens zal er in kaart gebracht worden hoe het veiligheidsdiscours en het privacy discours zich hebben ontwikkeld op het gebied van cameratoezicht. In paragraaf vier zal er besproken worden of er sprake is geweest van een ontwricht discours in het beleidsdomein. In paragraaf vijf wordt in kaart gebracht of er wellicht dynamische gebeurtenissen zijn geweest die deze ontwrichtingen kunnen verklaren. Er zal worden afgesloten met een samenvatting.

6.1 Tijdlijn Veiligheid en Cameratoezicht

De hiervoor beschreven historie van cameratoezicht in Nederland is slechts beperkt tot de hoofdlijnen en zeker niet uitputtend. In deze en in de volgende paragraaf zal er op basis van het verzamelde empirische materiaal respectievelijk een tijdlijn ontwikkeld worden van de belangrijkste momenten voor het veiligheidsdiscours binnen het domein van Cameratoezicht en van de belangrijkste momenten voor het privacy discours binnen het domein van cameratoezicht.

In de media-analyse van de landelijke kranten duikt het eerste artikel met de trefwoorden veiligheid, privacy en cameratoezicht op in 1998. Het is de gemeente Ede die op 21 februari van dat jaar de krant haalt, omdat ze van plan zijn camera's op te gaan hangen in het centrum. Als de zoektermen veiligheid en cameratoezicht worden gebruikt, komt hetzelfde artikel als eerste naar voren. Bij de zoektermen cameratoezicht en privacy stamt het eerste artikel uit 1997. Op 6 februari van dat jaar publiceert het Algemeen Dagblad een artikel met de titel: *Burger machteloos tegen camera's*.

Het feit dat er niet eerder krantenartikelen te vinden zijn is moeilijk te verklaren. Een mogelijke verklaring is dat er vanaf het moment dat de gemeente Ede aan de slag ging met camera's pas gesproken wordt van *cameratoezicht*. Een zoekactie naar de term camera geeft zesentwintig resultaten die dateren van vóór 21 februari 1998. Het allereerste resultaat dateert van augustus 1993. De focus van deze masterthesis is cameratoezicht dus is besloten de artikelen vanaf 1997 mee te nemen in de analyse.

Bij de zoektermen privacy en cameratoezicht levert de zoekopdracht 426 artikelen op. Met de zoektermen veiligheid en cameratoezicht levert de zoekopdracht 971 artikelen op. Een zoekopdracht naar artikelen waarin zowel privacy, veiligheid en cameratoezicht de zoektermen zijn, levert 203 artikelen op.

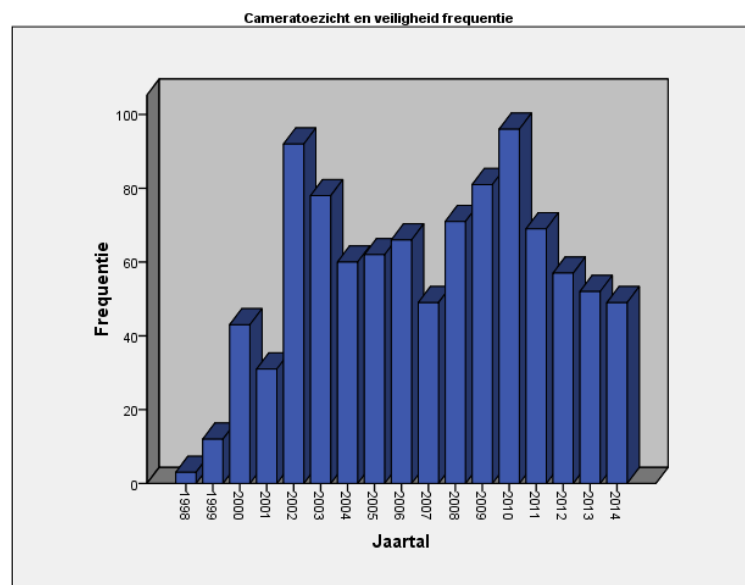
Om een tijdlijn te ontwikkelen zijn alle artikelen ingevoerd in het computerprogramma SPSS. Dit programma maakt het mogelijk om de verdeling van de artikelen grafisch weer te geven en is een hulpmiddel bij het vormen van een tijdlijn. Op basis van frequentie wordt er

gekeken welke jaren interessant zijn om nader te bekijken, en daarbinnen welke maanden en dagen interessant zijn. Daarnaast maakt het programma het mogelijk trends te ontdekken in de berichtgeving. Als gezegd, wordt frequentie gebruikt als indicator voor hoe belangrijk een onderwerp wordt gevonden. Dit is een indicator waarover getwist kan worden, maar wordt voor dit onderzoek geschikt geacht. Hoe meer er over het onderwerp geschreven wordt, hoe meer er ook over een onderwerp gelezen en gediscussieerd wordt. Voor dit onderzoek is frequentie om die reden een goede indicator. Opgemerkt dient te worden dat tijdens het invoeren van de data er geen berichten verwijderd zijn. Er is hiervoor gekozen uit het oogpunt van de betrouwbaarheid en objectiviteit. Er is gekozen om het statistische gedeelte van dit onderzoek zo objectief mogelijk te laten. De dataset is vrij van interpretaties of een artikel wel of niet voldoende relevant is. De aanwezigheid van een bepaalde combinatie van zoektermen is de doorslaggevende selectiemethode geweest.

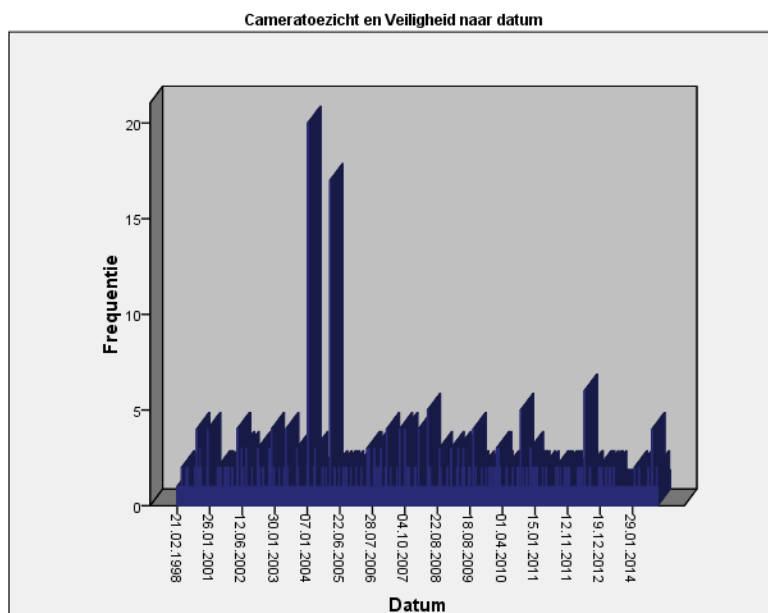
Veiligheid

Op basis van de statistiek kan gesteld worden dat veiligheid en cameratoezicht in 2002 en 2010 enorm veel aandacht hebben gekregen. De jaren 2003 en 2009 scoren ook goed. Dit zegt nog niet veel. Om die reden zijn er vervolgens grafieken gecreëerd naar datum en naar maand. In bijlage A zijn de grafieken toegevoegd. De analyse naar datum levert, bij een grens van minimaal vier artikelen in landelijke kranten, zeventien data op die nader bekeken zullen worden. Deze zeventien data staan weergegeven in tabel 2. De trend van het aantal artikelen in een landelijke krant met de zoektermen cameratoezicht en veiligheid is weergegeven in figuur 6 & 7.

Als de geselecteerde artikelen nader bekeken worden, zijn er een aantal belangrijke momenten voor het veiligheidsdiscours te onderscheiden. De eerste belangrijke gebeurtenis die zichtbaar wordt is een uitspraak van de rechtbank in Rotterdam op 29 augustus 2000. Uit de berichtgeving van de dag erna blijkt dat cameratoezicht aan de hand van deze uitspraak ook ingezet kan worden voor het opsporen en vervolging van strafbare feiten. Voorheen was er nog geen duidelijkheid over de wettelijke grenzen van cameratoezicht.



Figuur 6 Frequentie naar jaartal



Figuur 7 Frequentie naar datum

De tweede gebeurtenis die uit de data naar voren komt is op 13 januari 2001. Op 12 januari is het kabinet akkoord gegaan met het voorstel van de toenmalige minister van Justitie om heimelijk cameratoezicht te verbieden. Cameratoezicht is daarom alleen nog toegestaan als er duidelijk kenbaar gemaakt wordt dat er gefilmd wordt.

De derde gebeurtenis is op het eerste oog minder relevant voor het landelijke

beleid rond cameratoezicht. Deze gebeurtenis is het rond komen van een coalitie tussen Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD in Rotterdam in april 2002. Het college van Burgemeesters en Wethouders heeft veiligheid als speerpunt en ziet daarin een belangrijke rol weggelegd voor cameratoezicht. Opvallend is hier dat dit nieuws zowel op 22 als op 23 april 2002 vier landelijke kranten haalt.

Tabel 2 Cameratoezicht en Veiligheid naar datum

Op 18 januari 2003 verschijnen er artikelen over de aanstaande verkiezingen voor de Tweede Kamer. Dit is de vijfde gebeurtenis. Volgens de artikelen is veiligheid één van de belangrijkste onderwerpen bij deze verkiezingen en in de artikelen wordt er meerdere malen vermeld dat er partijen zijn die cameratoezicht willen inzetten om de veiligheid te vergroten.

De zesde gebeurtenis is de presentatie van het jaarverslag van het College Bescherming Persoonsgegevens [CBP] op 1 mei 2003. Het CBP zet vraagtekens bij de effectiviteit van cameratoezicht en kondigt aan dat er een onderzoek naar cameratoezicht uitgevoerd zal gaan worden. Daarnaast wordt in meer algemenere zin gesteld dat privacy te snel opzij gezet wordt ten faveure van de veiligheid.

Gebeurtenis	Datum	Frequentie
1	30-08-2000	4
2	13-01-2001	4
3	22-04-2002	4
4	23-04-2002	4
5	18-01-2003	4
6	02-05-2003	4
7	08-01-2004	20
8	06-01-2005	17
9	27-12-2006	4
10	28-07-2007	4
11	04-10-2007	4
12	13-02-2008	4
13	08-05-2008	5
14	08-09-2009	4
15	01-10-2010	5
16	10-07-2012	6
17	16-6-2014	4

De zevende gebeurtenis die aan het licht komt op basis van de statistiek is enigszins eigenaardig. Negentien van de twintig artikelen die 8 januari 2004 geregistreerd zijn hebben betrekking op een beschrijving in Het Parool van steeds één (wel steeds een andere) Amsterdamse school. Onder het kopje veiligheid staat bij deze negentien scholen cameratoezicht. De achtste gebeurtenis is ongeveer hetzelfde als de zesde gebeurtenis. Op 6 januari 2005 worden er opnieuw zeventien Amsterdamse scholen besproken in het Parool waarin onder het kopje veiligheid cameratoezicht vermeld staat. Deze twee data waren uitschieters in vergelijking tot alle andere data. Ze hadden met afstand de grootste frequenties.

De negende gebeurtenis wordt gevormd door één en hetzelfde artikel dat in vier landelijke kranten verscheen. Dit is opvallend te noemen want de hier aan voorafgaande artikelen hadden allemaal dezelfde strekking maar waren niet letter voor letter identiek aan elkaar. In het artikel wordt gesteld dat uit een enquête is gebleken dat ziekenhuizen de veiligheid willen verbeteren door het inzetten van cameratoezicht en meer beveiligingspersoneel.

De tiende gebeurtenis is de stellingname van minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken dat gemeentes meer slimme camera's moeten gebruiken om de openbare orde te handhaven. Deze uitspraken stonden op 28 juli 2007 in de landelijke kranten. De minister baseerde haar uitspraken op een onderzoek dat ze de dag ervoor naar de Tweede Kamer had gestuurd.

De elfde gebeurtenis (4 april 2007) bestaat uit twee verschillende soorten berichten. Allereerst is er een artikel over cameratoezicht dat naast een plaatselijke plaszuil is geplaatst. De andere drie berichten hebben betrekking op het nieuws dat horecamagnaat Kooistra van plan is camera's op te hangen in een straat die bekend staat om de populariteit er van bij de gayscene.

De twaalfde gebeurtenis is de aankondiging van de minister van Justitie dat er extra maatregelen komen om Schiphol te beveiligen op 13 februari 2008. Deze extra maatregelen zijn het gevolg van een undercoverreportage van SBS6 waarin er een nepbom in een vliegtuig geplaatst wordt. Onderdeel van de extra maatregelen is het plaatsen van cameratoezicht.

De dertiende gebeurtenis, op 8 mei 2008, zijn de twijfels die diverse Kamerleden en het CBP zetten bij de plannen van de politie IJsselland om kentekenregistratie in te zetten. Het CBP bestempelt de plannen als onacceptabel. Het CDA is als enige regeringspartij voorstander van de plannen en ziet kentekenregistratie vooral als uitbreiding van cameratoezicht.

De veertiende gebeurtenis is de publicatie van een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau [SCP] op 7 september 2009. In het rapport zet het SCP vraagtekens bij de effectiviteit van cameratoezicht. Daarnaast wordt gesteld dat ook voor het gevoel van veiligheid camera's geen zin hebben.

De vijftiende gebeurtenis vond plaats op 1 oktober 2010. In een vijftal artikelen verschijnt een samenvatting van de plannen van het nieuwe kabinet ten aanzien van de veiligheid. Het nieuwe kabinet bestond uit CDA en VVD met gedoogsteun van de PVV. Nederland moest een stuk veiliger worden volgens het kabinet. Onder andere meer cameratoezicht moest hiervoor gaan zorgen.

De zestiende gebeurtenis is de ondertekening van een convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer op 9 juli 2012. In dat convenant werd vastgelegd dat alle streekbussen uitgerust moeten worden met cameratoezicht en een noodknop. Het convenant is ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken, streekvervoerders, provincies, stadsregio's en het CNV. FNV Bondgenoten weigerde het convenant te ondertekenen. Zij wilden afspraken over de inzet van toezichthouders in het convenant hebben.

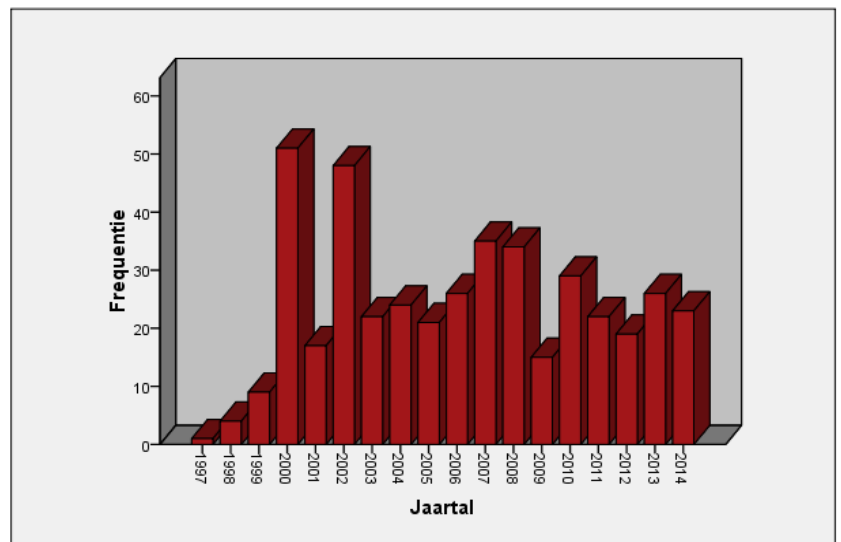
De zeventiende en tevens laatste gebeurtenis is het plaatsen van cameratoezicht bij een café in de gemeente Echt-Susteren. Het café stond bekend als ontmoetingsplaats voor leden van de motorclub Bandidos. Er was geprobeerd het café in brand te steken. Dit was de vierde keer dat er in deze gemeente een aanslag gepleegd was die in verband gebracht kon worden met de Bandidos.

Cameratoezicht en Privacy

Op basis van de statistiek zijn met name 2000 en 2002 belangrijke jaren geweest voor het privacy-discours. Bij de jaren 2007 en 2008 is ook een kleine opleving waar te nemen.

Van alle jaren is ook voor de zoektermen cameratoezicht en privacy een frequentiegrafiek gemaakt naar de maand. Deze grafieken zijn te vinden in de bijlage A van deze master thesis.

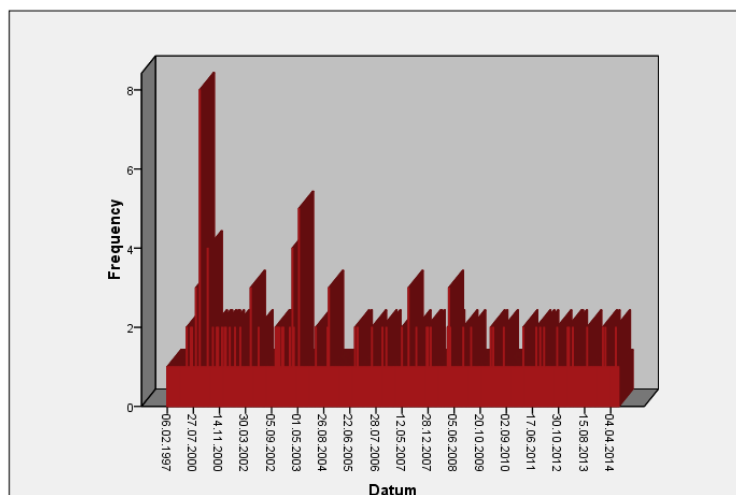
Cameratoezicht en privacy frequentie



Figuur 8 Frequentie naar jaartal

Net als zojuist bij cameratoezicht en veiligheid gedaan is, zal er van de zoektermen cameratoezicht en privacy ook een tijdlijn gecreëerd worden aan de hand van de grootste frequentie van artikelen. Waarbij veiligheid een frequentie van vier gehanteerd werd, zal er bij privacy een frequentie van drie gehanteerd worden. Deze soepelere maat wordt gehanteerd omdat privacy (426 artikelen) in totaal veel minder resultaten heeft opgeleverd dan veiligheid (971 artikelen). Er zijn voor privacy negen gebeurtenissen te behandelen op basis van de statistiek. De pieken die in de grafiek hiernaast waar te nemen zijn staan weergegeven in tabel 3.

Cameratoezicht en Privacy naar datum



Figuur 9 Frequentie naar datum

rechtbank was vanuit het standpunt van de advocaat en dader negatief. Camerabeelden waren vanaf dat moment toelaatbaar als bewijs in een rechtszaak.

De artikelen van 26 augustus 2000 zijn niet eenduidig samen te brengen in een gebeurtenis. Er is een artikel dat twijfels plaatst bij de volgens het artikel steeds luider worden de roep om een wettelijk kader voor cameratoezicht. Twee artikelen beschrijven de twijfels die professor J. Ditton heeft bij de mate waarin camera's bijdragen aan een verbetering van de veiligheid. De professor wijst er daarnaast op dat hij verbaasd is dat er geen wettelijke basis is voor cameratoezicht in Nederland, maar dat er wel mee geëxperimenteerd wordt. Het vierde artikel is de aankondiging dat het toenmalige kabinet een wijziging van de Gemeentewet aan het voorbereiden was.

De vierde gebeurtenis is het plaatsen van camera's op de Wallen en in de binnenstad van Amsterdam. De camera's worden opgehangen om de criminaliteit terug te dringen en om het gevoel van veiligheid te vergroten. Daarnaast wordt er ook verwacht dat er een preventieve werking uit zal gaan van de camera's.

De vijfde gebeurtenis is een discussie tussen een aantal Kamerleden over preventief fouilleren. Het CDA pleit voor preventief fouilleren in metro, trein en tram. De PvdA ziet geen heil in dit plan, zij pleiten voor meer cameratoezicht en conducteurs.

De eerste gebeurtenis is een drietal artikelen verschenen op 16 augustus 2000, waarin een advocaat bepleit dat cameratoezicht een inbreuk is op de privacy. Om die reden mogen camerabeelden volgens de advocaat niet gebruikt worden als bewijs in een rechtszaak. De artikelen doen verslag van de hoorzitting van de rechtszaak. De uitspraak van de rechtbank zou volgen op 29 augustus 2000, de eerste gebeurtenis in de

tijldijn van veiligheid en de tweede gebeurtenis in de tijldijn van privacy. De uitspraak van de

Tabel 3 Cameratoezicht en Privacy naar datum

Gebeurtenis	Datum	Frequentie
1	16-08-2000	3
2	30-08-2000	8
3	26-09-2000	4
4	13-06-2002	3
5	07-01-2003	4
6	02-05-2003	5
7	26-10-2004	3
8	28-07-2007	3
9	08-05-2008	3

De zesde gebeurtenis van privacy is gelijk aan de zesde gebeurtenis van veiligheid. Het betreft hier de presentatie van het jaarverslag van 2002 door het College Bescherming Persoonsgegevens op 1 mei 2003. In het jaarverslag wordt gesteld dat privacy te gemakkelijk opzij gezet wordt. Daarnaast kondigt het CBP aan dat ze een onderzoek gaan doen naar cameratoezicht.

De zevende gebeurtenis is een erg interessante ontwikkeling. Op 26 oktober 2004 staat er in drie landelijke kranten een bericht over een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau. In het rapport wordt gesteld dat 85 procent van de Nederlanders meer cameratoezicht wenselijk tot zeer wenselijk vindt. Gesteld wordt dat er een groeiende wens is naar meer veiligheid en dat deze samen met de dreiging van terrorisme geleid heeft tot gemakkelijker accepteren van beperkingen van de privacy.

De achtste gebeurtenis is opnieuw een gebeurtenis die ook besproken is bij de veiligheidsgebeurtenissen. Op 27 juli 2007 doet minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken de oproep om meer slimme camera's in te zetten. Slimme camera's maken volgens de minister minder inbreuk op de privacy. De minister baseert zich hierbij op een onderzoek naar cameratoezicht door gemeentes dat ze naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

De negende en tevens laatste gebeurtenis is ook wederom een gebeurtenis die bij veiligheid aan bod gekomen is. Er is een discussie tussen Tweede Kamerleden over kentekenregistratie. Hierbij wordt kentekenregistratie door sommige partijen gezien als een uitbreiding van het cameratoezicht. Het CBP is van mening dat deze plannen onaanvaardbaar zijn. De politie (en andere overheidsinstanties) hebben geen reden om onverdachte burgers te registreren.

Maanden

Om zeker te zijn dat er geen belangrijke gebeurtenissen gemist zijn in de vorige analyse is er ook een analyse gemaakt op basis van frequentie per maand. Deze is iets anders aangepakt dan de analyse naar datum. Voor veiligheid is een kritieke voet van 12 artikelen in een maand gehanteerd. Voor privacy is een kritieke voet van 8 artikelen gehanteerd. Vervolgens is er gekeken welke maanden overeen kwamen met de zojuist besproken gebeurtenissen. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 4. Een aantal maanden zijn doorgestreept. Deze maanden komen overeen met één van de eerder besproken data en zullen verder buiten beschouwing worden gelaten. Achter de reguliere zwarte data is in één of een aantal steekwoorden samengevat wat er zich afspeelde in die periode.

Tabel 4 Gebeurtenissen overzicht naar maand

Maand Veiligheid	Frequentie	Steekwoorden	Maand Privacy	Frequentie	Steekwoorden
Oktober 2000	12	DNA, onderzoekschool voor veiligheid	Augustus 2000	14	
April 2002	20	-	September 2000	9	

Juni 2002	13	Rotterdam, Amsterdam, Tweede kamer verkiezingen	Oktober 2000	9	Beelden als bewijsmateriaal
November 2002	12	Eigen verantwoordelijkheid veiligheid	November 2000	9	Kritiek op registratiekamer en OM, Wallen
Januari 2003	24		Juli 2002	9	Volkert van der Graaf, Wallen
Mei 2003	46		September 2002	11	Volkert van der Graaf
Januari 2004	26		Oktober 2002	11	Volkert van der Graaf, weerstand tegen soepelere wetgeving privacy
Januari 2005	24		Mei 2003	8	
Oktober 2007	43		Mei 2008	8	
Februari 2008	44		Maart 2014	8	Gemeenteraads verkiezingen
Maart 2009	14	Incident buschauffeur	-		
Februari 2010	17	Gemeenteraadsverkiezingen	-		
Oktober 2010	47		-		
Maart 2014	14	Gemeenteraadsverkiezingen	-		

Er is een opvallend element uit de bovenstaande tabel dat moeite waard is om er uitgelicht te worden. In de maanden juli, september en oktober van het jaar 2002 staat als steekwoord Volkert van der Graaf. De berichtgeving rond cameratoezicht en privacy werd in deze gehele periode gedomineerd door berichtgeving rond de moordenaar van Pim Fortuyn. Deze gebeurtenis is niet aan het licht gekomen in de analyse naar datum. In deze periode was door de minister Korthals van Justitie besloten om als extra maatregel cameratoezicht te plaatsen in de cel van Volkert van der Graaf. Van der Graaf ging hierop in hongerstaking en er werd een rechtszaak aangespannen, die hij heeft verloren. Het voorval heeft uiteindelijk wel geleid tot een herbezinning van wetgeving door de in die periode nieuw aangetreden minister Donner.

6.2 Discours coalitions

Het debat omtrent cameratoezicht is voor dit onderzoek opgedeeld in vier periodes. In deze vier periodes zijn onder meer de introductie van wetgeving, vier wetswijzigingen en jurisprudentie op het gebied van cameratoezicht in het publieke domein opgenomen. Elke periode zal besproken worden. Er is een onderscheid gemaakt tussen het veiligheidsdiscours aan de ene kant en het privacy-discours andere kant in iedere periode. De bespreking van de ontwikkeling in deze discourses zal bij elke periode voorafgegaan worden door een bespreking van de kerngebeurtenissen in die periode. Er zal worden afgesloten met een aantal opvallende zaken uit de periode.

Periode 1995 tot 2000 Introductie

Kerngebeurtenissen

Deze periode wordt gekenmerkt door de opkomst van cameratoezicht als maatregel die ingezet wordt door gemeentes. Zoals niet ongebruikelijk loopt het wetgevingsproces achter de beleidspraktijk aan. Uit hoofdstuk vijf is al gebleken dat er op het gebied van cameratoezicht een scheiding waar te nemen valt tussen publiek en privaat cameratoezicht. Interessante is dat deze scheiding in de eerste periode nog niet waar te nemen is. Het private cameratoezicht en het publieke cameratoezicht vallen in eerste instantie onder dezelfde wetgeving vallen, de Wet persoonsregistraties. In 1997 stelt de registratiekamer regels aan de toepassing van cameratoezicht. Deze regels zijn een vertaling van de relevante Europese en nationale wetgeving op het gebied van privacy. Hier raken we meteen een interessant punt van deze periode. Vanuit het wetgevingsperspectief is cameratoezicht in deze periode aan te merken als een privacy-issue. Terwijl het in deze periode vanuit het beleidsperspectief aan te merken is als een veiligheidsissue. Het wordt immers ingezet om de veiligheid te vergroten.

Veiligheidsdiscours

Het veiligheidsperspectief op cameratoezicht wordt in deze periode met name gekenmerkt door twijfel over de effectiviteit van cameratoezicht (Kamerstukken II, 1995-1996, 1612). In deze periode is men al wel van mening dat de effectiviteit van cameratoezicht in ieder geval groter is naarmate er ook menselijk toezicht aanwezig is (Kamerstukken II, vergaderjaar 1996-1997, 25 000 VII, nr. 25). Uitgesproken voorstanders van cameratoezicht zijn in deze periode nog in de minderheid. De voorstanders zien een toenemende behoefte aan toezicht ter bevordering van de veiligheid. Camera's voor toezichtdoeleinden dienen volgens hen een tweeledig doel. Aan de ene kant gaat er een preventieve werking van camera's uit. Anderzijds kan het opgenomen beeldmateriaal een ondersteuning bieden aan de politie bij het opsporen van strafbare feiten.

Privacy discours

Vanuit het privacy-perspectief wordt er in deze periode gesproken over een wildgroei van camera's in Nederland (Kamerstukken II, vergaderjaar 1996-1997, 25 000 VII, nr. 25). Vanuit deze hoek wordt er dan ook gesuggereerd dat normering noodzakelijk is. Deze terminologie komt voort uit het rapport van de WODC, een rapport dat zeer belangrijk is geweest voor de discussie in deze periode. Het onderzoek is een katalysator geweest voor andere onderzoeken en discussie in de Tweede Kamer over het thema.

Het zijn het rapport *In beeld gebracht* en de *Beleidsnotitie cameratoezicht* waarin de eerste regelgeving van cameratoezicht in Nederland opgenomen zijn. De normen die destijds opgesteld zijn hielden in dat:

- “- het gebruik van camera's kenbaar moet zijn;
- het doel bepaald en omschreven wordt en in verband staat met de verantwoordelijkheid

van de gebruiker ten opzichte van de ruimte of het gebied dat in beeld wordt gebracht, en de gebruiker een redelijk belang heeft als het gaat om de private sector dan wel dat het gebruik noodzakelijk is voor diens taak (publieke en semi-publieke sector);

- afgewogen moet worden of de beoogde beveiliging niet op een minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd, waarbij ook de effectiviteit moet worden betrokken en dat

- levering van beelden aan derden moet voortvloeien uit het doel van de registratie en beelden niet langer dan nodig mogen worden bewaard" (Kamerstukken II, vergaderjaar 1997–1998, 25 760, nr. 1).

Verder wordt in beleidsnotitie Cameratoezicht gesteld dat de aard en mate van intimiteit van een situatie als indicator dient voor privacy-gevoeligheid. Op een intieme locatie is de inbreuk van camera's op de persoonlijke levenssfeer groter. Een voorbeeld van een intieme locatie is een buurt waar veel prostitutie is. In de discussie is men het er over eens dat de mate en aard van de intimiteit van een locatie een belangrijke indicator is voor privacy-gevoeligheid.

Opvallende zaken

Er duiken in deze periode al geluiden op over het toevoegen van kunstmatige intelligentie aan camera's. In het veiligheidsdiscours is men van mening dat dergelijke toevoegingen de efficiency van cameratoezicht vergroten en daarnaast een bijdrage kunnen leveren aan een toename van de veiligheid in de openbare ruimte.

Volgens het privacy-discours heerst er bij de toevoeging van kunstmatige intelligentie aan camera's het gevaar dat er een onaanvaardbare inbreuk gemaakt wordt op de persoonlijke levenssfeer.

Een ander opvallend feit is dat in mediaberichtgeving er vaak een koppeling gemaakt wordt tussen "big brother is watching you" en cameratoezicht. Bij de introductie van cameratoezicht in de gemeente Ede wordt hieraan meteen in het eerste mediabericht van de analyse al aan gerefereerd. In de Kamerstukken worden dergelijke referenties echter nauwelijks gemaakt.

Periode 2000 tot 2005 proto-institutionalisering

Kerngebeurtenissen

De periode van 2000 tot 2005 wordt gekenmerkt door drie wetwijzigingen en het ontstaan van belangrijke jurisprudentie. Allereerst wordt in deze periode de Wet bescherming persoonsgegevens van kracht. Deze wet verving de Wet persoonsregistraties. Ten tweede wordt in deze periode bij wet geregeld dat heimelijk filmen in beginsel strafbaar is. Ten derde wordt in de periode publiek cameratoezicht wettelijk genormeerd door de publicatie van artikel 151c Gemeentewet. Tot slot doet de rechtbank van Rotterdam uitspraak in een zaak waarbij cameratoezicht gebruikt werd als bewijsmateriaal. De rechtbank van Rotterdam bepaalde dat camerabeelden als bewijsmateriaal kunnen dienen in de vervolging. Deze vier gebeurtenissen hebben alle tot discussies geleid die min of meer eenzelfde karakter hadden.

Deze periode is aan te merken als de institutionaliseringsfase van cameratoezicht in Nederland. Cameratoezicht werd als maatregel al breed toegepast. Er was echter veel verschil in de toepassing en onduidelijkheid over wat wel en niet mocht. De wetgeving schept duidelijkheid en zorgt voor uniformering van de toepassing van cameratoezicht.

Veiligheidsdiscours

Deze institutionalisering gaat ook gepaard met een zekere mate van gewenning en acceptatie van cameratoezicht. Er worden in vergelijking tot de vorige periode veel minder vraagtekens gezet bij de effectiviteit van cameratoezicht. Waar de voorstanders in de vorige periode nog schaars leken te zijn lijkt dit nu omgeslagen. Dit komt onder meer tot uiting in de behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding strafbaarstelling heimelijk cameratoezicht. De uitspraak "*camera's zijn niet meer weg te denken uit het straatbeeld*" (De Graaf, D66. Kamerstukken II, 2001-2002, 55845607) staat symbool voor het denken over cameratoezicht binnen deze gehele periode. Hier een aantal voorbeelden waaruit deze tijdgeest blijkt:

"Dit zijn vormen van cameratoezicht die anno 2005 maatschappelijk volledig worden aanvaard. (Cornielje, VVD. Bron: Kamerstukken II, 2004-2005, 4219-4238)"

"De gedachte is dat de privacy wordt aangetast doordat een camera beelden opneemt, maar dat zie ik niet. (Van Haersma Buma, CDA. Bron: Kamerstukken II, 2004-2005, 4219-4238)"

"Voorzitter. "Nederland, cameraland" zou het motto kunnen zijn van dit debat. Het gebruik van camera's is in ons land een zeer alledaags verschijnsel geworden." (Van Heemst, PvdA. Bron: Kamerstukken II, 2004-2005, 4219-4238).

Of deze Kamerleden nu voor- of tegenstander zijn van cameratoezicht is niet van belang. Deze citaten laten allemaal duidelijk zien dat de Kamerleden van mening zijn dat cameratoezicht een maatschappelijk geaccepteerd middel is. Deze story line dient ter vervanging van de discussie of cameratoezicht eigenlijk wel toegepast moet worden. Een discussie die eerder nog wel uitvoerig gevoerd werd.

Opvallende zaken

Interessant aan deze periode is dat de gevleugelde uitspraak "*wie niets te verbergen heeft, hoeft zich geen zorgen te maken om camera's*" (Van Heemst, PvdA. Bron: Kamerstukken II, 2001-2002, 55845607) zijn intreden doet. Deze uitspraak of uitspraken van gelijke strekking zijn een vaak gehoord argument in het dagelijks leven. In de vorige periode is hiervan nog geen spoor te bekennen. In de mediaberichtgeving die is verzameld voor dit onderzoek duidt de term '*niets te verbergen*' in deze strekking voor het eerst op in oktober 2001. Op basis van de gegevens die beschikbaar waren voor dit onderzoek is niet met zekerheid te zeggen of er een verband is, maar dit is pakweg een maand na de aanslagen van 9/11 en de introductie van de 'War on terror' als reactie van de Amerikanen daarop. Tevens is het interessant dat er mondjesmaat gesuggereerd wordt dat mensen minder waarde aan privacy zijn gaan hechten, omdat ze hun hele hebben en houden op televisie laten zien.

De vorige twee punten komen samen tot uiting in het standpunt van een aantal Kamerleden dat de wetgeving die in deze periode geïntroduceerd wordt een beetje ingaat tegen de tijdgeest (Kamerstukken I, 2002-2003, 726-729; Kamerstukken II, 2001-2002, 5584- 5607). Men is van mening dat de wetgeving teveel accent legt op de privacy van burgers in plaats van op de veiligheid. Dit is een duidelijke verschuiving van discours. In de Tweede Kamer werd in de eerste periode cameratoezicht als een privacy-issue geframed. Dat is het in de tweede periode nog steeds maar de eerste haarscheurtjes zijn hier al waar te nemen.

Opvallende zaken

Hoewel de parlementaire behandeling van de Wet bescherming persoonsgegevens gedeeltelijk eigenlijk binnen de vorige periode valt, wordt de wet wel in deze periode pas van kracht en is daarom hier opgenomen. Het opvallende aan deze discussie is dat er eigenlijk nauwelijks gesproken werd over cameratoezicht. Dit terwijl de Wet persoonsregistratie die vervangen werd door het huidige wet bescherming persoonsgegevens destijds het juridische kader was voor zowel publiek als privaat cameratoezicht. Op het moment dat de Wet bescherming persoonsgegevens van kracht werd, was dat het nieuwe juridische kader. Een mogelijke verklaring voor het feit dat men de discussie over cameratoezicht hier niet voerde, is dat men van mening was dat de normering uit de notitie cameratoezicht afdoende waren. Daarnaast was men zich er waarschijnlijk van bewust dat er wetswijzigingen voorbereid werden om cameratoezicht specifiek te gaan regelen.

Een ander interessant punt is dat de mate en aard van intimiteit als indicator voor privacy-gevoeligheid volledig verdwenen lijkt uit de discussie. In twee van de drie memories van toelichting van de wetswijzigingen komt het woord niet eens voor. In de andere slechts één keer. Dit terwijl er in de beleidsnotitie cameratoezicht nog een hele paragraaf aan besteed wordt.

Periode 2005 tot 2010 institutionalisering

Kerngebeurtenissen

Deze periode wordt gekenmerkt door de afwezigheid van grote beleidsveranderingen. In de vorige periode is cameratoezicht geïstitutionaliseerd. De discussie komt in de daarop volgende periode wat meer tot rust. Hier en daar wordt er wat verder gesproken over precieze invullingen van de wetgeving, maar over het algemeen is het in deze periode vrij rustig. Er zijn twee momenten die duidelijk naar voren komen uit de statistische media-analyse naar veiligheid en cameratoezicht. De discussie omtrent camera's leeft in deze periode twee keer op. Allereerst op het moment dat minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken stelt dat er meer slimme camera's ingezet moeten worden door gemeentes. De gehanteerde argumentatie van de minister is dat slimme camera's efficiënter en makkelijker zijn. Daarnaast hebben slimme camera's volgens de minister een minder grote inbreuk op de privacy. Er worden namelijk alleen beelden opgenomen als er sprake is van agressie. Deze stellingname wijkt af van het eerdere standpunt van de regering in de periode 1995 tot 2000

over kunstmatige intelligentie. De afwijking is niet groot maar toch duidelijk aanwezig. Waar in de jaren negentig nog voorzichtigheid werd betracht is deze nu volledig verdwenen.

De tweede opleving van de discussie rond cameratoezicht doet de kop op binnen een discussie in de Tweede Kamer over het toepassen van kentekenregistratie door de politie IJsselland.

Veiligheidsdiscours

Vanuit het veiligheidsdiscours lijken slimme toepassingen omarmd te worden in deze periode. Zowel in de discussie over ANPR als de mediaberichtgeving over slimme camera's is minister Ter Horst een duidelijk voorstander van slim of intelligent cameratoezicht. Het bevordert volgens haar de veiligheid, zorgt ervoor dat er minder mensen nodig zijn om de beelden uit te kijken en is efficiënter. Ter Horst stelde het volgende over het gebruik van kentekenregistratie: "Als je criminelen wilt vangen moet je soms onorthodox te werk gaan." (DAG, 8-5-2008). Hiermee gaf de minister aan ver te willen gaan om criminelen te pakken te krijgen. Dit is een duidelijk teken dat de minister de veiligheid erg belangrijk vindt en wijst er ook op dat ze dit belangrijker vindt dan privacy.

Verder blijven ook in deze periode de twijfels over de effectiviteit van cameratoezicht aanwezig. Wel wordt de scheiding tussen privaat en publiek cameratoezicht aan de kaak gesteld. Vanuit het veiligheidsperspectief lijkt deze scheiding achterhaald te zijn.

Privacy discours

In het privacy discours is een tweedeling waar te nemen. In de jaren negentig had het privacy discours weinig goede woorden over voor intelligente toepassingen. Deze mening is nog steeds niet verstomd in de discussie. Er is echter een tweede stroming te onderscheiden. Een stroming die de argumentatie van de minister volgt dat slimme camera's minder inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer. Slimme camera's zijn een voorbeeld van Privacy Enhancing Technology. Dit houdt in dat in het ontwerp van de camera's de privacy-waarborgen al meegenomen worden. Volgens de minister hebben ze om deze reden minder een positief effect op de privacy. Een stroming die zich gesterkt voelt door uitspraken van het College Bescherming Persoonsgegevens over de koppeling van geluidsdetectoren aan camera's in een pilot van de gemeente Groningen. In de pilot wordt gesproken van dataminimalisatie omdat de camera alleen beelden bewaart bij een agressiedetectie.

Aan de andere kant is het College Bescherming Persoonsgegevens kritisch op de politie IJsselland die gebruik maken van kentekenregistratie aan de hand van camera's. De meerderheid van de Tweede Kamer is het met het CBP eens. Het laat zien dat het privacy discours ten aan zien van slimme camera's nog steeds dominant aanwezig is.

Interessant is dat er binnen het privacy perspectief duidelijk twee verschillende lijnen te volgen zijn. Men lijkt niet goed te weten hoe te reageren op 'slimme' toepassingen van cameratoezicht. De eerste stroming vindt dat privacy een kleinere inbreuk maken op de

privacy. Dit standpunt past meer bij de zojuist besproken argumentatie van minister Ter Horst. De tweede lijn ziet slimme camera's als een grotere inbreuk op de privacy dan regulier cameratoezicht. Deze twee verschillende standpunten lijken te verklaren door het feit dat het bepalen of er wel of geen sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer sterk context afhankelijk is. De specifieke toepassing die gekozen wordt, is doorslaggevend in de afweging of er wel of geen sprake is van een inbreuk.

Opvallende zaken

In deze periode worden er ook twee keer een handreiking cameratoezicht uitgegeven. Een opvallend gegeven aangezien er geen wetswijziging is geweest. Er is daarmee niet echt een duidelijke aanleiding om een nieuwe handreiking uit te geven. Wat op viel tijdens het analyseren van de twee stukken is dat er een nieuwe verschijnsel binnen het beleidsdomein cameratoezicht wordt geïntroduceerd. Er wordt gesproken over publiek-privaat cameratoezicht en over het delen van beelden. Een verschijnsel dat in de handreiking van 2006 geen enkele aandacht krijgt. Terwijl het in de handreiking van 2009 gepresenteerd wordt als derde vorm van cameratoezicht naast publiek cameratoezicht en privaat cameratoezicht.

Periode 2010 tot 2014 Verschuiving

Kerngebeurtenissen

De voor nu laatste periode in het beleidsdomein cameratoezicht wordt gekenmerkt door een op handen zijnde wetswijziging van artikel 151c Gemeentewet. De wetswijziging heeft als officiële titel: "wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht". De eerder besproken wetswijziging droeg als officiële naam: "het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen)". In het verschil in formulering zit de verschuiving die deze periode kenmerkt eigenlijk al opgesloten. Waar chronologisch gezien de eerste wetswijziging spreekt van de 'invoering van regels omtrent het gebruik van camera's', spreekt de tweede wijziging over de 'inzet van camera's'. Deze formulering laat een verschuiving zien van cameratoezicht als privacy-issue naar cameratoezicht als een veiligheidsissue. Het tweede wetsvoorstel wil de invloed van cameratoezicht op de veiligheid vergroten, waar het eerste wetsvoorstel de privacy van burgers wil beschermen bij het gebruik van cameratoezicht.

Veiligheidsdiscours

Het veiligheidsdiscours heeft aan dominantie gewonnen ten opzichte van het privacy perspectief. Zoals zojuist al aan gerefereerd wordt cameratoezicht bij dit wetsvoorstel geframed vanuit een veiligheidsperspectief. Wat niet betekent dat er niet meer over privacy gesproken wordt in de discussie. Twijfel over de effectiviteit van cameratoezicht is er nog steeds, maar vormt tot op heden geen barrière voor het wetsvoorstel. Afgaande op de wetswijziging heeft het veiligheidsdiscours aan kracht gewonnen. De wetswijziging beoogd

namelijk onder meer het schrappen van het woordje vast. Uit artikel 151c gemeentewet. Deze kleine verandering heeft grote implicaties: Cameratoezicht moet flexibeler worden en is in de huidige vorm niet meer van deze tijd.

Het punt dat het wetsvoorstel wil maken is dat door flexibilisering van cameratoezicht dit effectiever ingezet kan worden. Over het algemeen is men het hierover vanuit het veiligheidsdiscours (soms om verschillende redenen) met elkaar eens.

Privacy discours

Om te schetsen hoe er in deze periode door sommigen tegen privacy aangekeken wordt, kan het volgende citaat van de heer Fritsma Kamerlid voor de Partij voor de vrijheid [PVV] illustreren: "Wil je privacy, pleeg dan geen misdrijf" (Kamerstukken II, 2013-2014, 66-23). Een uitspraak waaruit duidelijk blijkt dat deze persoon meer waarde hecht aan veiligheid dan aan privacy. Dit is een lijn die altijd in de discussie aanwezig is geweest, maar voor het eerst zo expliciet wordt uitgesproken.

Een andere lijn van het privacy-discours die in deze periode in de discussie is waar te nemen is dat flexibele camera's een grotere inbreuk maken op de privacy van mensen. Veel Kamerleden maken zich zorgen over de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die drones met camera's daaraan bevestigd maken. De discussie gaat vanuit het privacy-discours vooral over de vraag hoe de privacy gewaarborgd wordt bij nieuwe toepassingen van cameratoezicht.

Opvallende zaken

Interessant blijft echter wel dat binnen het veiligheidsdiscours in elke periode er twijfels zijn bij de effectiviteit van cameratoezicht. Interessant aan dit punt is dat binnen de discussie in het begin terughoudendheid met het toepassen van cameratoezicht wordt gepredikt. Terwijl de praktijk laat zien dat de daad niet bij het woord gevoegd wordt en cameratoezicht zich nog breder verspreid binnen Nederland. De opmerkingen over de twijfel bij de effectiviteit hebben het karakter van een story line. Men is het eens dat er twijfel is over de effectiviteit waardoor de discussie hierover nauwelijks nog gevoerd wordt. Door te zeggen dat er twijfel is bij de effectiviteit creëert men een soort overeenstemming waardoor de discussie niet echt hard gevoerd op dit onderwerp. Iedereen is het eens met de twijfel, maar zit dit vervolgens niet als een reden om cameratoezicht verder aan banden te leggen dan wel er mee te stoppen.

6.3 Ontwricht discours

Bij beleidsverandering bij de introductie van cameratoezicht als fenomeen blijkt vooral het privacy discours dominant. Uit meerdere citaten blijkt dat in de samenleving veel waarde aan privacy gehecht wordt. Men weet nog niet heel goed wat men met cameratoezicht aan moet. Er heersen veel vragen: hoe effectief is cameratoezicht? Moet de privacy niet beter gewaarborgd worden. Er is in deze periode een duidelijke roep om normering van cameratoezicht door de wetgevers. In deze periode is er dus duidelijk sprake van

institutionele ambiguïteit. Men heeft een nieuw fenomeen erkend en weet niet goed hoe hier mee omgegaan dient te worden.

Beleidsverandering 1,2, en 3 vallen alle drie in periode twee, de periode van institutionalisering. Het wetgevingsproces gaat niet over één nacht ijs. Wetgeving wordt steeds verder gespecificeerd. Bij de eerste beleidsverandering, de introductie van de wet bescherming persoonsgegevens is er eigenlijk geen sprake meer van institutionele ambiguïteit. Cameratoezicht wordt nauwelijks specifiek besproken in deze beleidsverandering. Dit is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat de wet een implementatie is van een Europese richtlijn en er dus ook weinig te onderhandelen valt voor de Nederlandse wetgevers.

De tweede en derde beleidsverandering, respectievelijk het heimelijk cameratoezicht en publiek cameratoezicht hebben in hun parlementaire behandeling wel een duidelijke koppeling met institutionele ambiguïteit die er heerst. In beide gevallen wordt er duidelijk gerefereerd aan de noodzaak tot normering, uniformering en het bieden van rechtszekerheid.

De vierde beleidsverandering heeft in mindere mate ook te maken met institutionele ambiguïteit. Volgens de wetgever is er namelijk sprake van een gat tussen praktijk en wetgeving. De wetgeving zou te veel verouderd zijn volgens de minister van Veiligheid en Justitie.

In drie van de vier gevallen lijkt er duidelijk sprake te zijn van institutionele ambiguïteit. Institutionele ambiguïteit wordt, zoals besproken in hoofdstuk 4, gebruikt als indicator van een ontwricht discours. Bij de eerste beleidsverandering lijkt er dus geen sprake te zijn van een ontwricht discours binnen het beleidsdomein van cameratoezicht. Eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het Europese niveau buiten de onderzoeksomvang valt. De wet bescherming persoonsgegevens gaat dan ook veel verder dan cameratoezicht alleen, maar heeft hier wel een grote invloed op. Interessant is de vraag of er wellicht op Europees niveau sprake was van institutionele ambiguïteit omtrent cameratoezicht die geleid heeft tot de beleidsverandering. Het antwoord op deze vraag kan dit onderzoek echter niet geven.

6.4 Dynamische gebeurtenissen

De variant van het Hajer op het Advocacy Coalitions Raamwerk volgend zijn het de dynamische gebeurtenissen die nu besproken dienen te worden om de ontwrichting van het discours te verklaren. Op basis van het voorgaande zijn er eigenlijk twee momenten van ontwrichting van het discours te onderscheiden. De eerste ontwrichting ligt in periode 1 en de tweede periode van ontwrichting ligt in periode 3.

In hoofdstuk vier zijn er drie dynamische gebeurtenissen beschreven. Er zal nu gekeken of één van deze ontwikkelingen wellicht het ontstaan van een ontwricht discours kan verklaren.

De eerste dynamische ontwikkeling die genoemd wordt in hoofdstuk 4 zijn sociaaleconomische en technische ontwikkelingen. In de eerste ontwricting is duidelijk een element van technologische ontwikkeling waar te nemen die tot de ontwricting heeft geleid. Camera's kwamen op de markt beschikbaar en Kamerleden en de media wisten nog niet zo goed wat ze hiervan moesten vinden. Dit in combinatie met het gebrek aan duidelijke regelgeving zorgden voor de institutionele ambiguïteit die uiteindelijk tot de nieuwe wetgeving heeft geleid.

Tijdens de opkomst van het fenomeen cameratoezicht treden de paarse kabinetten van minister-president Kok aan (1994-2002). Dit is de periode waarin de notitie cameratoezicht wordt gepresenteerd en de behandelingen van de wet bescherming persoonsgegevens en de wetwijziging heimelijk cameratoezicht plaatsvinden. De twee kabinetten paars worden opgevolgd door vier kabinetten Balkenende (2002-2010). De introductie van artikel 151c Gemeentewet valt onder het kabinet Balkenende II. In de documentanalyse zijn er geen aanwijzingen gevonden dat het aan de macht komen van een nieuwe coalitie invloed heeft gehad op het wel of niet tot stand komen van een beleidsverandering. De wetten die tijdens de institutionaliseringsfase van kracht zijn geworden overstijgen meerdere kabinetten. In zekere zin zijn de wetten een uitwerking van de beleidsnotitie cameratoezicht. De notitie werd gepresenteerd door een paars kabinet en uiteindelijk deels bekrachtigd met de introductie van artikel 151c Gemeentewet door Balkenende II. Dit kabinet bestond uit VVD, CDA en D66, terwijl de paarse kabinetten bestonden uit PvdA, VVD en D66. Het zijn twee kabinetten met een wezenlijk andere positie in het politieke spectrum.

Bij de tweede ontwricting lijken politieke ontwikkelingen wel van belang. De vierde beleidsverandering bestrijkt de periode 2012 tot aan nu. De kabinetten Balkenende worden in 2010 opgevolgd door tot nu toe twee kabinetten Rutte. Het eerste kabinet Rutte bestond uit VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV. Het huidige kabinet, dat verantwoordelijk is voor de wetwijziging, bestaat uit VVD en PvdA. Sinds Rutte I kennen we in Nederland een ministerie van Veiligheid en Justitie. Voorheen was veiligheid opgedeeld over het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit is een eerste belangrijke politieke ontwikkeling die de deur opent voor het veiligheidsdiscours. Het ministerie van Veiligheid en Justitie staat onder leiding van minister Ivo Opstelten. Met het noemen van Opstelten komen we meteen aan een tweede politieke ontwikkeling die van belang lijkt. In de media-analyse is de beleidsverandering van Rotterdam in 2002 aan het licht gekomen. Het bestuur van Rotterdam profileerde zich als een coalitie die de veiligheid ging verbeteren. In deze periode was Opstelten burgemeester van Rotterdam. De beeltenis van Opstelten heeft een tijd in Rotterdam op billboards gestaan met als slogan "ik vind dat veiligheid boven privacy gaat". Als vervolgens de wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht gepresenteerd wordt, lijkt Opstelten hier een belangrijke rol in gespeeld te hebben.

De derde dynamische gebeurtenis die is besproken in hoofdstuk 4 zijn politieke beslissingen in andere beleidsdomeinen. Het moge duidelijk zijn dat de wet bescherming persoonsgegevens hier een mooi voorbeeld van is. De wet bescherming persoonsgegevens is een implementatie van richtlijn 95 van de Europese commissie. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat deze dynamische ontwikkeling ook daadwerkelijk tot de ontwrichting heeft geleid. De technologische ontwikkeling lijkt hier meer verklaringskracht te hebben.

6.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de analyse van deze master thesis centraal. Allereerst is er een tijdelijk gecreëerd voor het privacy- en het veiligheidsdiscours. In paragraaf 2 zijn de beleidsveranderingen besproken die op basis van paragraaf 1 aan het licht gekomen zijn. In paragraaf 3 zijn de discours coalitions op het gebied van cameratoezicht in kaart gebracht en onderverdeeld in vier periodes en is er aandacht besteed aan verandering tussen deze twee discours coalitions. Om in paragraaf 4 te kunnen bepalen of er sprake is geweest van een ontwricht discours. Tot slot is in paragraaf 5 geanalyseerd of er wellicht dynamische gebeurtenissen zijn geweest die deze ontwrichting teweeggebracht kunnen hebben.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk staat de conclusie van deze master thesis centraal. In dit hoofdstuk zal er antwoord gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek, tevens zal er gereflecteerd worden op het onderzoek en tot slot zal er gereflecteerd worden op de theorie.

Bij de aanvang van dit onderzoek bestonden er vragen omtrent het spanningsveld tussen veiligheid en privacy in het beleidsdomein van cameratoezicht. Deze twee waarden leken in elkaars vaarwater te zitten op het gebied van cameratoezicht. Op voorhand bestond het beeld dat privacy de laatste jaren steeds meer maatschappelijke aandacht krijgt. Voorbeelden hiervan zijn big data, onthullingen van Edward Snowden en het lekken van naaktfoto's van beroemdheden.

Vervolgens is er een synthese gemaakt van wetenschappelijke literatuur op het gebied van discoursen en beleidsverandering. Hierbij is er gebruik gemaakt van een aantal verschillende benaderingen die ieder hun eigen bijdrage leverde aan het totaal plaatje.

Dit heeft geresulteerd in een conceptueel model dat in deze master thesis getest zou worden aan de hand van de casus Cameratoezicht in Nederland. Het conceptuele model ging er vanuit dat dynamische gebeurtenissen kunnen leiden tot een ontwricht discours. Een ontwricht discours brengt een verandering in de balans tussen verschillende discours coalitions tot stand. Met het optreden van een verschuiving in de balans ontstaan er beleidsveranderingen.

Dit conceptuele model vormt het theoretische gedeelte van dit onderzoek. In hoofdstuk vijf is vervolgens de casus van deze master thesis uitvoerig besproken. Deze beschrijving is een momentopname van het beleidsdomein op dat moment. Tijdens de analyse is er vervolgens gekeken hoe het beleidsdomein zich ontwikkeld heeft en is er op zoek gegaan naar de concepten uit het conceptuele model.

7.1 Beantwoording deelvragen

Voor dit onderzoek zijn er vier deelvragen opgesteld. Twee van de vier deelvragen waren theoretisch van aard: De eerste theoretische deelvraag is *wat zijn discoursen?* De tweede theoretische deelvraag is: *welke rol spelen discoursen in het hervormingsproces in een beleidsdomein?* Deze twee deelvragen zijn reeds beantwoord in respectievelijk hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3. Naast de twee theoretische deelvragen zijn er ook twee empirische deelvragen opgesteld. Er zal op deze twee deelvragen een antwoord geformuleerd worden om vervolgens een antwoord te formuleren op de hoofdvraag van dit onderzoek.

De eerste empirische deelvraag is: *Hoe heeft het privacy-discours omtrent de toepassing van cameratoezicht in Nederland zich ontwikkeld?*

Het privacy-discours is in de beginfase erg dominant. Men is tijdens de opkomst van cameratoezicht in de jaren 90 van de vorige eeuw erg sceptisch over cameratoezicht. Deze scepsis komt onder andere voort uit de waarde die men in die periode hecht aan privacy.

De dominantie van het privacy-discours neemt echter snel af. Al in de institutionaliseringsfase van privacywetgeving groeit het geluid dat burgers minder waarde zouden hechten aan privacy. Er worden daarmee direct vraagtekens gezet bij de wetgeving die op dat moment wordt behandeld. Er dient overigens opgemerkt te worden dat de Nederlandse wetgeving vooral een vertaling is van Europese richtlijnen.

De dominantie van het privacy-discours brokkelt nog verder af en de discussie verschuift zich in de stabilisatiefase van cameratoezicht naar slim cameratoezicht. Met deze verschuiving treedt er ook veel meer een tweedeling op binnen het privacy discours. Aan de ene kant wordt slim cameratoezicht gekenmerkt als een maatregel die minder inbreuk maakt op privacy. Aan de andere kant wordt privacy gezien als maatregel die juist een grotere inbreuk maakt op de privacy. Er zijn in een discussie natuurlijk altijd voor- en tegenstanders. Opvallend is echter dat in eerdere fases iedereen het eigenlijk eens was over het feit dat de privacy gewaarborgd moest worden en dat normering noodzakelijk was.

In de laatste periode is het privacy-discours verschoven van toonaangevende waarde in de discussie naar secundaire waarde. Dit komt tot uiting in de manier van formulering van wetsvoorstellen door de minister van Veiligheid en Justitie in deze periode.

De tweede empirische deelvraag is: *Hoe heeft het veiligheidsdiscours omtrent de toepassing cameratoezicht in Nederland zich ontwikkeld?*

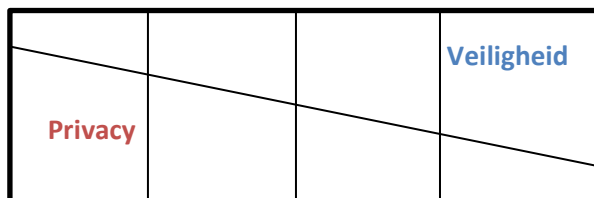
Het veiligheidsdiscours maakt een interessante ontwikkeling door. Bij de introductie van cameratoezicht in de jaren negentig van de vorige eeuw worden er vooral vraagtekens gezet bij de effectiviteit van cameratoezicht. Deze effectiviteitsvraag is een terugkerend thema in elke periode.

In de tweede periode is er vanuit het veiligheidsdiscours sprake van acceptatie en gewenning aan de maatregel cameratoezicht. Termen als “niet meer uit het straatbeeld weg te denken” en “ik heb niets te verbergen” worden met regelmaat gebezigd. Belangrijk voor het veiligheidsdiscours is dat in de tweede periode door de rechtbank beeldmateriaal voor het eerst geaccepteerd wordt als bewijsmateriaal.

In de derde periode wordt de discussie vooral gevoerd over slimme/intelligente toepassingen van cameratoezicht. Vanuit het veiligheidsdiscours worden dergelijke toepassingen toegejuicht. Over het algemeen is men het er over eens dat de toepassingen bijdragen aan een verbetering van de effectiviteit.

In de laatste periode heeft het veiligheidsdiscours nog duidelijker aan dominantie gewonnen. Waar wetsvoorstellen in eerdere periode privacy georiënteerd waren, is het wetsvoorstel in deze periode veiligheid georiënteerd.

Kortom is er een trend waar te nemen waarin de dominantie van het privacy discours afneemt en tegelijkertijd de dominantie van het veiligheidsdiscours toeneemt. In figuur 1 is de ontwikkeling van het spanningsveld gesimplificeerd weergegeven.



Figuur 4 Spanningsveld

7.2 Beantwoording hoofdvraag

Nu de deelvragen beantwoord zijn, kan de hoofdvraag van dit onderzoek beantwort worden. De hoofdvraag van dit onderzoek is: *In hoeverre kan het spanningsveld tussen het veiligheidsdiscours en het privacy-discours beleidsveranderingen op het gebied van cameratoezicht verklaren?*

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn ein aantal punten van belang. Allereerst zijn tijdens de analyse vier beleidsveranderingen an het licht gekomen. Bij deze beleidsveranderingen is steeds stap voor stap teruggelopen of het conceptuele model klopte. In twee van de vier beschreven perioden van cameratoezicht in Nederland vind(t)(en) er één of meerdere beleidsveranderingen plaats. In periode twee, de institutionalisierungsphase fanden er drei beleidsveranderingen plaats und in periode vier fand er ein beleidsverandering plaats.

De eerste drei beleidsveranderingen finden plaats ten tijde van relativ dominant privacy-discours ten opzichte van het veiligheidsdiscours. Deze drei beleidsveranderingen zijn eigentlich die implementatie van regelgeving op het gebied von cameratoezicht. Men moest sich op dat moment ein mening gaan vormen over cameratoezicht. Dit is ein verschuiving von ein situatie waarin men noch nicht von het bestaan von cameratoezicht weet naar ein moment dat er ein mening moet zijn. Daarmee is er hier dus sprake geweest von ein verschuiving in de balans zwischen de beide discoursen. Eigentlich is er meer sprake von ein vorming in plaats von verschuiving. Omdat vorming hier gesehen kan worden als ein verschuiving, wordt het aangemerkt als verschuiving.

De volgende stap is het kijken of er sprake is geweest von ein ontworpen discours. Als indicator hiervoor is institutionele ambigüiteit gebruikt. De eerste periode kan zeker

aangeduid worden als periode van institutionele ambiguïteit. In de wetsvoorstellen wordt er duidelijk gerefereerd aan het feit dat de praktijk om normering en uniformering roept.

Vervolgens is voor twee van de drie beleidsveranderingen de technologische ontwikkeling een belangrijke dynamische gebeurtenis die deze ontwrichting kan verklaren. Doordat cameratoezicht voor gemeentes en particulieren beschikbaar wordt ontstaat er onduidelijkheid.

Bij de derde beleidsverandering in deze periode is er ook sprake van één van de in de wetenschappelijke literatuur beschreven dynamische ontwikkelingen. Hier is het de ontwikkeling in een ander beleidsdomein, namelijk het privacy debat op Europees niveau, dat tot nieuwe regelgeving leidt in het beleidsdomein van cameratoezicht.

Voor de eerste drie beleidsveranderingen is het theoretische model goed toepasbaar om de beleidsveranderingen te verklaren. Dan rest alleen nog de vierde beleidsverandering in periode vier.

Zoals zojuist beschreven is er in deze periode een duidelijke verschuiving waar te nemen tussen de twee discoursen. Deze verschuiving maakt echter wel deel uit van een trend die al langer gaande is.

Ook bij deze beleidsverandering is er sprake van een ontwricht discours. De wetgevers spreken van gat tussen wat men in de samenleving vindt en ontwikkeling in de wetgeving die eigenlijk zijn wortels al in periode twee heeft. Er wordt meerdere malen gerefereerd aan een tijdsgeest waarin veiligheid belangrijker is dan privacy.

Opnieuw is er ook een in de wetenschappelijke literatuur beschreven dynamische ontwikkeling waargenomen die vooraf gaat aan de andere gebeurtenissen. Er heeft een verandering in de regeringscoalities plaatsgevonden. Deze nieuwe regeringscoalitie heeft er onder andere toe geleid dat er een ministerie van Veiligheid en Justitie is gekomen.

Op basis van het feit dat voor alle vier de onderzochte beleidsveranderingen het conceptuele model toepasbaar is, kan geconcludeerd worden dat een verandering in het spanningsveld van discoursen een beleidsverandering kan verklaren.

7.3 Reflectie op het onderzoek

Er zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen bij deze conclusie die betrekking hebben op de keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek. Het is erg moeilijk om harde causaliteit vast te stellen op basis van kwalitatief onderzoek. Er is in dit onderzoek naar gestreefd om zoveel mogelijk van feiten uit te gaan en interpretaties tot een minimum te beperken. In kwalitatief onderzoek ontkomt men echter niet aan interpretaties.

Daarnaast wordt in de sociale wetenschappen veel gewerkt met concepten zoals democratie. Democratie is een concept dat niet direct waarneembaar is in de werkelijkheid. Het is een

afgeleide van verschijnselen die men wel kan waarnemen die zich voordoen in een bepaalde volgorde. Nu is het afhankelijk van welke wetenschapsfilosofie iemand aanhangt of er sprake is van kennisontwikkeling aan de hand van concepten. In dit onderzoek is onder andere gebruik gemaakt van het concept discours. Een concept dat net als democratie niet waar te nemen is in de werkelijkheid. Tijdens het analyseren in deze master thesis is geprobeerd zoveel mogelijk de regels te volgen die vooraf zijn opgesteld in het methodologische hoofdstuk.

Het is niet ondenkbaar dat er alternatieve verklaringen mogelijk zijn om dezelfde beleidsveranderingen te verklaren. Op basis van dit onderzoek kan in ieder geval geconcludeerd worden dat verschuivende beoordelingen van waarden in de discussie van essentieel belang zijn in het begrijpen van veranderingen.

Een andere kanttekening die gemaakt dient te worden is dat er in dit onderzoek gekozen is voor beleidsveranderingen op het niveau van wetsvoorstellen. De conclusie van dit onderzoek geldt daarmee ook alleen op dat niveau. Het is mogelijk dat kleinere beleidsveranderingen absoluut niet verklaard kunnen worden aan de hand van het in dit onderzoek gehanteerde conceptuele model. Er kunnen daarover simpelweg geen uitspraken gedaan worden.

Een laatste kanttekening bij dit onderzoek is dat door de gekozen databronnen vooral publiek cameratoezicht belicht is. Privaat cameratoezicht wordt simpelweg maar heel beperkt behandeld in de Staten-Generaal. Dit is meteen ook een erg opvallend punt. De regering heeft door de jaren heen met name het publieke cameratoezicht onder de loep genomen.

7.4 Reflectie op de theorie

De discours coalities benadering biedt een interessant en nuttige invalshoek op beleidsverandering. Er zitten echter wel een aantal lastige aspecten aan. Allereerst levert het discours gestuurd kijken naar een beleidsveld soms problemen op. Een discours coalitie is moeilijk waarneembaar doordat er eigenlijk continu een tweedeling is waar te nemen. Bij het privacy-discours zegt de één dat er sprake is van een inbreuk en de ander zegt dat er geen sprake is van een inbreuk. Bij veiligheid zegt de één dat cameratoezicht effectief is terwijl de ander daar juist vraagtekens bij zet.

De enige manier om dan tot conclusies te komen is bij een stemming in de Kamer en het meerderheidsprincipe als leidend te nemen. De discussie gaat dan op een bepaald moment een bepaalde kant uit, maar of daarmee vast te stellen is dat er sprake is van een dominante discours is natuurlijk betwistbaar.

Het lastige van het analyseren van discussies als deze is dat er een aantal verschillende lijnen door elkaar heen lopen. Iemand kan tegenstander zijn van cameratoezicht, omdat hij denkt dat het niet effectief is voor de veiligheid. Iemand anders kan tegenstander zijn omdat hij

van mening is dat het een inbreuk is op de privacy. Deze twee kunnen hand in hand gaan maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Deze twee personen zitten in een ander discours maar willen hetzelfde bereiken en kunnen dat ook bereiken.

Een tweede kanttekening is dat hetgeen dat de indeling naar argumentatie beoogt het vaststellen van een discours lastig maakt. Iemand kan voorstander zijn van cameratoezicht bezien vanuit het veiligheidsperspectief, maar kan tegelijkertijd ook vinden dat het een inbreuk maakt op de privacy vanuit een privacy-discours. Het feit dat dit mogelijk is in de discoursbenadering is een erg sterk punt van deze benadering. Het maakt echter het formuleren van een discours lastig. Personen die zichzelf in beide waarden kunnen vinden zorgen voor nuance verschillen. Iedereen legt het accent net anders. Het is echter moeilijk om een story line te formuleren waar genuanceerde meningen en de extremere meningen allebei inpassen.

Een laatste kanttekening die bij de theorie geplaatst kan worden is dat er wellicht onvoldoende aandacht is voor incidenten of crises in deze benadering. Vooral uit de media-analyse op maandniveau kwamen drie incidenten naar voren die leiden tot een opleving van de discussie. Allereerst is er een incident waarbij er een buschauffeur mishandeld wordt. Dit leidt vervolgens tot een convenant. Een tweede incident is het plaatsen van camera's in de cel van Volkert van der Graaf. De discussie over veiligheid versus privacy kwam hierdoor mooi op gang. Tot slot is er ook nog een derde incident. In een tv-programma wordt aangetoond dat de beveiliging op Schiphol niet in orde is. Hierop wordt de beveiliging op Schiphol aangescherpt. Deze manier van handelen, waarbij een incident leidend is voor het voeren van nieuw beleid, wordt in wetenschappelijke literatuur ook wel de risicoregelreflex (Helsloot, 2010) genoemd. De drie gebeurtenissen leiden alle drie tot discussie en op kleine schaal ook tot beleidsveranderingen. De gebeurtenissen zijn echter moeilijk te vertalen in één van de drie in de literatuur beschreven dynamische gebeurtenissen.

De reflectie op de theorie heeft zich nu beperkt tot het reflecteren op de discours coalitions benadering. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek is het echter ook mogelijk om te reflecteren op het denken over discourses.

De analyse van Howarth dat beleidsdomeinen radicaal contingent van aard zijn en dat er structurele besluiteloosheid heerst, lijkt te worden bevestigd in dit onderzoek. Dat de opkomst van cameratoezicht op zichzelf leidt tot het smeden en breken van coalities is duidelijk. Deelnemers aan de discussie rond cameratoezicht zijn continu bezig met het maken van coalities. Het is echter niet zo dat dit duidelijk leidt tot exclusie of inclusie van actoren zoals Howarth dit beschrijft. In het beleidsdomein cameratoezicht lijkt men allereerst veel meer bezig met inclusie van privacyaspecten in een veiligheidsmaatregel. Dit verschuift naar verloop van tijd naar exclusie van privacyaspecten. De inclusie en exclusie die Howarth veronderstelt zit in de discours coalitions benadering veel meer in de story lines. Een waarde wordt meegenomen of juist uitgesloten. Hierdoor blijft de ruimte bestaan dat een actor

verschillende petten op kan hebben tijdens een discours. Als voorstander van veiligheid én van privacy bijvoorbeeld. Het principe van inclusie en exclusie is hanteerbaar alleen omdat actoren niet langer centraal staan. Het gaat op dat moment om de inclusie en exclusie van waarden of thema's in plaats van die van actoren.

Aan de hand van Howarth is ook de logic of difference besproken. Hierin staat centraal dat de machthebber bezwaren, problemen en eisen inkadert in een beleidsdomein. Een machthebber probeert hiermee te bewerkstelligen dat er geen verstoring van het regime of beleid optreedt. Het opvallende aan het beleidsdomein cameratoezicht is dat in eerste instantie het privacy-geluid dominant is in de discussie. Men wil cameratoezicht toepassen, maar privacy moet gewaarborgd zijn. De machthebber wil privacy gewaarborgd zien. De bezwaren, problemen en eisen zijn in zekere zin dus dominant. Dit is niet geheel in lijn met de logic of difference. Hier wordt verondersteld dat er een beleid is waarmee men iets wil bereiken en dan tegen bezwaren aanloopt. Deze situatie verandert naar verloop van tijd in de situatie zoals deze beschreven wordt in de logic of difference. Men wil cameratoezicht toepassen en ziet privacy als voorwaarde die ingekaderd dient te worden. Op het moment dat privacy ingekaderd lijkt te zijn, gebeurt er echter iets gekks. De machthebber wil minder privacy in het kader hebben. Dit gaat in tegen het principe van de logic of difference en het is dan ook interessant of dit een het privacy-perspectief de mogelijkheid biedt om aan belang terug te winnen binnen de discussie.

7.5 Vervolgonderzoek

Zowel het wetenschappelijke veld van discoursanalyses en de rol hiervan in veranderingsprocessen als het beleidsveld cameratoezicht, bieden genoeg mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Allereerst zou het interessant zijn deze studie over een paar jaar te herhalen. Op het moment dat deze master thesis geschreven wordt zijn er op het gebied van zowel privacy als veiligheid interessante ontwikkelingen die wellicht hun weerslag gaan krijgen op het beleid rondom cameratoezicht.

Op het gebied van privacy is er veel discussie ontstaan doordat er naakt foto's zijn gelekt van veel (voornamelijk Amerikaanse) actrices. Er zijn bovendien veel onthullingen geweest van zaken waar overheden (veiligheidsdiensten) zich toegang tot hebben weten te verschaffen. Aan de andere kant zijn er vanuit het veiligheidsperspectief ook een aantal gebeurtenissen die van invloed zouden kunnen zijn op de discussie. Allereerst wordt er in de media en door veiligheidsdiensten gesproken van een potentiële terroristische dreiging van ISIS (Islamitische Staat). Nog veel groter is de aandacht voor Nederlandse jongeren die naar Syrië vertrekken en bij terugkomst groten problemen zouden veroorzaken. Het zou interessant zijn om over een paar jaar te kijken welke gevolgen deze ontwikkelingen aan beide zijden van het spanningsveld hebben gehad voor de discussie.

Verder zou het tevens interessant zijn om te kijken hoe de rol van discourses in de veranderingsliteratuur zich verhoudt tot bijvoorbeeld een concept als beleidsentrepreneurs

en leiderschap. Dit zijn concepten die vaak gebruikt worden in onderzoeken naar hervormingen. Er lijkt een belangrijke rol weggelegd te zijn voor de minister van Veiligheid en Justitie in de totale discussie. Een punt dat in deze benadering niet specifiek onderzocht wordt.

Een ander punt dat gemaakt kan worden ten aanzien van vervolgonderzoek is dat er op het gebied van verander-/hervormingsliteratuur behoefte is aan integratie van concepten. Er wordt met enorm veel net verschillende concepten, invalshoeken en methoden gewerkt. Er wordt gebruik gemaakt van barrières en factoren die hervormingen faciliteren, beleidsentrepreneurs, Advocacy Coalitions, institutionele verandering, Discours Coalitions, beleidsarena enzovoorts. Een interessant literatuuronderzoek zou zijn om alle deze concepten in kaart te brengen en vervolgens te kijken waar deze concepten overlappen en misschien wel op elkaar aansluiten. Het is nu soms een oerwoud van concepten. Dit is natuurlijk een ambitieus streven, maar zou het denken over verandering en hervorming wellicht wel naar een hoger plan kunnen tillen.

7.6 Algemene reflectie

Het beleidsdomein van cameratoezicht heeft een interessante ontwikkeling door gemaakt. Het is in eerste instantie een fenomeen wat zich begeeft in een nog niet geïnstitutionaliseerde omgeving. Een situatie waar nog geen normatieve kaders voor de ethische vragen die de toepassing van cameratoezicht oproept aanwezig zijn. Cameratoezicht kan gezien worden als een Unidentified Political Object (UPO). Om deze reden zijn traditionele benaderingen grotendeels onbruikbaar en is het noodzakelijk om naar alternatieve benaderingen te kijken, zoals de discoursanalyse. In dit onderzoek heeft de discoursanalyse inzicht gegeven in het ontstaan van beleidsverandering door een verandering in de hegemonie van een discours. Het denken over discourses en over UPO's kan veel interessante inzichten opleveren die van grote waarde kunnen zijn voor de bestuurskunde.

Cameratoezicht is een technologie die continu in ontwikkeling is en waarbij de mogelijkheden steeds groter worden. De normatieve kaders voor de ethische vragen die de toepassing van cameratoezicht oproept lopen continu achter de feiten aan. Een nieuwe technologie ontstaat en vanaf dat moment kunnen mensen er over nadenken wat ze er eigenlijk van vinden. Het nadenken over een UPO heeft een extra vertraging in zich doordat er meerdere invalshoeken voor het probleem zijn. Men kan van alles van deze situatie vinden, maar belangrijk is te onderkennen dat de situatie zo is. Dit is de kracht van het gebruiken van UPO's om naar beleidsproblemen te kijken. Dit geldt zeker voor het kijken naar problemen die ontstaan door technologische ontwikkelingen. Er zullen alleen maar meer technologische ontwikkelingen komen en wellicht ook ingrijpender van aard. De UPO benadering levert een belangrijke bijdrage in het doorgronden van dit type problemen. Begrip van wat het probleem is, vormt het begin van het bedenken van een oplossing.

8. Lijst van databronnen

Documenten voor de kwalitatieve analyse

Periode 1

Kamerstukken II, 1995-1996, 1612, Aanhangsel.

Kamerstukken II, 1996-1997, 25000, VII.

Kamerstukken II, 1995-1996, 24225, nr.6.

Kamerstukken II, 1997-1998, 25760, nr.1

Kamerstukken II, 1998-1999, 25760, nr.4.

Kamerstukken II, 1998-1999, 26604, nr.1

Registratiekamer (1997). *In beeld gebracht: Privacy voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging*. Den Haag: Author.

Kamerstukken II, 1999-2000, 1689-1714, Handelingen.

Periode 2

Kamerstukken I, 1999-2000, 1595-1608, Handelingen

Kamerstukken II, 2002-2003, 28684, nr.1

Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr.5

Kamerstukken II, 2003-2004, 29440, nr.3

Kamerstukken II, 2004-2005, 66-4219, Handelingen

Kamerstukken I, 2004-2005, 1434-1441, Handelingen

Kamerstukken I, 2004-2005, 1418-1412, Handelingen.

Kamerstukken II, 1997-1998, 25892, nr.3.

Kamerstukken I, 2002-2003, 726-729, Handelingen

Kamerstukken II, 2001-2002, 5584-5607, Handelingen

Kamerstukken II, 2000-2001, 27732, nr. B.

Kamerstukken I, 2002-2003, 27732, nr. 57c

Kamerstukken I, 2002-2003, 27732, nr. 57a

Kamerstukken II, 2000-2001, 27732, nr.3

Kamerstukken I, 2002-2003, 736-742, Handeling

Kamerstukken I, 2002-2003, 729-736, Handeling

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Economische Zaken (2000) *Handreiking Cameratoezicht: Aandachtspunten bij het overwegen en realiseren van cameratoezicht in de openbare ruimte*. Den Haag: Senter

Periode 3

Kamerstukken II, 2007-2008, 2948, Handeling

Kamerstukken II, 2007-2008, 531, Handeling

Kamerstukken II, 2007-2008, 2949, Handeling

Kamerstukken II, 2008-2009, 1981, Handeling

Kamerstukken II, 2009-2010, 309, Handeling

Kamerstukken II, 2006-2007, 28684, nr.115

Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer. (2009). *Gewoon doen, Beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer*. Den Haag: Author

Regioplan Beleidsonderzoek (2010). *Steeds meer beeld: evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam : Author

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2006). *Handreiking Cameratoezicht*. Den Haag: Author

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2009). *Handreiking Cameratoezicht*. Utrecht: Author

Periode 4

Kamerstukken II, 2013-2014, 2041, Handeling.

Kamerstukken II, 2013-2014, 23, Handeling

Kamerstukken II, 2013-2014, 33582, nr.3

Kamerstukken II, 2013-2014, 33582, nr.4

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2014). *Digitale Handreiking Cameratoezicht*. Vindplaats op <http://www.hetccv.nl/dossiers/cameratoezicht/index>

Kwalitatieve media-analyse

Privacy

- De wijde blik van cameratoezicht NRC Handelsblad, August 16, 2000, Binnenland; Pg. 3, 1015 words, DOOR ONZE REDACTEUR MARGRIET OOSTVEEN Page 2
- Advocaat: controle met camera's schendt privacy Het Parool, August 16, 2000, Binnenland; Pg. 3, 521 words, COR SPEKSNIJDER
- 'Camera is inbreuk op privacy' ;Advocaat hekelt gebruik beelden als bewijs voor drugsdeal Algemeen Dagblad, August 16, 2000, Binnenland; Pg. 5, 296 words, VAN EEN ONZER VERSLAGGEEFSTERS
- CAMERATOEZICHT IN WOONWIJK MAG VAN RECHTER De Telegraaf, August 30, 2000, 138 words
- Wettelijke regels cameratoezicht Algemeen Dagblad, August 30, 2000, Trefpunt; Pg. 9, 288 words
- Nu camera's, straks microfoons Algemeen Dagblad, August 30, 2000, Binnenland; Pg. 3, 864 words, DOOR DAAN VAN DE STAAIJ
- Cameratoezicht toegestaan ;Handhaving openbare orde weegt zwaarder dan privacy Trouw, August 30, 2000, Voorpagina; Pg. 1, 429 words, VAN ONZE VERSLAGGEEFSTER
- Cameratoezicht moet aangemeld Trouw, August 30, 2000, Binnenland; Pg. 3, 415 words, VAN ONZE VERSLAGGEEFSTER
- Bewijs via camera's is rechtmatig ;Uitspraak van rechter NRC Handelsblad, August 30, 2000, Binnenland; Pg. 2, 435 words, DOOR EEN ONZER REDACTEUREN
- Rechtbank staat surveillance met camera toe de Volkskrant, August 30, 2000, Binnenland; Pg. 3, 370 words, VAN ONZE VERSLAGGEVER
- De schijnveiligheid van de camera ;Cameratoezicht Trouw, September 26, 2000, De verdieping; Pg. 15, 922 words, LOUIS CORNELISSE EN MALIKA EL AYADI
- 'Camera helpt niet tegen criminaliteit' Trouw, September 26, 2000, Voorpagina; Pg. 1, 357 words, VAN ONZE VERSLAGGEVERS
- Nieuwe wet Trouw, September 26, 2000, De verdieping; Pg. 15, 681 words, LOUIS CORNELISSE EN MALIKA EL AYADI
- Cameratoezicht in hartje Amsterdam De Telegraaf, June 13, 2002, 530 words, VAN EEN ONZER VERSLAGGEVERS
- Camera's op Wallen: Het komt toch niet op tv? Algemeen Dagblad, June 13, 2002, Binnenland; Pg. 5, 329 words, DOOR KAREL BAGIJN
- Geesten rijp voor camera Het Parool, June 13, 2002, Amsterdam; Pg. 5, 365 words, (VAN EEN VERSLAGGEVER)
- CDA bepleit forse uitbreiding van vooraf fouilleren De Telegraaf, January 7, 2003, 277 words, RUEMPOL, JOOST Page 10
- Preventief fouilleren in trein en tram ;PvdA en GroenLinks zien niets in plannen van CDA Trouw, January 7,

2003, Mensen; Pg. 2, 366 words, VAN ONZE REDACTIE POLITIEK

-CDA wil ook fouilleren in trein en tram Het Parool, January 7, 2003, PS Reportage; Pg. 2-3, 387 words, (VAN EEN VERSLAGGEVER) 140. 'Politici zetten te snel privacy opzij' de Volkskrant, May 2, 2003, Binnenland; Pg. 2, 383 words, VAN ONZE VERSLAGGEESTER

-CBP: Privacy van burgers ten onrechte verwaarloosd ;Persoonsbescherming Trouw, May 2, 2003, Nederland; Pg. 4, 369 words, VAN ONZE VERSLAGGEESTER

-Politici maken karikatuur van privacy bescherming Algemeen Dagblad, May 2, 2003, Binnenland; Pg. 5, 246 words, VAN ONZE POLITIEKE REDACTIE

-Grote zorg over 'gemakzucht' bescherming persoonsgegevens Het Financieele Dagblad, 2 mei 2003, Korte Berichten; Pg. 3, 176 words Page 11

-Straat voelt zich bespied door camera's buurman Algemeen Dagblad, May 2, 2003, Binnenland; Pg. 5, 580 words, DOOR LUCAS GOOSSENS

-Meerderheid burgers vreest toename van criminaliteit de Volkskrant, October 26, 2004, Binnenland; Pg. 2, 280 words, VAN ONZE VERSLAGGEESTER

- MEER CRIMINALITEIT EN TERREUR De Telegraaf, October 26, 2004, Pg. 5, 239 words Page 13

-Nederlanders zijn tevreden mensen ;Onzekere toekomst werpt schaduw over goed gevoel Trouw, October 26, 2004, Voorpagina; Pg. 1, 474 words, VAN ONZE VERSLAGGEESTERS

-Alleen de man is nog te veranderen: hij gaat zorgen ;Achtergrond de Volkskrant, October 26, 2004, Binnenland; Pg. 2, 659 words, VAN ONZE VERSLAGGEESTER JANNY GROEN

-Ter Horst: zet meer slimme camera's in; Voor handhaving orde NRC Handelsblad, July 28, 2007, BINNENLAND; Blz. 3, 333 woorden

-Ter Horst: Meer slimme camera's; Relatie toezicht en veiligheid onduidelijk Reformatorisch Dagblad, 28 July 2007 Saturday, Binnenland; Blz. 3, 272 words, Redactie politiek Page 3

-Ter Horst wil 'slim ' cameratoezicht de Volkskrant, July 28, 2007, BINNENLAND; Blz. 3, 164 woorden, ANP

-Het menselijke gezicht van de veiligheidsdienst; Beeldend kunstenaar Jill Magid voerde drie jaar lang gesprekken met spionnen en wilde er zelf ook een worden NRC.NEXT, 8 May 2008 Thursday, KUNST; Blz. 26, 1243 words, Sandra Smalenburg

- Kamer beducht voor autoregistratie; Kentekenregistratie Landelijke toepassing wordt voor de zomer besproken de Volkskrant, May 8, 2008, BINNENLAND; Blz. 2, 412 woorden, Sheila Sitalsing

- 'Politie IJsseland schendt de privacy' DAG, May 8, 2008, VANDAAG; Blz. 02, 269 woorden, Door Sheila Sitalsing/ de Volkskrant

Veiligheid

-Wettelijke regels cameratoezicht Algemeen Dagblad, August 30, 2000, Trefpunt; Pg. 9, 288 words

-Bewijs via camera's is rechtmatig ;Uitspraak van rechter NRC Handelsblad, August 30, 2000, Binnenland; Pg. 2, 435 words, DOOR EEN ONZER REDACTEUREN

- Nu camera's, straks microfoons Algemeen Dagblad, August 30, 2000, Binnenland; Pg. 3, 864 words, DOOR DAAN VAN DE STAAIJ
- Rechtbank staat surveillance met camera toe de Volkskrant, August 30, 2000, Binnenland; Pg. 3, 370 words, VAN ONZE VERSLAGGEVER
- Stiekem filmen is strafbaar ;Cameratoezicht in openbare ruimten moet duidelijk staan aangegeven Algemeen Dagblad, January 13, 2001, Binnenland; Pg. 7, 204 words, VAN ONZE POLITIEKE REDACTIE
- Toezicht met camera mag niet meer heimelijk ;Justitie Trouw, January 13, 2001, Binnenland; Pg. 4, 389 words, REDACTIE POLITIEK
- Cameratoezicht in NoordNed-treinen Algemeen Dagblad, January 13, 2001, Binnenland; Pg. 5, 401 words, VAN ONZE CORRESPONDENT
- Droom van anonimiteit in grote stad is illusie ;Cameratoezicht Trouw, January 13, 2001, Binnenland; Pg. 4, 411 words, VAN ONZE VERSLAGGEESTERS
- Accountant gaat haven Rotterdam besturen de Volkskrant, April 22, 2002, Voorpagina; Pg. 1, 374 words, VAN ONZE VERSLAGGEVER RON MEERHOF
- Akkoord over college B en W Rotterdam ;Fortuyn, CDA en VVD: NRC Handelsblad, April 22, 2002, Binnenland; Pg. 3, 514 words, DOOR EEN ONZER REDACTEUREN
- Rotterdam streng voor migrant Het Parool, April 22, 2002, Binnenland; Pg. 3, 465 words, (VAN ONZE VERSLAGGEVERS)
- Rotterdam wil burger opvoeden ;Coalitie rond; normen en waarden vier jaar centraal Algemeen Dagblad, April 22, 2002, Sport; Pg. 14, 537 words, DOOR JIKKE ZIJLSTRA
- Veiligheid op 1 in Rotterdam ;Wethouder veiligheid moet goede maatjes worden met verantwoordelijke burgemeester;Collegevorming Trouw, April 23, 2002, Mensen; Pg. 2, 602 words, VAN ONZE VERSLAGGEVER
- NIEUW ROTTERDAMS COLLEGE BREEKT MET GEDOOGCULTUUR Het Financieele Dagblad, 23 april 2002, 594 words
- Keihard beleid voor een veilig Rotterdam De Telegraaf, April 23, 2002, 572 words, BROUWER, ERIC DE
- Rotterdams program in geest Fortuyn en CDA NRC Handelsblad, April 23, 2002, Binnenland; Pg. 3, 1460 words, DOOR ONZE REDACTEUR GRETHA PAMA
- PvdA ;Programma's Het Parool, January 18, 2003, Binnenland; Pg. 7, 321 words, SAMENSTELLING: PETRA VAN ALTEN, PATRICK MEERSHOEK, MARIEKE MONDEN, ADDIE SCHULTE EN BAS SOETENHORST.
- Politiek ganzenborden met de Volkskrant de Volkskrant, January 18, 2003, Binnenland; Pg. 6, 2048 words 193.
- De straat op met minister Remkes ;'Ik heb er moeite mee als mensen niets doen om geweld te voorkomen';Het was noodzakelijk het gezag over de straat terug te winnen' Algemeen Dagblad, January 18, 2003, Reizen; Pg. R7, 1770 words, DOOR HANS VAN DEN BROEK EN SANDRA DONKER
- Verkiezingsmatrix Trouw, January 18, 2003, de Verdieping / BRIEVEN; Pg. 24, 4683 words
- 'Politici zetten te snel privacy opzij' de Volkskrant, May 2, 2003, Binnenland; Pg. 2, 383 words, VAN ONZE VERSLAGGEESTER
- CBP: Privacy van burgers ten onrechte verwaarloosd ;Persoonsbescherming Trouw, May 2, 2003, Nederland; Pg. 4, 369 words, VAN ONZE VERSLAGGEVER

- Politici maken karikatuur van privacy bescherming Algemeen Dagblad, May 2, 2003, Binnenland; Pg. 5, 246 words, VAN ONZE POLITIEKE REDACTIE
- Grote zorg over 'gemakzucht' bescherming persoonsgegevens Het Financieele Dagblad, 2 mei 2003, Korte Berichten; Pg. 3, 176 words
- VMBO ROC van..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 60, 584 words, MARTINE KAMSMA
- Veel nieuwe docenten..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 53, 643 words, MARTINE KAMSMA
- Hoofddoek Het Islamitisch..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 67, 707 words, MARTINE KAMSMA
- Het gebouw biedt..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 64, 638 words, MARTINE KAMSMA
- Prestaties De koers..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 57, 702 words, MARTINE KAMSMA
Page 5
- Groen Wellantcollege Vestiging..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 61, 555 words, MARTINE KAMSMA
- Het Caland Lyceum..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 62, 653 words, HET PAROOL
- Duidelijkheid van de..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 72, 564 words, MARTINE KAMSMA
- Clusius College Rode..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 99, 583 words, MARTINE KAMSMA
- Controle-kamer Een sterk..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 47, 680 words, MARTINE KAMSMA
- Door de toenemende..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 99, 644 words, MARTINE KAMSMA
- Ceder Hermann Wesselink..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 76, 602 words, MARTINE KAMSMA
- 10 gouden regels..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 36, 713 words, MARTINE KAMSMA
- Bredero College Locatie..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 99, 586 words, MARTINE KAMSMA
- Zorg Zonder meer..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 99, 663 words, MARTINE KAMSMA
- Verdachte stak 'bewust' NRC Handelsblad, January 8, 2004, Binnenland; Pg. BIN2, 255 words, DOOR EEN ONZER REDACTEUREN
- Scholengemeenschap Nieuw-West (ISA)..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 70, 553 words, MARTINE KAMSMA
- Er worden veel..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 54, 681 words, MARTINE KAMSMA
- Houdt Vendex KBB zijn winkels vrij van veelplegers? Trouw, January 8, 2004, Nederland; Pg. 4, 428 words, Page 6 TOINE VAN CORVEN
- Iedereen kent iedereen..... Het Parool, January 8, 2004, Nieuwsdienst; Pg. 73, 874 words, MARTINE

- Onderwijsinspectie: ... vooral..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 731 words, PAROOL
- Wellantcollege Vestiging Sloten..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 559 words, PAROOL
- VMBO ROC van..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 561 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: Over het..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 690 words, PAROOL
- Wellantcollege Vestiging Linnaeus..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 573 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: Gezien de..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 42, 698 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: In vergelijking..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 668 words, HANS HOEKSTRA
- Clusius College Rode..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 598 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: Opvallend op..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 713 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: Met de..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 56, 773 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: De inspectie..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 672 words, HANS HOEKSTRA
- Onderwijsinspectie: Uitgesproken sterke..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 683 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: De school..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 751 words, HANS HOEKSTRA
Page 10
- Onderwijsinspectie: Er bevindt..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 640 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: De betrokkenheid..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 635 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: Het Amstellyceum..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 697 words, PAROOL
- Onderwijsinspectie: De uitgangssituatie..... Het Parool, January 6, 2005, Politiek; Pg. 99, 725 words, PAROOL
- Ziekenhuizen willen meer beveiliging AD/Algemeen Dagblad, 27 December 2006 Wednesday 5:00 AM (Central European Time), Pg. 3, 90 words
- Ziekenhuizen willen meer beveiliging de Volkskrant, December 27, 2006, BINNENLAND; Blz. 2, 90 woorden
- Ziekenhuizen willen meer beveiliging De Telegraaf, December 27, 2006, Pg. 5, 133 words
- Ziekenhuizen willen meer beveiliging Reformatorisch Dagblad, 27 December 2006 Wednesday, Binnenland; Blz. 3, 125 words
- Ter Horst: Meer slimme camera's; Relatie toezicht en veiligheid onduidelijk Reformatorisch Dagblad, 28 July 2007 Saturday, Binnenland; Blz. 3, 272 words, Redactie politiek
- Ter Horst: zet meer slimme camera's in; Voor handhaving orde NRC Handelsblad, July 28, 2007, BINNENLAND; Blz. 3, 333 woorden
- Ter Horst bepleit inzet slimme camera's Trouw, July 28, 2007, NEDERLAND; Blz. 4-5, 93 woorden

- Ter Horst bepleit inzet van slimme camera's Het Financieele Dagblad, 28 July 2007 Saturday, ECONOMIE EN POLITIEK; Pg. 4, 98 words
- Cameratoezicht bij plaatselijke plaszuil Spits, October 4, 2007 Thursday, REPLY2ALL; Blz. 4, 59 words
Page 6
- Gayscene Reguliersdwars in handen van Kooistra; Accent Horecatycoon de Volkskrant, October 4, 2007, BINNENLAND; Blz. 2, 330 woorden, Willem Beusekamp
- Kooistra beveiligd homo's Metro (NL), October 4, 2007 Thursday, NIEUWS; Blz. 2, 232 words
- Kooistra: beveiliging homostraat doe ik Metro (NL), October 4, 2007 Thursday, Blz. 1, 223 words
- Controle Schiphol scherper; Fysieke controle bij alle medewerkers in beveiligd gedeelte Spits, February 13, 2008 Wednesday, BINNENLAND; Blz. 7, 362 words
- Beveiliging: Controle personeel Schiphol is verder aangescherpt Metro (NL), February 13, 2008 Wednesday, NIEUWS; Blz. 3, 90 words
- Schiphol beter beveiligd Nederlands Dagblad, February 13, 2008 Wednesday, Blz. 3, 128 woorden
- Beveiliging Schiphol opnieuw verscherpt AD/Algemeen Dagblad, 13 February 2008 Wednesday 5:05 AM (Central European Time), Pg. 4, 251 words
- Kamer beducht voor autoregistratie; Kentekenregistratie Landelijke toepassing wordt voor de zomer besproken de Volkskrant, May 8, 2008, BINNENLAND; Blz. 2, 412 woorden, Sheila Sitalsing
- Het menselijke gezicht van de veiligheidsdienst; Beeldend kunstenaar Jill Magid voerde drie jaar lang gesprekken met spionnen en wilde er zelf ook een worden NRC.NEXT, 8 May 2008 Thursday, KUNST; Blz. 26, 1243 words, Sandra Smalenburg
- de Volkskrant May 8, 2008, VOORPAGINA; Blz. 1, 407 woorden
- 'Politie IJsseland schendt de privacy' DAG, May 8, 2008, VANDAAG; Blz. 02, 269 woorden, Door Sheila Sitalsing/ de Volkskrant
- de Volkskrant May 8, 2008, VOORKANT; Blz. 15, 553 woorden, Martin Brill
- Door de bewakingscamera zien alle passanten er verdacht uit de Volkskrant, 8 september 2009 dinsdag, KUNST, 487 woorden, Lennard Dost
- Agent op straat effectiever dan toezicht met camera's de Volkskrant, 8 september 2009 dinsdag, BINNENLAND; Blz. 3, 227 woorden, Van onze verslaggever
- Extra geld voor strijd tegen hardnekkige verloedering AD/Algemeen Dagblad, 8 september 2009 dinsdag, BIBU06; Blz. 7, 213 woorden
- Verloedering VNG: bezuinig niet op politie Nederlands Dagblad, September 8, 2009 Tuesday, Blz. 3, 472 woorden, van onze redactie binnenland
- Maatregelen veiligheid: 'Privatiseren gevangenis is stomste actie' Nederlands Dagblad, October 1, 2010 Friday, Blz. 3, 297 woorden, van onze redactie politiek
- Strengere straffen, meer politie, maar geen bonnenquota meer; veiligheid Trouw, 1 oktober 2010 vrijdag, VANDAAG, 374 woorden, Van onze redactie politiek
- Veiligheid de Volkskrant, 1 oktober 2010 vrijdag, TEN EERSTE, 259 woorden

-Zij zijn er uit. Nu het CDA nog; Dan radicaal, dan weer gematigdDe partijen hebben allemaal hun punt gemaakt, maar een coherente visie is er nietNu het CDA nog NRC.NEXT, 1 oktober 2010 vrijdag, COVER, 1737 woorden, Pieter van Os

-NRC Handelsblad 1 oktober 2010 vrijdag, BINNENLAND; Blz. 4, 341 woorden

-Toezicht met camera s in alle streekbussen Reformatorisch Dagblad, 10 juli 2012 dinsdag, Binnenland; Blz. 3, 370 woorden, Redactie politiek

-NRC Handelsblad 10 juli 2012 dinsdag, Binnenland, 576 woorden

-Elke streekbus krijgt camera en noodknop Metro (NL), 10 juli 2012 dinsdag, Blz. 2, 61 woorden, ;NOVUM

-Conflict om toezicht bus Spits, 10 juli 2012 dinsdag, Blz. 1, 326 woorden, ;Onbekend

'Bandidos-café' dicht na aanslag Spits, 16 juni 2014 maandag, nieuws; Blz. 5, 101 woorden

'Bandidos-café' dicht na poging brandstichting Metro (NL), 16 juni 2014 maandag, nieuws; Blz. 5, 279 woorden

Bandidos-café dicht na aanslag AD/Algemeen Dagblad, 16 juni 2014 maandag, Algemeen - Nieuwsdienst; Blz. 9, 106 woorden

'Bandidoscafé' drie maanden dicht Reformatorisch Dagblad, 16 juni 2014 maandag, Regio; Blz. 12, 261 woorden, Redactie regio

9.Referenties

- Arts, B., Leroy, P., & Van Tatenhove, J. (2006). Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change. *Public organization review*, 6(2), 93-106.
- Bannink, D., Resodihardjo, S.L. (2006), 'The Myths of Reform', Heyse, L., Resodihardjo, S., Lantink, T., and Lettinga, B. (eds.), *Reform in Europe. Breaking the Barriers in Government*, Aldershot: Ashgate, pp. 1-12.
- Baumgartner, F.R., True, J.L., Jones, D.B. (2007) 'Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking.' In Sabatier, P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press pp.155-187
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom
- Boer, S. D., van der Zouwen, M. W., Roza, P., & Berg, J. (2007). Bestuurlijke variëteit in natuur-en landschapsbeleid: vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld.
- Bressers, J. T. A., & Klok, P. J. (1993). De inhoud van het beleid. In: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (red.) (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25.
- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral science*, 2(3), 201-215.
- Dean, M., 1999. *Governmentality: power and rule in modern society*. London: Sage.
- Dijstelbloem, H. O. (2007). *De democratie anders: politieke vernieuwing volgens Dewey en Latour*.
- Downs, A. (1972) 'Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle' *Public Interest*, 28 (1): 38-50.
- Foucault, M., 1991a. Governmentality. In: G. Burchell, C. Gordon and P.H. Miller, eds. *The Foucault effect: studies in governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf, 87-104.
- Foucault, M., 1982. The subject and power. In: H. Dreyfus and P. Rabinow, eds. *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics*. Brighton: Harvester, 208-226.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory. 1967.*Weidenfield & Nicolson, London*.

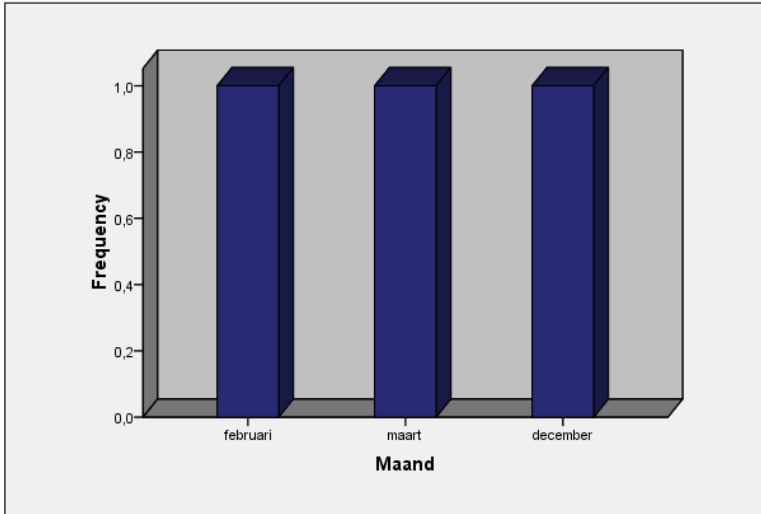
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process* (pp. 55-56). Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutionele leegte. *Policy sciences*, 36(2), 175-195.
- Hajer, M. (2006) Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning" in van den Brink, M., and Metzke, T. (eds.) *Words matter in policy and planning: discourse theory and method in the social sciences*, Netherlands Geographical Studies 344, Utrecht: KNAG/Nethur, 65-74
- Hajer, M., & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of environmental policy & planning*, 7(3), 175-184.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Helsloot, I. (2004). Fysieke veiligheid. ER Muller (red.), *Veiligheid. Alphen a/d Rijn: Kluwer*.
- Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J. C. (2010). *Risico's en redelijkheid*. Boom Juridische uitgevers.
- Howarth, D. (2010). Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical policy studies*, 3(3-4), 309-335.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (red.) (2008), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer: Alphen aan den Rijn, achtste druk.
- Keeler, J.T.S. (1993), 'Opening the window for reform: mandates, crisis and extraordinary policy-making' *Comparative political studies*, 25(4): 433-486
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2001). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Verso.
- Lieverink, S. R. D. (2006). The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron. In *Institutional dynamics in environmental governance* (pp. 45-68). Springer Netherlands.
- Lukes, S., 2005. *Power: a radical view*, 2nd ed. London: Palgrave.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 303-326.

- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek [Tweede druk]*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Paul, K. T. (2012). The Europeanization of food safety: a discourse-analytical approach. *Journal of European Public Policy*, 19(4), 549-566.
- Popper, K. R. 1953/2002, 'Science: Conjectures and refutations' in: idem; *Conjectures and Refutations*, Routledge: p. 43-78
- Princen, S. (2009) 'Venue shifts and Policy Change in EU Fisheries Policy' *Marine Policy* 34(1): 34-41
- Resodihardjo, S.L. (2009) *Crisis and Change in the British and Dutch Prison Services: Understanding Crisis-Reform Processes* Ashgate: Farnham, England
- Roessler, B. (2009). De glazen samenleving en de waarde van privacy. *Filosofie & Praktijk*, 30(5), 20-29.
- Van Tatenhove, J., B. Arts en P. Leroy (red.) (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Vennix, J.A.M. (2010). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Essex: Pearson Custom Publication.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). *Designing a research project*. Eleven International Publishing.
- Warren, S. D., & Brandeis, L. D. (1890). The right to privacy. *Harvard law review*, 193-220.

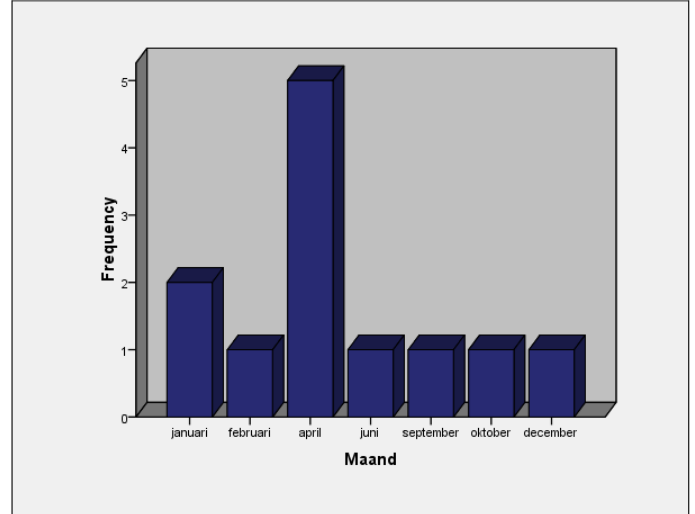
Bijlage A

Grafieken cameratoezicht en veiligheid

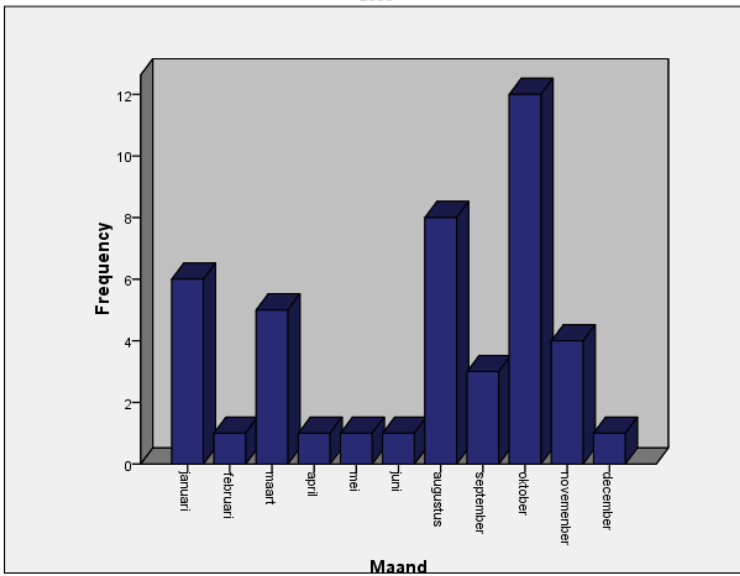
1998



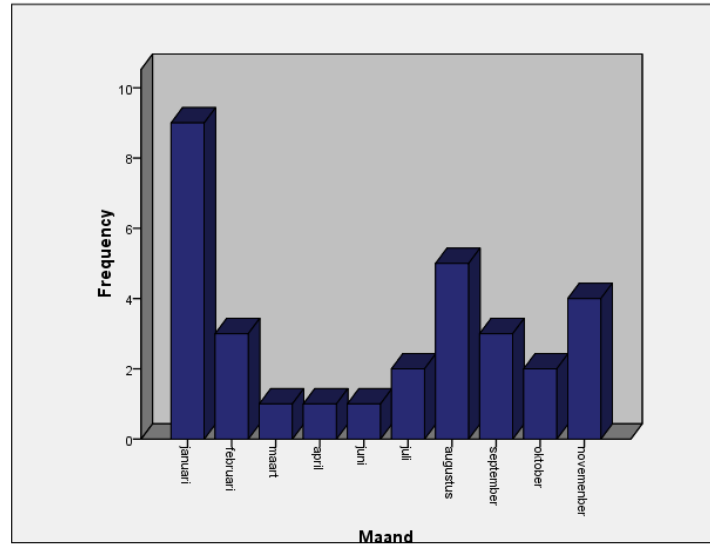
1999



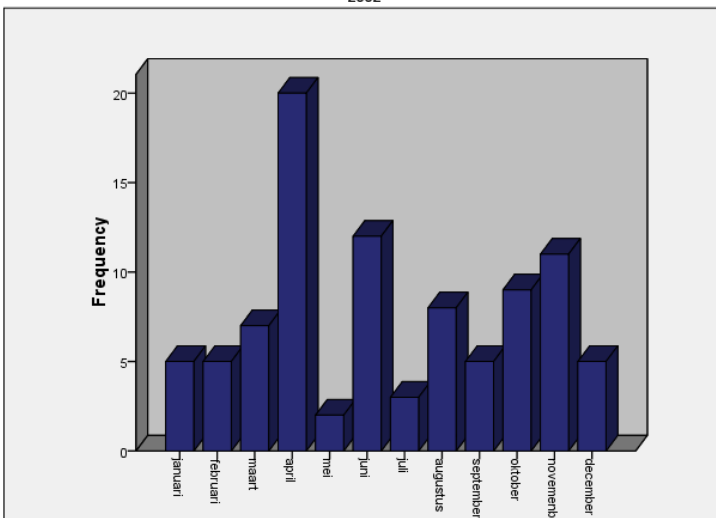
2000



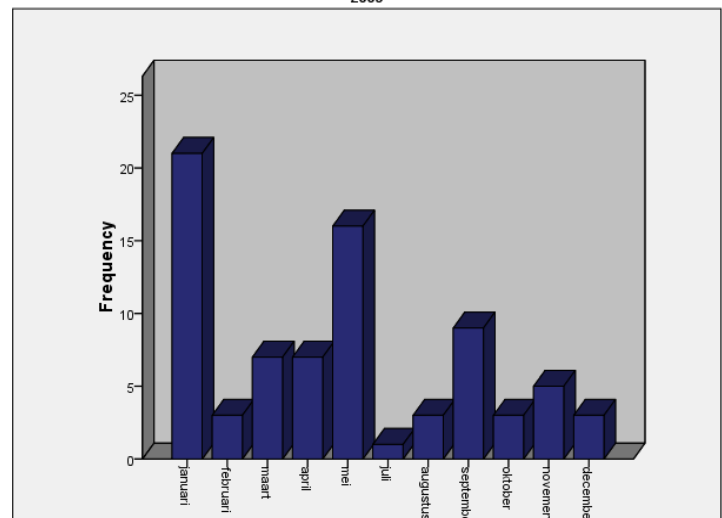
2001



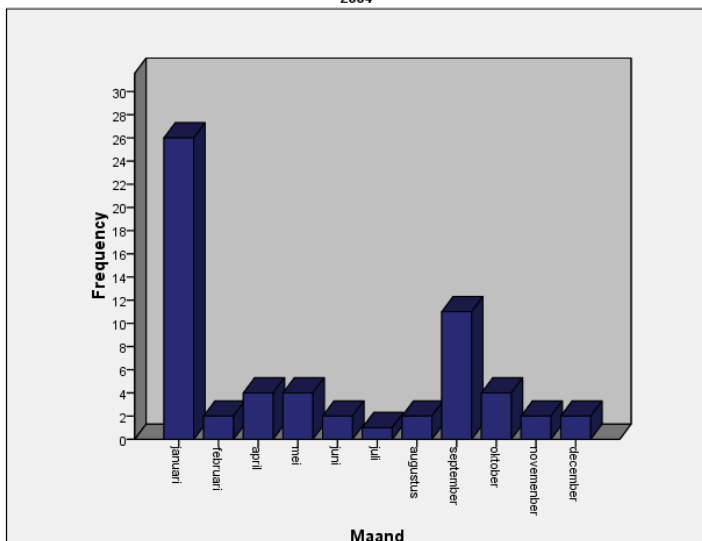
2002



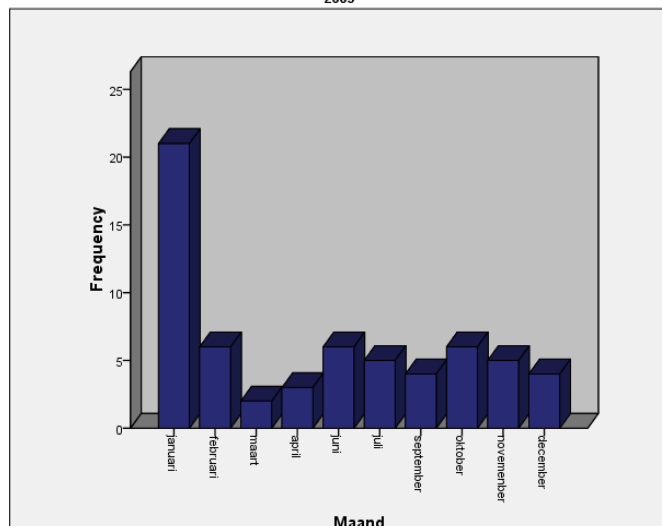
2003



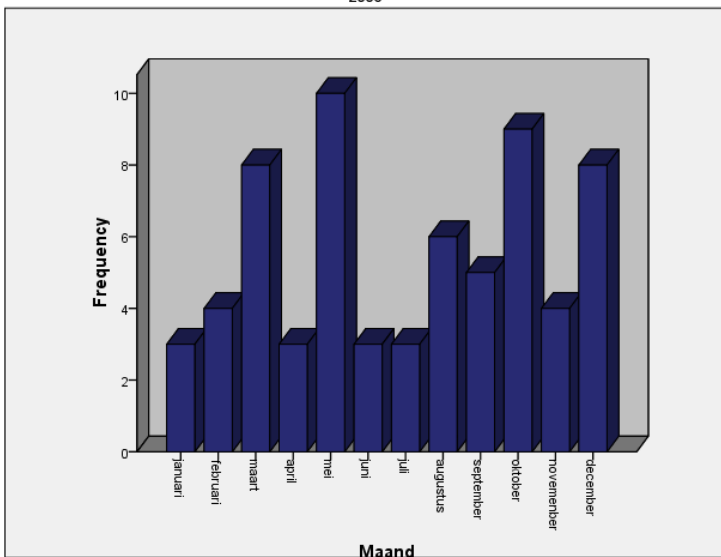
2004



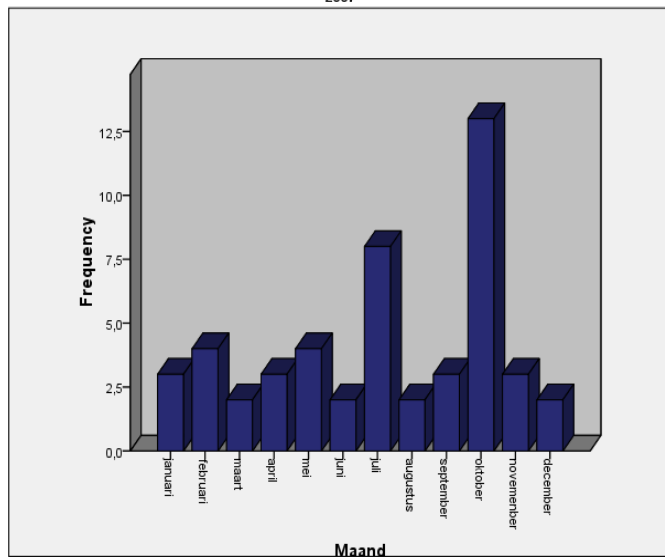
2005



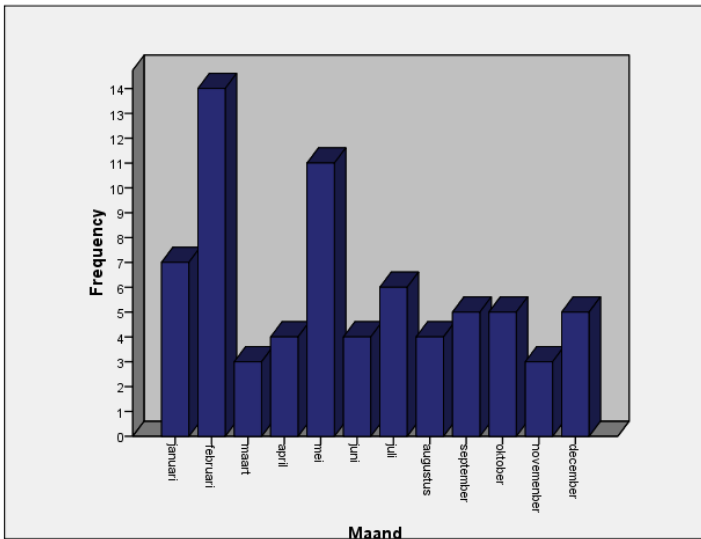
2006



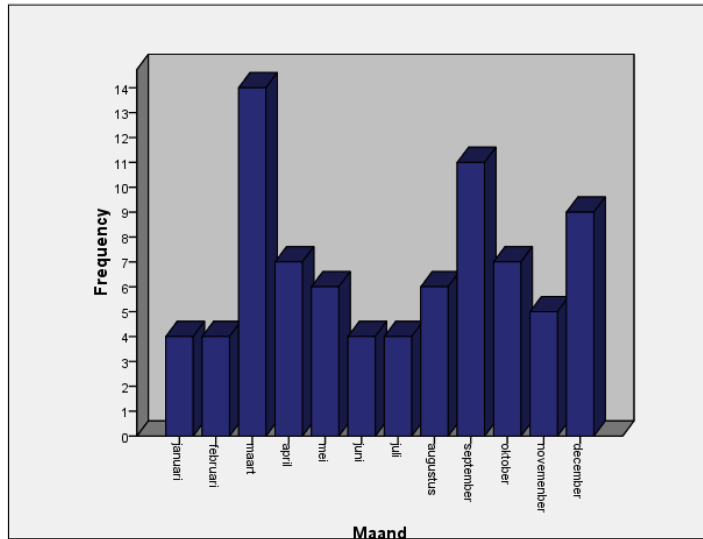
2007



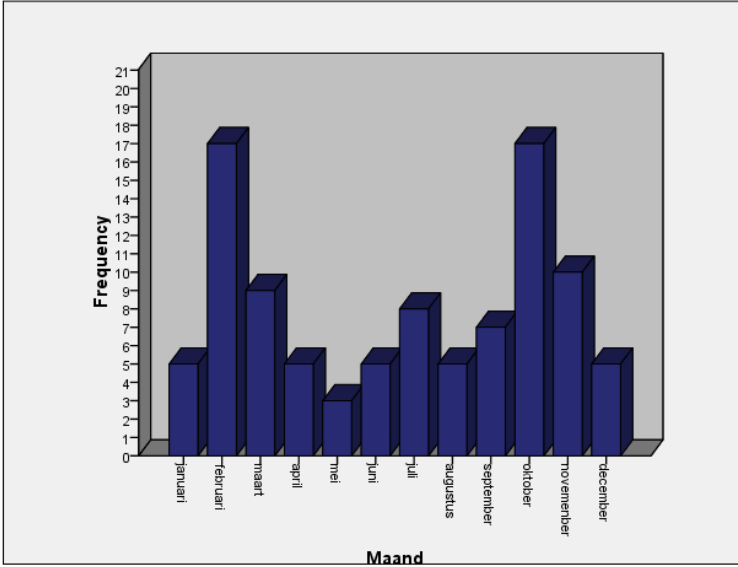
2008



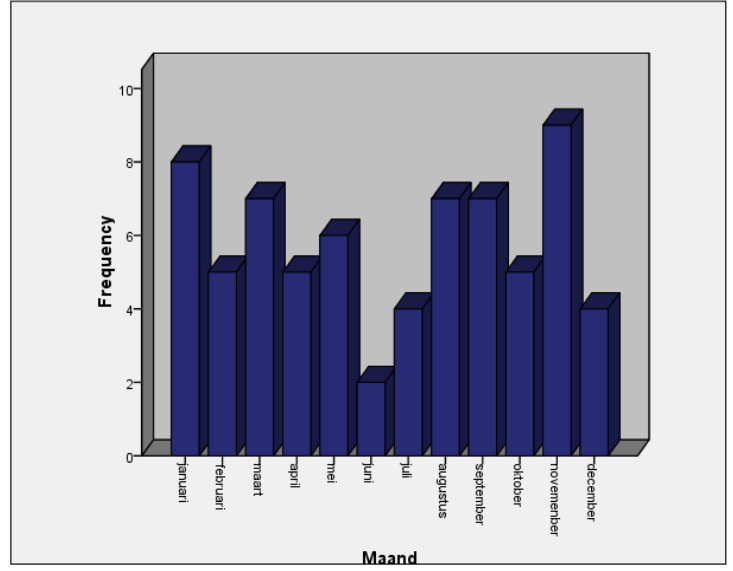
2009



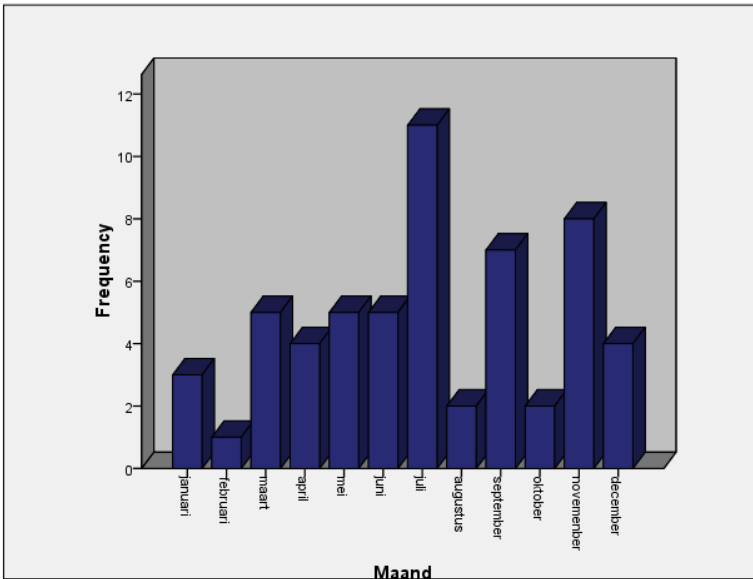
2010



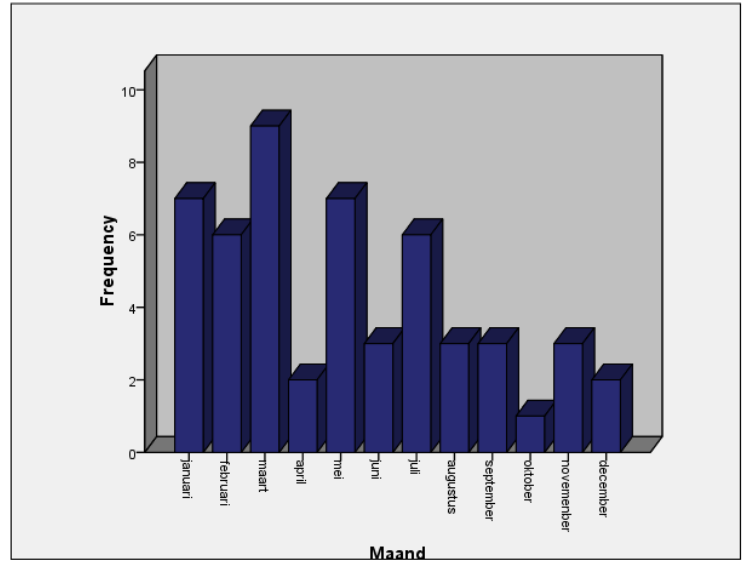
2011



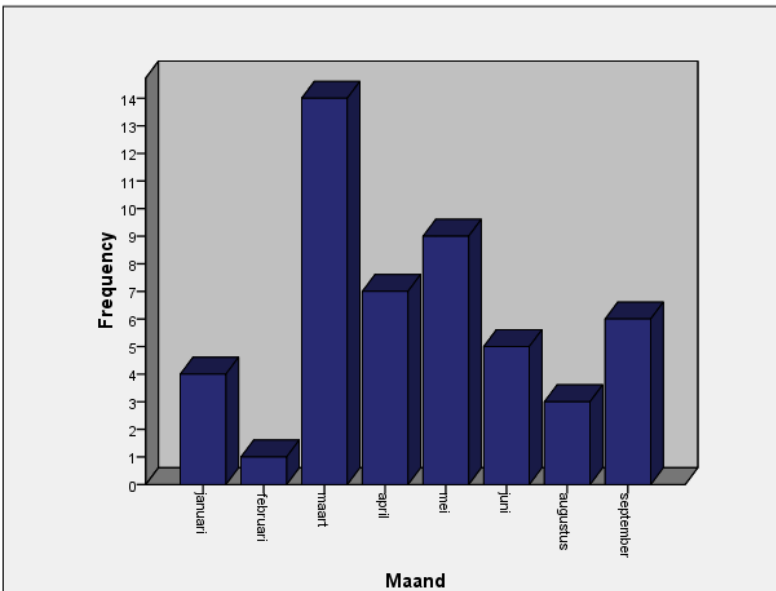
2012



2013

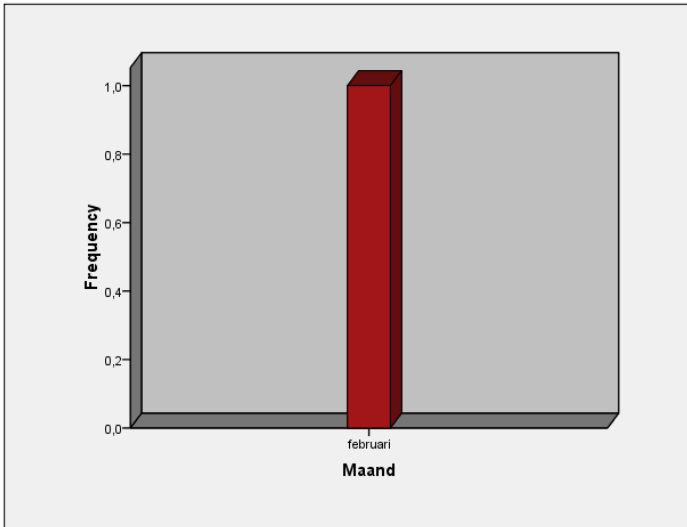


2014

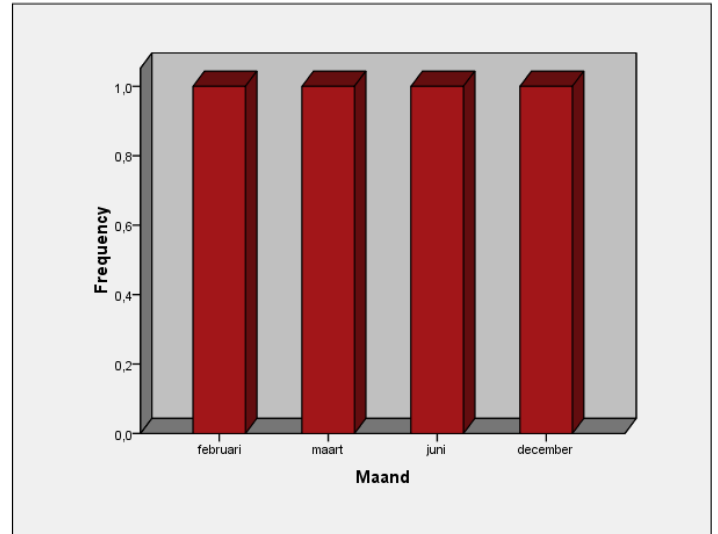


Cameratoezicht en privacy grafieken

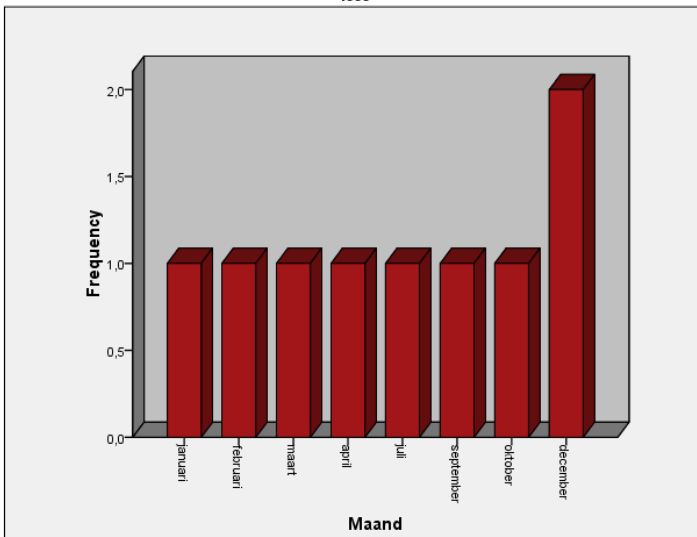
1997



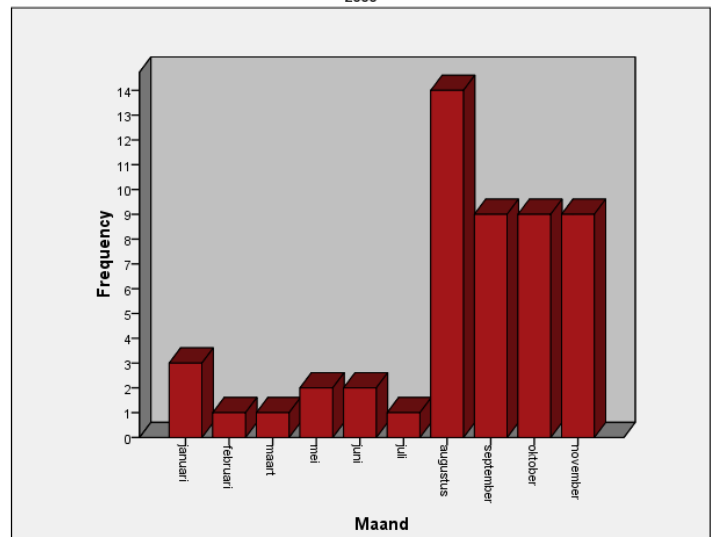
1998



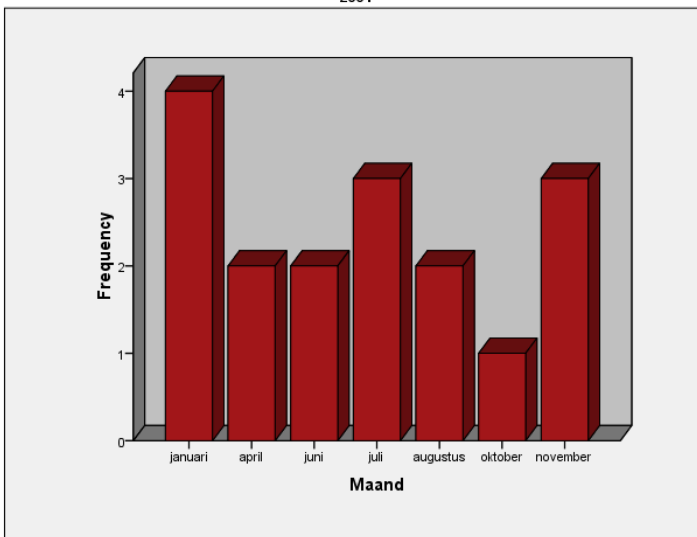
1999



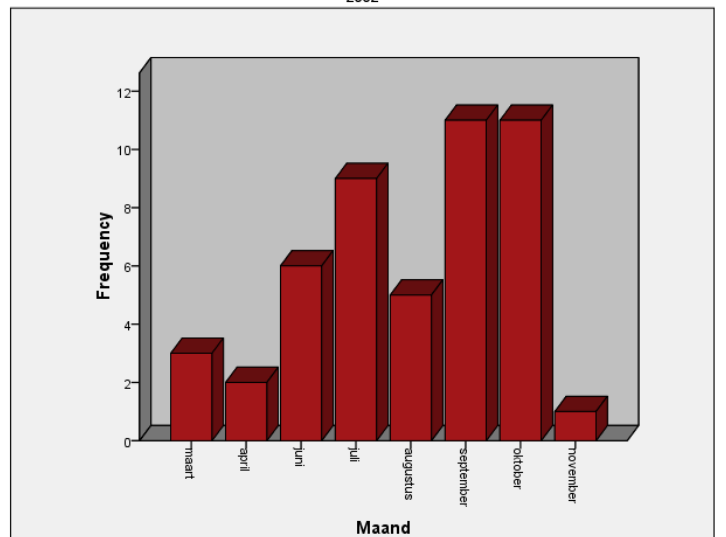
2000



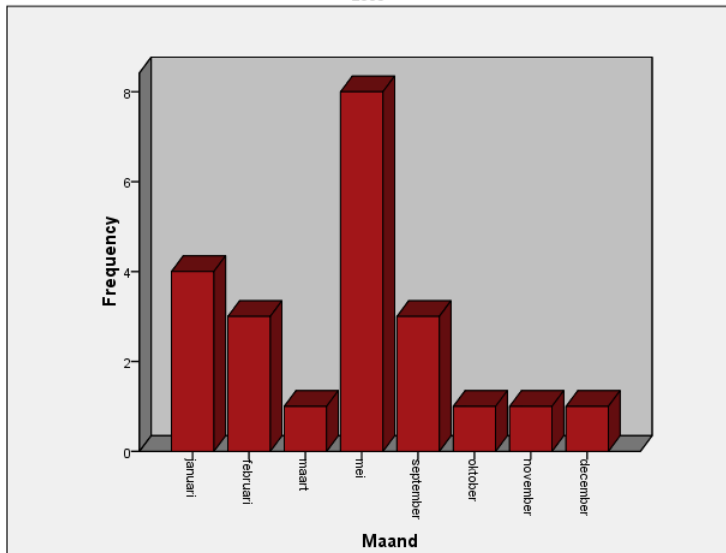
2001



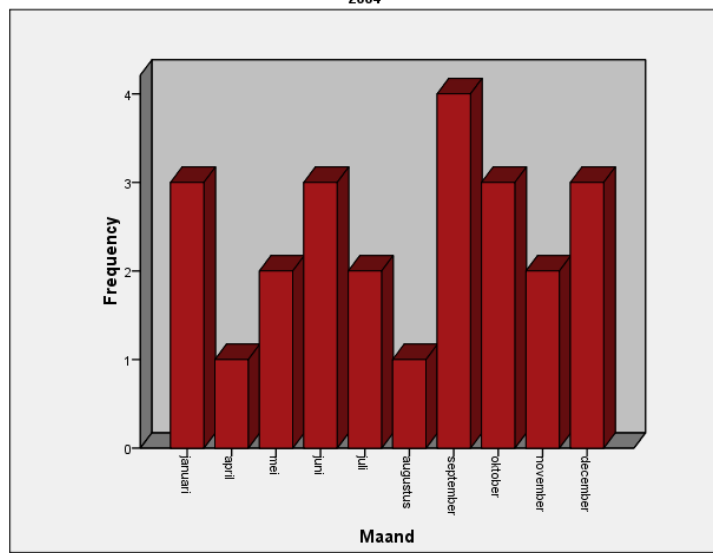
2002



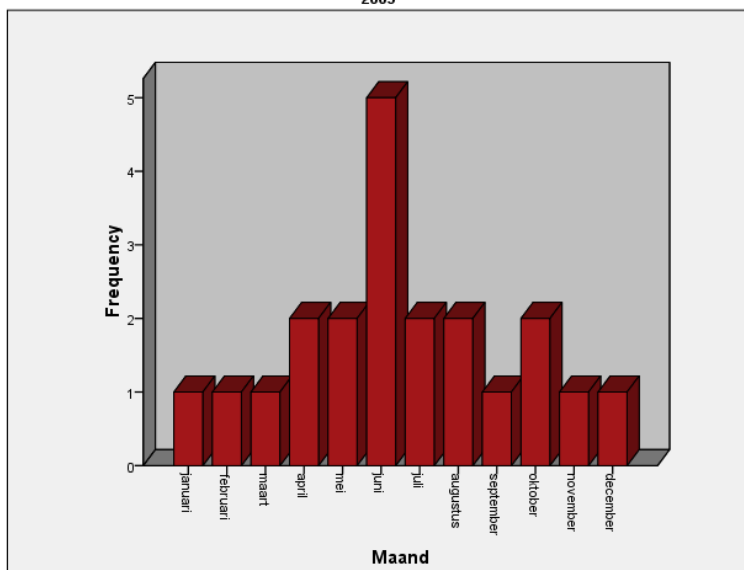
2003



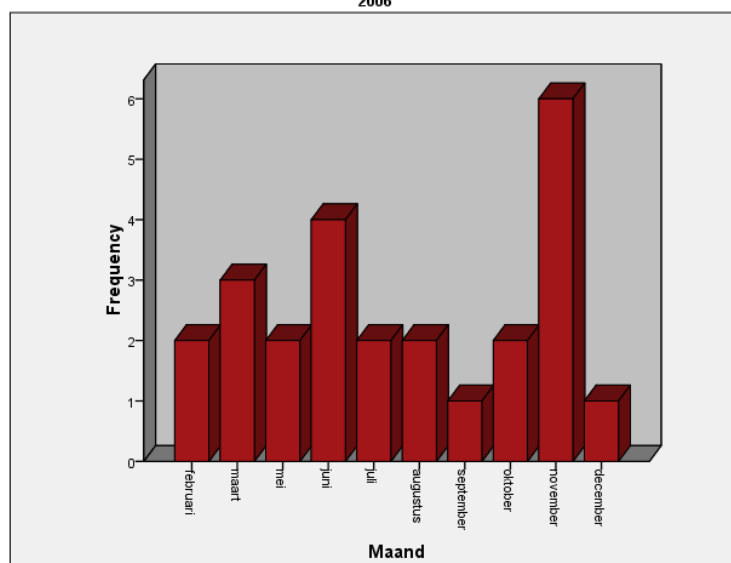
2004



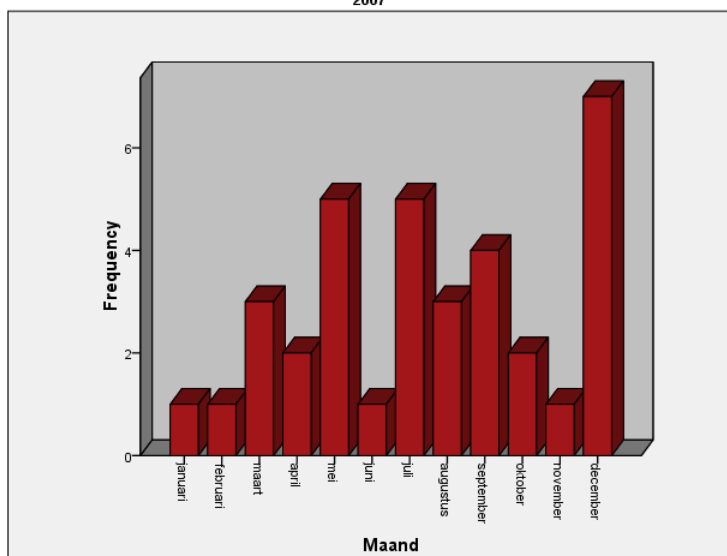
2005



2006



2007



2008

