

Vergaderjaar 1997–1998

25 760

Cameratoezicht

Nr. 2

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), De Cloe (PvdA), Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Remkes (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Kamp (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Gortzak (PvdA), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Van Beek (VVD), Rietkerk (CDA), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks) en Kant (SP).

Plv. leden: Rouvoet (RPF), Rijpstra (VVD), Duijkers (PvdA), Van Boxtel (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Wagenaar (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Essers (VVD), Rabbae (GroenLinks), Atsma (CDA), Dittrich (D66), Korthals (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Kortram (PvdA), Bussemaker (PvdA), De Milliano (CDA), Niederer (VVD), Eurlings (CDA), Albayrak (PvdA), Van Gent (GroenLinks) en Poppe (SP).

² Samenstelling:

Leden: Korthals (VVD), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Middel (PvdA), Rabbae (GroenLinks), J.M. de Vries (VVD), Kamp (VVD), Dittrich (D66), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), Van den Doel (VVD), Wagenaar (PvdA), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Duijkers (PvdA), De Milliano (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Arib (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP) en Wijn (CDA).

Plv. leden: Voûte-Droste (VVD), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Zuijlen (PvdA), Bakker (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Karimi (GroenLinks), B.M. de Vries (VVD), Rijpstra (VVD), Van Boxtel (D66), Schutte (GPV), Rehwinkel (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Zijlstra (PvdA), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Duivesteijn (PvdA), Buijs (CDA), Weekers (VVD), Passtoors (VVD), Barth (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66) en Van der Hoeven (CDA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 september 1998

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken¹ en voor Justitie² hebben op 11 juni 1998 overleg gevoerd met minister Sorgdrager van Justitie, minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken en staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken over **gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (25 760)**.

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) vond dat deze notitie nogal achter de vooral technologische ontwikkelingen aanliep: er wordt weinig ingegaan op de mogelijkheden en de problemen van het gebruik van digitale videoteknik, terwijl die juist de komende jaren wijd verspreid zal zijn. Camera's zullen niet langer als zodanig herkenbaar zijn en opslag en uitwisseling van videobeelden worden eenvoudiger. Zij wees in dit verband op de Amsterdamse wallen, waar kleine cameraatjes in de vorm van pingpongballen hangen.

Hoe kan burgers duidelijk worden gemaakt, dat ze door een camera in de gaten worden gehouden? Voor de PvdA-fractie wordt op pagina 24 van de notitie iets te vrijblijvend gesteld, dat dit kan door de camera's zichtbaar op te hangen of door het vermelden daarvan op borden. De vraag of een camera duidelijk zichtbaar is, klemt temeer nu die camera's steeds kleiner worden.

Het advies van de registratiekamer op dit punt is vrij helder: de aanwezigheid van camera's moet worden aangegeven bij het betreden van een ruimte waar daarmee toezicht wordt gehouden. In dat verband wierp zij, gelet op het nieuwe wetsvoorstel inzake bescherming van persoonsgegevens de vraag op of, en zo ja in hoeverre, moet worden aangegeven wat er met de gegevens gebeurt die met of via die camera worden opgeslagen. Moet er bijvoorbeeld geen eenduidige bewaartermijn komen? Moet niet kenbaar worden gemaakt wat er met de opgeslagen gegevens kan gebeuren en hoe deze gegevens al dan niet kunnen worden gebruikt in het kader van opsporingsactiviteiten? Valt het aftappen van camera's, waarmee in Amsterdamse wallengebied ook problemen zijn gerezen, geheel uit te sluiten?

Het plaatsen van camera's, al dan niet verborgen, vanuit niet-preventieve doeleinden maar bijvoorbeeld voor commerciële doeleinden, zoals in pashokjes, of uitgesteld om reacties van het publiek op de uitgestalde waren te meten, acht de PvdA-fractie in strijd met de privacy. Nog erger vond mevrouw Wagenaar het plaatsen van camera's in pashokjes, zoals in de Verenigde Staten wel voorkomt, en zij zag graag dat ook de regering dit in het kader van de privacywetgeving afwees.

Zij was overigens de mening toegedaan, dat de inzet van camera's voor toezicht en beveiliging alleen maar zin heeft als «erachter» mensen zitten, die kunnen ingrijpen als iets wordt geregistreerd wat niet door de beugel kan. Als alleen maar camera's worden opgehangen om het idee te geven, dat je in de gaten wordt gehouden terwijl niemand daadwerkelijk op dat moment ziet wat er in een openbare ruimte gebeurt, wordt naar de mening van de PvdA-fractie de burgers alleen maar een gevoel van schijnveiligheid geboden.

De PvdA-fractie vroeg zich af of het onderscheid tussen preventie en opsporing altijd wel eenduidig is te maken. Zij vroeg zich bovendien af hoe in dit licht het voornemen moet worden gezien om met minicameraatjes op de helmen van de bereden ME voetbalvandalen en andere ordeverstoorers in de gaten te houden. Is met deze werkwijze al ervaring opgedaan en, zo ja, wanneer vindt daarvan een evaluatie plaats?

Voorts vroeg mevrouw Wagenaar wanneer de Kamer de aanpassingen van de artikelen 139 en 441 van het Wetboek van Strafrecht waarover in de notitie wordt gesproken, tegemoet kan zien.

Ten slotte merkte zij desgevraagd nog op, dat cameratoezicht als middel om de publieke veiligheid te bevorderen bij de PvdA niet ter discussie staat, maar dat daarvoor wel waarborgen ten aanzien van de privacy moeten worden ingebouwd.

Volgens mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) was cameratoezicht in de moderne maatschappij haast niet meer weg te denken; veiligheid, voorkoming van criminaliteit alsmede opsporing zijn belangrijke redenen om dat cameratoezicht te introduceren en in stand te houden. Het gebeurt overal: wegen, benzinestations, winkels, passages e.d., maar zo'n indringend uitoefenen van overheidstoezicht met zo duidelijke implicaties voor de privacy vereist een draagvlak in de samenleving. Dat het aan dat draagvlak in de samenleving niet schort wijst onderzoek, ook in het buitenland, uit. Ook de D66-fractie achtte cameratoezicht op zich acceptabel in voorkomende gevallen, mits het aan een aantal eisen voldoet. De nota geeft een goed overzicht van de al dan niet geschreven rechtsregels en de jurisprudentie, die grenzen inhouden, maar blijft eigenlijk wat achter op het punt van de digitale ontwikkelingen en de toekomst.

Zeer centraal staat dat cameratoezicht moet voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, aan de kenbaarheid dat cameratoezicht wordt uitgeoefend en aan openbaarmaking van beelden. Er zijn natuurlijk wel een aantal vragen bij de regels die in de nota worden genoemd. De regering stelt dat de grens voor gebruik door particulieren wordt overschreden indien de camera wordt gericht op de openbare weg. De registratiekamer stelt, dat de reikwijdte wordt bepaald door de verantwoordelijkheid van de houder ten opzichte van de openbare ruimte of een gedeelte van de openbare weg, dat in beeld wordt gebracht. Mag een kroeg een camera buiten ophangen, gericht op de openbare weg? Mag de camera wel of geen geavanceerd spionnetje zijn? De registratiekamer vermeldt in haar rapport hoe lang in de regel de beelden worden bewaard. De regering zegt dat de bewaartermijnen afhankelijk zijn van de omstandigheden. Maar wie bepaalt dan de gebruikelijke termijn en wanneer die mag worden overschreden? Is er sprake van zelfregulering?

Dezelfde vraag kan gesteld worden ten aanzien van de duur van het gebruik, het zwenken en het inzoomen. Al dat soort kreten zijn van belang

voor de aanvaardbaarheid maar nergens is precies te vinden wat nu wel en wat nu niet mag, alleen in de jurisprudentie.

Naarmate gedragingen meer in het openbaar plaatsvinden, zal het recht op privacy minder snel in het geding zijn. De D66-fractie was dat met het kabinet eens, maar waar ligt de grens? Dat is natuurlijk een uiterst subjectief criterium, want waar bevinden die grenzen zich en wie bepaalt wanneer de intimiteit van een ander in het geding is? Ook de inschatting van de bediener van de camera kan daarbij een rol spelen. Kortom, het zijn allemaal heel subjectieve wegingen, waar naar de mening van de D66-fractie toch een begin van regulering mogelijk moet zijn. Mevrouw Scheltema verzocht het kabinet dan ook suggesties te doen om het meer in de wet vast te leggen.

Zijn krantenberichten juist over camera's op de helmen van de ME ter bestrijding van voetbalvandalisme en grootschalige rellen? Kunnen ze dan worden gevangen onder de regels die nu worden gehanteerd ten aanzien van normale camera's? Is hier toch geen sprake van een heimelijke camera? De vraag is dus: zijn ze verborgen, zo ja, als ze verborgen zijn, is dat niet een probleem omdat verborgen camera's eigenlijk niet gewenst zijn? Hoe staat het kabinet tegenover het overdragen van beelden van bijvoorbeeld voetbalvandalisme door de politie aan voetbalclubs?

Het is van belang dat snel duidelijkheid gegeven wordt over de mogelijkheden van cameratoezicht bijvoorbeeld bij handhaving van de openbare orde. In steeds meer steden vindt cameratoezicht plaats om ongeregelheden, met name in uitgangscentra, te voorkomen. Is het overigens waar dat deze camera's ook worden gebruikt zonder het publiek in kennis te hebben gesteld? Mevrouw Scheltema verwees daarbij naar een artikel in het Nieuwsblad van het Noorden.

Een burgemeester kan noodbevelen geven en noodverordeningen maken. In de nota wordt gesteld, dat de noodbevoegdheden niet toereikend zijn om inbreuk te maken op de privacy. Als je de noodbevoegdheidsbepalingen doorleest, blijkt dat inderdaad niet van de Grondwet mag worden afgeweken, maar wel van andere wettelijke voorschriften.

Mevrouw Scheltema kon zich echter voorstellen, dat dit wel nodig zal zijn om in voorkomende gevallen toch iets te doen waarbij iets van de privacy in het geding is. Hoe staat het kabinet daartegenover en wat denkt zij van het standpunt van de VNG op dit punt?

Het ontging mevrouw Scheltema op dit moment wat het verschil is in de privacybescherming in relatie tot het cameratoezicht onder de nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens. Is er dan meer mogelijk? De registratiekamer krijgt meer taken, maar is zij daarvoor toegerust? Hoe zit het dan met de politie en met het toezicht op de particuliere beveiligingsorganisatie?

De heer **Van de Camp** (CDA) wees erop, dat deze notitie van 24 november 1997 eerst na interdepartementaal overleg is vastgesteld en vroeg zich af, of ook rekening is gehouden met alle maatschappelijke ontwikkelingen sindsdien. Zijn fractie was van mening, dat de notitie een sterk eenzijdige invalshoek op de privacybescherming vertoont. Privacybescherming is inderdaad een groot goed in Nederland, maar er is meer aan de hand. Zo is er op dit moment een discussie gaande over het begrip «zwaarwegend openbaar belang». Is het nu altijd nodig, mogelijk en noodzakelijk dat de privacybelangen het zwaarwegend openbaar belang overheersen? In de literatuur wordt gesteld dat privacybescherming zeer waardevol is omdat deze samenleving zo complex is met veel mensen op een klein gebied en met vele technische maar ook veiligheidsuitdagingen, maar waar blijft de discussie over het zwaarwegend openbaar belang? De politie in de Warmoesstraat maakte tijdens het werkbezoek van de commissie de kanttekening, dat de bewijsvoering voor zinloos geweld door camera's geregistreerd problematisch kan zijn als die camera's voor registratie van bijvoorbeeld straatroof worden opgehangen. De heer Van

de Camp wilde in dit verband de registratiekamer een compliment maken voor de attente begeleiding van deze projecten, maar stelde wel dat zij vanuit de politiek en de wetgeving helder moet worden aangestuurd. Op bladzijde 11 van de notitie inzake de bestrijding van geweld op straat stelt het kabinet, dat binnen twee jaar op de meeste hot spots camera-toezicht zal worden ingevoerd, maar hoe verhoudt dat zich tot de notitie van 24 november?

Op de bladzijden 27 en 28 van de notitie wordt gesteld, dat met heel veel mensen wordt overlegd, ook met brancheorganisaties. De heer Van de Camp zou graag willen vernemen hoe met name die voornemens zijn geëffectueerd.

Hij sloot zich vervolgens aan bij de vraag van mevrouw Wagenaar over de wijziging van artikel 139F en artikel 441B en tekende daarbij overigens aan die artikelen niet buitengewoon kwetsend te vinden onder het huidige door de CDA-fractie voorgestelde regime en was het ermee eens, dat artikel 441B slechts marginale wijzigingen behoeft.

Ook de heer Van de Camp constateerde een enorme toename van het aantal camera's en herhaalde het belang van een evenwicht tussen privacybescherming en zwaarwegend openbaar belang maar ook dat er wel op moet worden toegezien dat de daarvoor gestelde regels ook worden nagekomen. Wellicht kunnen de bewindslieden van Binnenlandse Zaken de Kamer hierover informeren, ook in verband met het vergunningstelsel? Is nu werkelijk bekend waar de camera's hangen, wie op welk moment een vergunning heeft gekregen en, om met de registratiekamer te spreken, onder welke randvoorwaarden? Met name het voorbeeld in de notitie, dat binnen een camera wordt opgehangen die wel een halve straat met kroegen beslaat, is toch een punt van aandacht. Wat dat betreft, heeft de heer Van de Camp de indruk, dat de praktische ontwikkelingen buitengewoon snel gaan en de politiek moet ervoor zorgen om daarbij betrokken te blijven en de vinger aan de pols te houden, ook in verband met de verschillende bewaartermijnen. Hoe wordt overigens omgegaan met het commercieel verhandelen van gegevens? Hoe denkt het kabinet misbruik van «zwaarwegend openbaar belang» in commerciële handel van allerlei gegevens te kunnen voorkomen?

Hoe staat het nu met de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet? De VNG schrijft het eigenlijk eens te zijn met het kabinet dat een eventuele wijziging van art. 175 van de Gemeentewet noodzakelijk is, dat dit ook verbreed kan worden tot meer dan alleen cameratoezicht, maar zij houdt naar de mening van de CDA-fractie terecht het hart vast, dat het niet opnieuw vier jaar gaat duren. Kunnen de bewindslieden klip en klaar aangeven wat zij voorbereiden en wanneer de Kamer de resultaten daarvan krijgt?

De heer Van de Camp sloot zich tenslotte aan bij de vragen over het overdragen van videobeelden aan voetbalclubs teneinde de begeleiding van supporters eventueel ter voorbereiding van een stadionverbod te kunnen uitvoeren. De CDA-fractie vond dat vooralsnog een vrij fors voorstel, maar als het nodig is en het juridisch naar behoren kan worden ingekaderd, wilde zij het niet afwijzen.

Ook de heer **Nicolai** (VVD) vond de ontwikkelingen op het punt van cameratoezicht erg snel gaan, in de eerste plaats wat betreft de maatschappelijke acceptatie. Hij herinnert zich, dat nog geen tweeënhalf jaar geleden in Rotterdam een discussie werd gevoerd over camera's op de Nieuwe Binnenweg en dat stuitte op teveel bezwaren, juist ook van winkeliers die dachten dat het voor het winkelend publiek vervelend zou zijn. Als dat vergeleken wordt met wat zojuist dezer dagen in Amsterdam is afgesproken, is dat een groot verschil. Het aantal camera's neemt snel toe op verschillende plekken: rond particuliere gebouwen, in het openbaar en ook langs de snelwegen. Ook de technische mogelijkheden van

verspreiden en verwerken van opgenomen beelden nemen snel toe. Op zichzelf vindt de VVD-fractie het goed dat niet direct wordt geroepen «big brother is watching you», maar alles bij elkaar vindt zij deze ontwikkeling wel degelijk verontrustend. Fundamentele belangen staan min of meer tegenover elkaar; aan de ene kant veiligheid en aan de andere kant privacy. Het moet in de ogen van de VVD-fractie mogelijk blijven om vrij te gaan en staan waar men wil, het liefst ongegeneerd, ongeremd en onbespied.

Het is duidelijk, dat de bezwaarmogelijkheden van de burger als het gaat om schending van privacy niet meer volstaan. Daarvoor is ook beleid en regelgeving nodig. In dat opzicht is de VVD-fractie blij met deze brief, omdat zij een goed inzicht geeft in zowel het gebruik van camera's maar vooral ook van de grenzen die daaraan gesteld moeten worden in verband met de privacy. De VVD-fractie acht het ook een goede verbreding van het rapport van de registratiekamer, waar het op gebaseerd is en bovendien kiest deze brief ook het juiste evenwicht in die spanning tussen privacy en veiligheid.

De voornemens wat betreft beleid en regelgeving zijn bescheiden en dat vindt de VVD-fractie vooralsnog geen bezwaar, omdat er inderdaad niet meer wettelijk geregeld zou moeten worden dan strikt noodzakelijk en zeker niet meer strafrechtelijk geregeld zou moeten worden dan nodig. Wel wil de VVD-fractie in overweging geven om regelgeving achter de hand te houden als het gaat om zelfregulering.

De VVD-fractie onderschrijft, dat cameratoezicht mag, mits zichtbaar toegepast – waardoor de preventieve werking wordt bevorderd – en een duidelijk en aanvaardbaar doel wordt nagestreefd en het belang ervan duidelijk en aanvaardbaar is, evenals de bevoegdheden en het vergunningenstelsel.

De VVD-fractie zag graag met de registratiekamer de bewaartermijn aangescherpt tot 24 uur, zij het dat gemotiveerde uitzonderingen mogelijk moeten zijn.

Naar de mening van de VVD-fractie gaf de notitie onvoldoende duidelijkheid over de doorlevering aan derden van verkregen gegevens c.q. beelden. De heer Nicolaï noemde in dit verband het voorbeeld van horecaondernemers in Nijmegen met videocamera's in hun café, die foto's van de beelden van de raddraaiers met elkaar uitwisselen.

Het kabinet spreekt over subsidiariteit en proportionaliteit. De VVD-fractie zou dat nog iets scherper willen formuleren. Wat haar betreft is camera-toezicht eerder ultimum remedium dan panacee als het gaat om veiligheid en zag liever praktische alternatieven als verlichting, politiepost in de buurt enz. Cameratoezicht geeft een gevoel van veiligheid maar als niet snel genoeg wordt ingegrepen, wordt de objectieve veiligheid niet vergroot; een camera kan niet te hulp schieten en mag dus nooit in de plaats komen van het belangrijke uitgangspunt van meer blauw op straat. Anders gezegd: geen lenzen in plaats van mensen.

Het sterk juridische karakter van de nota was de heer Schutte (GPV) opgevallen, terwijl het om een belangrijk maatschappelijk verschijnsel gaat. Het zou goed zijn geweest als die zaken naast elkaar waren gesteld, zodat ook wat duidelijker geworden zou zijn wat nu het uitgangspunt van de regering is. Is het gebruik van camera's een acceptabel maatschappelijk verschijnsel, zowel voor de overheid als voor de samenleving in bredere zin mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan of is het eigenlijk alleen maar acceptabel als er uitzonderingssituaties zijn, dat wil zeggen het «ja, mits-» of het «neen, tenzijprincipe»? Tussen de regels doorlezend, kreeg hij de indruk dat het een «ja, mits» is maar hij zou dat graag expliciet vastgesteld zien voor wat meer houvast voor toekomstige ontwikkelingen. De techniek is er en het gebruik ervan kan heel goed en nuttig zijn, zowel voor de overheid als voor de burgers en het bedrijfsleven. In het veiligheidsbeleid krijgt cameratoezicht terecht een groot

accent en daarin past toch heel goed, dat bepaalde bedrijven zich afvragen of hun verantwoordelijkheid voor het handhaven van de veiligheid in het eigen bedrijf of de eigen omgeving met zich brengt, dat zij daarvan gebruik maken. Tegen die achtergrond vindt de heer Schutte de relatie die de VNG in haar brief aan de Kamer legt met politietoezicht en voldoende sterkte bij de politie eigenlijk niet terecht, omdat beide zaken gelden. Het probleem met de sterkte van de politie moet opgelost worden, maar daarnaast hebben de gemeenten een eigen verantwoordelijkheid voor het voorkomen van criminaliteit en het beschermen van veiligheid met moderne middelen zoals het cameratoezicht.

Een merkwaardig punt in de notitie is de prostitutie. In wijken waarin prostitutie voorkomt, moet toch extra zorgvuldigheid in de afwegingen worden betracht, omdat er een zekere mate van intimiteit is. De heer Schutte heeft echter een kenmerk van prostitutie gevonden, dat wat normaal gesproken in de intieme sfeer behoort in de publieke sfeer komt. Hij kan het niet helemaal plaatsen dat voor deze wijken een extra pleidooi voor zorgvuldigheid wordt gehouden, juist omdat het vaak ook wijken zijn waar cameratoezicht een bijdrage aan de oplossing kan leveren.

De uitwisseling van foto's en beelden door horecaexploitanten in Nijmegen zag hij graag via het publieke gezag gaan. Zou hier geen rol moeten liggen voor de politie resp. het gemeentebestuur om als intermediair op te treden?

Hij ging vervolgens akkoord met de nadruk op voorlichting en zelfregulering, omdat niet alles verwacht mag worden van de strafwetgeving. De voorstellen met betrekking tot het Wetboek van Strafrecht zag hij dan ook met belangstelling tegemoet. Hij keek wat vreemd aan tegen de opmerking op bladzijde 30 van de notitie over het heimelijk maken van beelden in de eigen woning. Daar wordt de eis van een reëel doel gesteld, dat moet opwegen tegen het belang van de privacy. Is het aannemelijk maken van een reëel doel niet een wat te zware eis als het gaat om de eigen woning? Als het gaat om het heimelijk maken van opnamen, kan men zich natuurlijk niet alles permitteren maar moet juist in de eigen woning het principe «baas in eigen huis, mits ...» niet gelden?

Antwoord van de regering

De **minister van Justitie** wees er in de eerste plaats op, dat het in deze kwestie inderdaad om het evenwicht gaat tussen enerzijds de privacy en anderzijds de openbare orde en de veiligheid. Deze nota, hoewel zij al een aantal maanden geleden is geschreven, heeft inderdaad een sterk juridische invalshoek en de vraag is vervolgens wat binnen dat juridische kader aan beleid gestalte kan worden gegeven. De nota Geweld op straat gaat voornamelijk in op opsporing, terwijl deze nota over toezicht gaat. Dat wil niet zeggen dat toezicht niet in opsporing kan veranderen, maar de regels voor cameratoezicht zijn in feite strenger dan die voor opsporing doordat zij zijn gebonden aan de heimelijkheid van de opname terwijl nu juist wordt gesteld dat cameratoezicht kenbaar moet zijn. De discussie wordt vaak vertroebeld door de vermenging van toezicht en opsporing en de vermenging van heimelijkheid en kenbaarheid. Kernwoorden in deze discussie zijn toezicht, kenbaarheid, doelmatigheid en bescherming van de privacy.

De uitgangspunten van de notitie en de wettelijke kaders dwingen tot een selectief en zorgvuldig gebruik; voor elke plek zal een motivering moeten worden gegeven, een apart besluit over de kenbaarheid, de doelmatigheid en de bescherming van de privacy. Omdat er verschillende privacy-gevoelige gebieden zijn, bijvoorbeeld prostitutiezones, zal de afweging voor het plaatsen van camera's op een openbaar plein toch een andere zijn dan in een straatje op de wallen.

Bij de opstelling van deze nota is vooral gerefereerd aan het wetsvoorstel tot bescherming van de persoonsgegevens, dat toen al bij de Raad van

State lag. Het is heel lastig om exact de grenzen aan te geven en daarin heeft de registratiekamer een heel belangrijke functie op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens. Doordat de registratiekamer wordt gestuurd door wetgeving moet het advies naar de mening van de minister als buitengewoon zwaarwegend worden opgevat. In de notitie zijn criteria opgenomen om het gebruik van cameratoezicht te onderscheiden in de particuliere sector en in het publieke domein, waar de camera wordt gebruikt door de overheid. De behoefte is erg groot maar de vraag is of dat een reële behoefte is of een noodgreep. Soms kan cameratoezicht een heel goede functie vervullen mits ook andere maatregelen worden genomen, want cameratoezicht alleen zal inderdaad de veiligheid niet bevorderen. In zoverre heeft de heer Nicolai gelijk, dat dit een subjectieve veiligheid is. Het geeft een prettig gevoel als er camera's hangen, maar alleen wanneer er ook iets op volgt als die camera's de dingen registreren waarvoor ze in het leven geroepen zijn. Het heeft wel een preventief effect; uit onderzoek is gebleken dat op de plaatsen waar duidelijk kenbaar voor het publiek camera's zijn aangebracht de criminaliteit behoorlijk daalt. Het werkt in die zin natuurlijk wel, maar het mag niet uitsluitend een toezicht door lenzen in plaats van door mensen zijn.

De notitie is inmiddels toegestuurd naar openbaar ministerie, de VNG en het Nederlands politie instituut en het tijdschrift Sec heeft daarover een artikel gepubliceerd. De gemeenten kunnen over het algemeen instemmen met de uitgangspunten uit de notitie.

Het Hoofdbedrijfschap detailhandel heeft in samenwerking met het projectteam overvalcriminaliteit – een team dat op initiatief van het Nationaal platform criminaliteitsbeheersing is ingesteld, een publiek-private samenwerking – een checklist opgesteld voor camerabewaking en die verspreid onder een groot aantal bedrijven. Daarin wordt de aandacht gevestigd op de eisen bij particuliere beveiliging ten aanzien van bescherming van de privacy. Hetzelfde projectteam heeft een brochure uitgebracht «De camera de baas» met aanbevelingen voor de gebruiker van camerasystemen voor overvalbestrijding. Met de uitvoering van de beleidsvoornemens die de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus raken, is gewacht tot dit algemeen overleg met de Kamer, ook voor aanvulling van strafbepalingen. Het voorontwerp van wet zal dit najaar het licht zien en in 1999 waarschijnlijk bij de Kamer kunnen worden ingediend.

Met de door de registratiekamer geadviseerde bewaartermijn van 24 uur kon de minister instemmen, hoewel daarvan wel moet kunnen worden afgeweken als dat nodig is, bijvoorbeeld voor opsporingsdoeleinden. Zij had veel moeite met het doorgeven van gegevens aan anderen. De opnamen worden voor een bepaald doel – toezicht – bewaard en zij mogen dan ook alleen voor dat doel gebruikt worden. Het is niet de bedoeling, dat zij vervolgens worden doorgeleverd, dus ook niet van het ene café naar het andere. Desgevraagd door de heren Schutte en Van de Camp merkte zij op, dat het cameraproject in Nijmegen onder toezicht van de politie en dus niet op «commerciële» basis plaatsvindt. De overheid controleert op welke manier en met welk doel men met de gegevens omgaat. De voorwaarden en criteria zijn in de Wet bescherming persoonsgegevens opgenomen. Daarin staat precies met welk doel men gegevens moet gebruiken en worden regels opgenomen over de kenbaarheid en daar zal de politie zich aan moeten refereren. Wat betreft de commerciële doeleinden – alles wat niet door de overheid gebeurt – staat ook een en ander in de Wet bescherming persoonsgegevens. Het gebruik voor commerciële doeleinden wordt heel duidelijk aan banden gelegd en het uitgangspunt is dat het gebruik verenigbaar moet zijn met de oorspronkelijk doeleinden, namelijk de doeleinden waarvoor oorspronkelijk het cameratoezicht is ingesteld. Over het algemeen zal dat oorspronkelijke doel heel eng gedefinieerd zijn en alles wat gebeurt in strijd met dat

oorspronkelijke doel is in wezen dus bij de wet verboden. Desgevraagd antwoordde de minister, dat opsporing door de politie door middel van een camera in het algemeen heimelijk gebeurt. Dat hoeft niet openlijk kenbaar gemaakt te worden. Wanneer iemand openlijk een camera ophangt, betekent dit dat de camera toezicht houdt en dat er een bewaartermijn aan vastzit. Alle beelden die daaruit worden verkregen kunnen behoren tot het materiaal dat de politie kan verzamelen in het kader van een opsporingsonderzoek. Maar je mag dus niet heimelijk een camera ophangen in een café, daar opnamen maken en die vervolgens weer gebruiken voor een opsporingsonderzoek, omdat die camera in dat café op dat moment niet specifiek voor opsporingsdoeleinden is opgehangen. Als zij rellen verwacht, gebruikt de politie videocamera's. Maar dat is openlijk en niet heimelijk. Op de vraag van mevrouw Scheltema wat er in een opsporingsonderzoek gebeurt met gegevens, die onrechtmatig zijn verkregen omdat het een heimelijke camera betrof die niet heimelijk mag zijn, antwoordde de minister, dat deze gegevens ingevolge het Wetboek van Strafvordering in beginsel geen bewijs mogen vormen. In openbare ruimten wordt kenbaar gemaakt, dat met een camera toezicht wordt gehouden. Zo is in sommige gemeenten de discussie al zo ver gevorderd, dat men cameratoezicht door middel van een bord kenbaar wil maken. Dat nu leek de minister een betere ontwikkeling dan dit in regelgeving voor te schrijven. Desgevraagd antwoordde de minister, dat uit de jurisprudentie is gebleken dat strafbare feiten, die met kenbare camera's zijn geregistreerd, inderdaad kunnen worden gebruikt in de opsporing. Op de vraag van de heer Schutte over opnames in de eigen woning, antwoordde de minister, dat heimelijke opnames in een woning een reëel doel moeten dienen. Niemand zal bezwaar maken tegen heimelijke camera's ter bescherming tegen bijvoorbeeld inbrekers.

De **staatssecretaris van Binnenlandse Zaken** was van mening, dat de heer Schutte niet ten onrechte een verschil maakt tussen dit onderwerp in juridisch opzicht en maatschappelijk opzicht. In de eerdere discussie in deze commissie werd de afbakening in juridisch opzicht als problematisch ervaren. Dat blijkt ook uit de discussie, gegeven de privacygevoelige elementen. Het kabinet werd toen verzocht deze aspecten in kaart te brengen en dat was de doelstelling van deze notitie. Per saldo is het standpunt van het kabinet ten opzichte van cameratoezicht «ja, mits». Bij cameratoezicht is, zoals de minister van Justitie al opmerkte, een onderscheid te maken tussen publiek en privaat. In het veiligheidsbeleid heeft het kabinet ook steeds een oproep gedaan tot in eerste instantie de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven in dezen, omdat die verantwoordelijkheid niet bij politie en justitie alleen ligt. Uit onderzoek blijkt inderdaad, dat beveiliging met lenzen alleen ineffectief is. Als bijvoorbeeld bedrijven alleen met cameratoezicht werken en er niet voor zorgen, dat menselijk toezicht mede een rol speelt, dragen zij suboptimaal bij aan een sfeer van veiligheid. De staatssecretaris wees in dit verband op Kikkensteijn, de flat in de Bijlmer waar de woningbouwvereniging samen met de bewoners heeft besloten om intern in het eigen gebouw een grotere veiligheid te bewerkstelligen door mensen met Melkertbanen in het pand voor meer dienstverlening aanwezig te laten zijn, dat alles ondersteund door camera's. In de eerste periode heeft dit heel grote effecten teweeg gebracht. Maar puur gekeken naar veiligheid, is de combinatie van cameratoezicht en menselijk toezicht een redelijk succesvolle formule.

De **minister van Binnenlandse Zaken** was van mening, dat de suggestie van de VNG om de gegevens verkregen via cameratoezicht in de stadions ook de clubs ter beschikking te stellen, gezien de vele nadelen moet worden afgewezen. In de huidige situatie krijgt een voetbalsupporter

een stadionverbod wanneer hij tot vandaal is aangemerkt. De minister zag geen noodzaak om daar verder in te treden en overigens had de VNG ook zelf kanttekeningen bij deze eigen suggestie gemaakt.

Wat betreft de ME met camera op de helm merkte hij op, dat er ook in dat geval niets bijzonders gebeurt. De politie maakt bij haar optreden gebruik van camera's. In Utrecht wordt zelfs gebruik gemaakt van een apart voertuig, alleen maar om opnames te maken bij grootschalig politieoptreden. Het doel van het materiaal is in de eerste plaats de commandovoering bij het grootschalig optreden te vergemakkelijken en verder wordt het ook gebruikt voor het vergaren van bewijsmateriaal voor latere strafrechtelijke vervolging, dat allemaal binnen de spelregels die daarvoor gelden. Het spreekt vanzelf, dat ook de politie verder is onderworpen aan alle spelregels van bijvoorbeeld de Wet politieregisters. Interessanter bij dit punt is dus niet zozeer de vraag of de ME een camera op de helm mag dragen maar meer wat het eigenlijk betekent voor de veiligheid van de politiefunctionarissen. Dat is een operationele afweging die de hoofdcommissaris samen met de officier ter plekke moet maken. Hij had echter de indruk, dat het gebruik van deze camera's niet erg enthousiast is ontvangen. Desgevraagd wees de minister erop, dat men in het algemeen wel weet dat bij grootschalig politieoptreden opnames worden gemaakt. Wel is het van belang, dat de opnamen gebruikt worden voor het gebied waar dat grootschalig optreden dan ook plaatsvindt. Maar dat is meer een kwestie dat de politie daar zelf op moet letten. In antwoord op een vraag van de heer Van de Camp over de rechtmatigheid van verkregen bewijs, wees hij erop, dat bijvoorbeeld het plunderen een relatie moet hebben met dat grootschalig optreden. Als die twee dingen totaal los van elkaar staan, is er sprake van een andere casus.

Naar de mening van de minister is het cameratoezicht bijvoorbeeld in pashokjes nog niet toereikend geregeld. Het gebruik van camera's in pashokjes vindt meestal plaats in de particuliere sector en de rechter moet de afweging maken of de inbreuk op het recht in relatie staat tot het belang dat gediend wordt. Bij zijn weten is er een rechterlijke uitspraak geweest op dit punt, die dat in ieder geval als niet toelaatbaar heeft beschouwd, maar dan is de vraag of een nadere normering hier niet geboden is. Bij dergelijke opnamen treedt men dieper in de persoonlijke levenssfeer van mensen. De inbreuk van een «gewone» camera op de persoonlijke levenssfeer is natuurlijk veel geringer dan, zoals in het voorbeeld van de heer Van de Camp, van een camera in een pashokje waarin men zich uitkleedt om andere kleding aan te trekken. In die afweging had de minister niet zoveel moeite om uit te spreken, dat een dergelijk toezicht daar niet behoort te gebeuren. Cameratoezicht is niet het panacee voor ongewenst gedrag van mensen in winkels. Het is een hulpmiddel naast andere hulpmiddelen. Men kan ook op andere manieren zijn spullen beveiligen. Dan blijf je toch in de afweging of de inbreuk – ook grondwettelijk – in de persoonlijke levenssfeer niet dermate groot is dat deze niet opweegt tegen het andere belang dat gediend wordt. De minister was het eens met mevrouw Scheltema en mevrouw Wagenaar, die aandrongen op verdere normering. In de toelichting op een dergelijk wetsvoorstel kan worden beschreven wanneer het wel en wanneer het niet wordt toegestaan. Verder kan het begrip «onrechtmatige daad» hierbij een rol spelen. Ondanks het feit, dat de heer Van De Camp tijdens een werkbezoek aan de politie in Amsterdam herhaaldelijk werd geattendeerd op de enorme inventiviteit van sommige langdurig drugsverslaafden bleef de minister van mening, dat de oplossing eerder moet worden gezocht in het functionele toezicht, variërend van de stadswachtachtige aanpak op straat tot enig toezicht binnen de winkel zelf. De kenbaarheid blijft van het grootste belang. De eenvoudigste manier is inderdaad het ophangen van een bordje met de mededeling, dat camera's worden gebruikt.

Wat betreft de noodbevoegdheden heeft mevrouw Scheltema terecht gezegd dat er veel kan, maar niets in afwijking van de Grondwet. Voor het wegnemen van die beperking zal een wettelijke basis moeten worden gevonden. De minister verwees naar de discussie in 1995 over de mogelijkheid om mensen gedwongen te laten evacueren uit hun woningen en over de betekenis daarvan in termen van grondrechten. Van lieverlee zijn daar onderwerpen bijgekomen, zoals het gebruik van videocamera's, het vergaren van informatie ten behoeve van voorkoming van verstoringen van de openbare orde, het optreden tegen ordeverstoorers, evacuatie uit woningen in noodsituaties en laatstelijk een omgevingsverbod voor voetbalvandalen. Nederland organiseert samen met België het EK 2000. In België bestaat de mogelijkheid om een groep «supporters» bij aankomst gedurende zes uur preventief in een sporthal terzijde te stellen als men vermoedt dat zij problemen zullen geven. Die mogelijkheid kent Nederland niet. De minister liet daarbij in het midden of een dergelijke mogelijkheid al dan niet wenselijk is, maar zij moet wel onder ogen worden gezien. De identificatieplicht bij het gebruik van noodbevoegdheden is een ander punt.

In deze materie is de vraag aan de orde of eerst de hele breedte van het terrein in zicht moet komen voordat iets geregeld wordt dan wel of er een regeling komt waar steeds meer bijkomt. De minister wees in dit verband op de wijziging van de Grondwet in verband met het briefgeheim. Mede op het verzoek van het kabinet wordt op dit moment door de universiteit van Utrecht een onderzoek gedaan naar de relevante grondrechten, dat wil zeggen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, huisrecht enz. Daarna zal behoorlijk overleg moeten worden gevoerd met de andere overheden, de andere departementen en de registratiekamer.

Er bestaat een zeker risico dat cameratoezicht in prostitutiegebieden als een beperking van het recht op privacy valt aan te merken. De bevoegdheden van de burgemeesters op handhaving van de openbare orde bieden onvoldoende grondslag voor deze beperking. Ook dit wordt onderzocht, mede om te bezien of hiervoor in de Gemeentewet nadere bepalingen moet worden opgenomen.

De heren Nicolaï en Schutte hebben gesproken over «lenzen in plaats van mensen». Die twee dingen mogen inderdaad niet met elkaar in direct verband worden gebracht. Echter, naar de mate waarin de politie van moderne technologie gebruik maakt, kan de afweging van mankracht tegenover computers wel eens anders uitvallen. Maar dat is een operationele discussie.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) herhaalde haar suggestie tot normering en vroeg in hoeverre het kabinet overigens denkt de ontwikkelingen op het digitale gebied in verdere regelgeving en normering te kunnen incalculeren.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) was van mening, dat er licht zit tussen de opvatting van het kabinet over de vraag tot hoever de bevoegdheid van particulieren mag gaan en het oordeel van de registratiekamer, die deze bevoegdheid nog uitstrekt tot een stukje straat. Zij was overigens verheugd over de toezegging, dat indringend aan normering wordt gedacht en dat de Kamer kennelijk het volgend jaar iets kan verwachten.

De heer **Van de Camp** (CDA) kon instemmen met de opmerking van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, dat bij eerste lezing van de notitie het privacybelang wat eenzijdig wordt belicht en dat het absoluut niet de bedoeling is om de maatschappelijke

discussie weg te poetsen onder druk van het privacybelang. Hij had geen antwoord gekregen op zijn vraag over de illegale camera's en de werking van het vergunningenstelsel en kon zich niet aan de indruk onttrekken, dat door de enorme vaart van de ontwikkelingen niet alles verloopt zoals is afgesproken.

Hij nam met instemming kennis van het feit, dat er in Nijmegen een regeling komt, waardoor onder regie van de politie de beelden tussen horecaexploitanten kunnen worden uitgewisseld. Wat betreft het gebruik van beelden van helder kenbare toezichtcamera's als bewijs bij opsporingsactiviteiten wilde nog hij weten of het verkeer tussen politiediensten en registratiekamer voldoende praktisch verloopt en hij zou overigens nog graag een antwoord krijgen op zijn vraag of de beelden die in een stadion door particuliere camera's worden opgenomen, gebruikt kunnen worden bij de bewijsvoering bij een stadionverbod. De heer Van de Camp zou graag een tussenstand krijgen van wat het kabinet allemaal bedenkt, ook wat betreft de herziening van artikel 175 over de noodbevoegdheden, opdat de Kamer ook aan het maatschappelijk debat kan deelnemen. Daarna ligt er nog de vraag van de heer Rijpstra en de heer Van de Camp zelf over een brief naar aanleiding van voetbalrellen, maar dat is wat beperkter, want niet alle negativiteit mag op de voetbalwereld worden afgewenteld.

De heer **Nicolai** (VVD) was verheugd over de uitspraak van de drie bewindslieden, dat het juist niet gaat om lenzen in plaats van mensen maar om lenzen in combinatie met mensen. Hij was ook verheugd over hun reactie op het doorleveren van gegevens, in het bijzonder ingeval van voetbalvandalisme en Nijmegen. Hij heeft overigens begrepen, dat de registratiekamer nog in discussie is over Nijmegen.

Zijn fractie was het ermee eens, dat uitzonderingen op de duur van de bewaartermijn in sommige gevallen mogelijk moet zijn, zij het dat deze uitzonderingen gemotiveerd moeten worden. Hoe zit het overigens met de maatvoering? Als particulieren hun eigen huis beveiligen en het toevallig allemaal bordeelhouders in één straat zijn, is daarmee de straat opeens beveiligd. Anderzijds wees de heer Nicolai op de plannen van Ede, waar een deel van het centrum onder cameratoezicht zou komen te staan.

De heer **Schutte** (GPV) was verheugd over de reactie van de minister in verband met de kenbaarheid van camera's, omdat hij dat een zinnig advies achtte. Hij zou daarmee echter niet verder willen gaan, omdat de minister van Binnenlandse Zaken al een voorbeeld noemde, waarin de kenbaarheid vanzelfsprekend is, namelijk bij grootschalig politieoptreden. Steeds vaker zal vanzelfsprekend rekening moeten worden gehouden met de aanwezigheid van cameratoezicht en de heer Schutte pleitte ervoor, dit niet al te zeer te formaliseren.

De **minister van Justitie** wees in antwoord op de vraag van mevrouw Wagenaar op de Wet bescherming persoonsgegevens. Of verdere uitvoering nodig zal zijn, zal bezien moeten worden door verdere uitvoeringsregelgeving dan wel door zelfregulering. In principe is de Wet bescherming persoonsgegevens bestand tegen nieuwe digitale ontwikkelingen. Voor het overige wees zij erop, dat een particulier in beginsel gerechtigd is om zijn eigen spullen te beveiligen door middel van camera's. Wanneer het nodig is om verder te gaan dan de eigen voordeur, zal hij een vergunning moeten hebben op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties. In dat geval wordt afgewogen of die vergunning gegeven kan worden of niet en of dat een reële aanvraag is. De heer Nicolai trok een vergelijking tussen een straat met bordeelhouders en Ede, waar hele pleinen worden beveiligd. Dat laatste is overheidstoezicht en dat onderscheid zal in elk geval moeten worden gemaakt. De minister zag overigens geen licht tussen de opvatting van de registratiekamer en die

van het kabinet op dit gebied. In antwoord op de vraag van de heer Van de Camp merkte zij op, dat de jurisprudentie altijd per casus is. In een aantal gevallen konden opnamen, gemaakt in het kader van toezicht, gebruikt worden voor het bewijs van een strafbaar feit. Ook een amateur-filmpje kon haars inziens gebruikt worden voor bewijs, maar de strafrechter zal uiteindelijk moeten uitmaken of dit kan of niet. De minister zou het heel onlogisch vinden als andere vormen van geweld daar niet onder vallen, maar de strafrechter moet oordelen of het in dat geval toelaatbaar was. Normering wat dit betreft is heel lastig, omdat in de wetgeving wordt aangegeven dat het een bepaald doel dient. Hoe duidelijk is dat doel omschreven? Een gemeente of de politie kan, omdat in er in een bepaalde buurt zowel straatroof, geweld als uitgaansgeweld gepleegd wordt, camera's ophangen ter beveiliging. Het doel is dan wat ruimer, omdat er een bepaalde aanleiding is. In een dergelijke concrete casus zal altijd moeten worden gezien in hoeverre de strafrechter bereid is om dit soort dingen als bewijsmateriaal te accepteren. Desgevraagd vroeg zij zich af of er bezwaar tegen te maken is als de politie camera's ophangt met een ruimere doelstelling. De heer Van de Camp sprak over het juridificeren, waarmee afbreuk wordt gedaan aan het veiligheidsgevoel van de burger. Kort gezegd, maakt het geweld qua gebeurtenis niet zoveel uit. Het is een inbreuk op de veiligheid, op de openbare orde en dus een strafbaar feit. Zij ziet daarom niet in dat de politie alleen maar camera's ophangt voor straatroof en niet voor veiligheid in het algemeen. Zij zou het in ieder geval nagaan en de Kamer daarover inlichten.

De **staatssecretaris van Binnenlandse Zaken** meldde, dat de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken op de afloop van dit algemeen overleg gewacht hebben met beleidsvoornemens in verband met de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, omdat deze te maken hebben met illegale camera's en vergunningstelsels.

De **minister van Binnenlandse Zaken** wees op de richtlijn, waarin wordt bepaald dat de officier van justitie beziet of de informatie op de band over voetbalvandalen aan de KNVB wordt gegeven, opdat de KNVB de band kan gebruiken voor het zogenaamde stadionverbod. Dat is een civielrechtelijke maatregel. Die informatie is overigens niet de video-beelden zelf, maar de informatie over de betreffende personen. Wel wordt op dit moment gewerkt aan het zogenaamde voetbalvolgsysteem om de gegevens over notoire boefjes bij elkaar te houden, opdat duidelijk wordt dat het inderdaad risicofiguren zijn. De camera kan inderdaad ook gebruikt worden voor het opsporen van strafbare feiten, zoals de heer Van de Camp vroeg. Wat betreft het Europese kampioenschap wilde hij zeker nagaan of hij de Kamer op de hoogte kan stellen van alles wat in het kader van het EK 2000 wordt gedaan, variërend van ticketverkoop tot en met de noodbevoegdheden.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
De Cloe

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Coenen