

Vergaderjaar 1998–1999

25 760

Cameratoezicht

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 april 1999

Bij brief van 2 februari jl. heeft de vaste commissie voor Justitie uit uw Kamer de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mij verzocht onze voornemens op het terrein van cameratoezicht in openbare ruimten schriftelijk nader toe te lichten, onder vermelding van vijf punten die daarbij aan de orde zouden moeten komen:

- een overzicht van alle experimenten tot op heden met de criteria die daarbij worden gehanteerd;
- de vraag of camera's al dan niet permanent bemand zouden moeten zijn;
- de vraag of het gebruik van camera's een preventieve functie heeft, of dat het vooral om opsporing achteraf gaat;
- de vraag, en zo ja hoe, de aanwezigheid van camera's kenbaar wordt gemaakt;
- de mogelijkheden die ook op dit gebied door een toenemende digitalisering worden gecreëerd.

Graag voldoe ik, mede namens de minister van BZK, aan het verzoek van de vaste commissie.

Algemeen

In haar brief geeft de commissie aan dat zij kennis heeft genomen van uitspraken van mij en van andere betrokkenen over het cameratoezicht in openbare ruimten. Ik neem aan dat de commissie doelt op de uitspraken over de wenselijkheid van de inzet van camera's bij de aanpak en bestrijding van geweld op straat, met name in uitgaansgebieden, die mede naar aanleiding van het schietincident in Gorinchem in januari jl. zijn gedaan. In deze brief zal ik mij daarom beperken tot het gebruik van camera's in deze gebieden.

Zoals ook in de kabinetsnotitie «Geweld op straat, maatregelen ter voorkoming en bestrijding» (Kamerstukken II, 1997/98, 25 907, nr. 1) staat vermeld, wordt meer toezicht, waaronder cameratoezicht, gezien als één van de instrumenten in de strijd tegen geweld op straat. Meer toezicht

vergroot de objectieve en de subjectieve veiligheid. Voor meer toezicht kunnen ook camera's worden benut: voor de handhaving van de openbare orde, preventie van criminaliteit en ondersteuning van de opsporing van strafbare feiten. Van belang is ook dat cameratoezicht het veiligheidsgevoel kan bevorderen.

Met camera's in het publieke domein zijn in ons land nog weinig ervaringen opgedaan. Wel wordt algemeen benadrukt dat met camera's alleen niet kan worden volstaan en dat cameratoezicht slechts effectief is in combinatie met andere middelen.

De voorwaarden waaronder het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging toelaatbaar is in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer staan vermeld in de Notitie Cameratoezicht van onze ambtsvoorgangers (Kamerstukken II 1997/98, 25 760, nr. 1) waarover op 11 juni 1998 overleg is geweest met de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken uit uw Kamer. In deze notitie worden de eerder door de Registratiekamer opgestelde privacyregels voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging, opgenomen in haar rapport «In beeld gebracht» van januari 1997, beschreven en in beginsel onderschreven. De uitgangspunten van genoemde notitie zijn nog altijd actueel.

In de Notitie Cameratoezicht is het standpunt ingenomen dat het gebruik van camera's in het kader van de handhaving van de openbare orde in beginsel toelaatbaar is. Daarbij is wel aangetekend dat de vraag kan rijzen of het gebruik van camera's in dat kader steeds een voldoende grondslag in de bestaande bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde heeft. Deze vraag rijst met name bij het gebruik in een gebied waar het gedrag van mensen doorgaans een bepaalde mate van intimiteit heeft. Te denken valt aan het gebruik van camera's in prostitutiegebieden. Er bestaat een zeker risico dat een dergelijk cameragebruik in concrete gevallen als een beperking van het recht op privacy valt aan te merken. De bevoegdheden die de burgemeester krachtens de Gemeentewet op het terrein van de handhaving van de openbare orde heeft lijken voor een dergelijke beperking onvoldoende grondslag te bieden. In voormelde notitie is gemeld dat dit vraagstuk zal worden bezien in een breder kader, te weten in het kader van de openbare orde en het recht op privacy (zie Kamerstukken II, 1996/97, 25 232, nr. 3, blz. 10). Zoals ook vermeld in het schriftelijke antwoord dat de minister van BZK mede namens mij op 29 januari jl. heeft gegeven op vragen over cameratoezicht van het lid van uw Kamer de heer Rietkerk, bezinnen de minister van BZK en ik ons nog op de noodzaak van een specifieke regeling met betrekking tot cameratoezicht in de publieke ruimte. Daarbij zullen de actuele ontwikkelingen en het aspect van de rechtszekerheid rond de toepassing van cameratoezicht worden betrokken. In voormeld antwoord is aangegeven dat er naar wordt gestreefd uw Kamer dit voorjaar nog over dit onderwerp nader te berichten.

In de Notitie Cameratoezicht is stilgestaan bij het feit dat thans alleen het heimelijk gebruik van camera's in horecagelegenheden en winkels strafbaar is. Dit betekent dat het heimelijk gebruik van camera's op de openbare weg of in andere voor het publiek toegankelijke ruimten buiten de huidige strafbaarstelling valt. In zijn algemeenheid is geoordeeld dat het systematisch en heimelijk maken en opslaan van afbeeldingen, dat wil zeggen zonder dit vooraf voldoende duidelijk kenbaar te hebben gemaakt, zozeer de persoonlijke levenssfeer kan raken dat zulks in beginsel strafbaar dient te zijn. Aangekondigd is dat op dit punt een voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht zal worden voorbereid. Deze voorbereidingen zijn thans in gang gezet.

Overzicht experimenten

In veel gemeenten wordt op dit moment gesproken over de wenselijkheid van cameratoezicht in uitgaanscentra. In enkele gemeenten bestaan al concrete plannen. In de gemeente Ede is eind vorig jaar gestart met cameratoezicht.

In het kader van het veiligheidsbeleid is het aan het lokale bestuur om in overleg met politie en justitie te beoordelen of naar plaatselijke omstandigheden cameratoezicht nodig en wenselijk is. Er vindt geen centrale registratie van de gemeentelijke projecten plaats. Uit mij ter beschikking staande gegevens blijkt het volgende.

In de gemeente Ede zijn eind vorig jaar camera's in gebruik genomen in het uitgaanscentrum het Museumplein. De gemeente Ede verwacht dat cameratoezicht in het algemeen zal bijdragen aan de bestrijding van de criminaliteit, ondersteunend kan zijn voor het optreden van politie en justitie, het toezicht in het betrokken gebied kan optimaliseren en de veiligheid en het veiligheidsgevoel kan bevorderen. Verwacht wordt met name dat met cameratoezicht mishandeling, openlijke geweldpleging, handel in drugs en auto-inbraken kunnen worden voorkomen en teruggedrongen.

Er wordt alleen live door middel van de camera's in het betrokken gebied gekeken als de politie dat in verband met dreigende of plaatsvindende openlijke geweldpleging/zwere mishandeling, dreigende geweldsuitbarsting en drugsdelicten noodzakelijk vindt. Er worden wel bandopnamen gemaakt die, wanneer er niets gebeurd is, binnen 24 uur worden gewist.

Voor meer informatie zij verwezen naar bijgevoegde notitie van de gemeente Ede, waarin een beeld wordt gegeven van de voorbereiding en de uitvoering van het plan voor cameratoezicht aldaar.

Naar verwacht zal deze maand in Bergen op Zoom met het gebruik van cameratoezicht in het uitgaanscentrum worden gestart. Cameratoezicht wordt aldaar wenselijk geacht omdat de grenzen van de mogelijkheden van de politie om voor extra toezicht op straat te zorgen bereikt zijn en in het uitgaanscentrum in de weekends in de nachtelijke uren, gerelateerd aan het groot aantal mensen dat zich dan nog in cafés en op straat bevindt, extra toezicht noodzakelijk is en andere alternatieven geen oplossing bieden. Doel van het gebruik is vermindering en voorkoming van vandalisme, criminaliteit en overlast alsmede van onveiligheidsgevoelens.

Met de camera's kan tijdens de uitgaansavonden de noodzakelijk geachte intensivering van het toezicht worden gerealiseerd, mede om preventief en, na overtredingen en misdrijven, repressief te kunnen optreden. Een bewaartermijn van zeven dagen van de banden wordt wenselijk geacht, omdat de ervaring in Bergen op Zoom leert dat klachten en aangiften van mishandeling vaak niet direct na een incident plaatsvinden, maar wel binnen een week. Een bewaartermijn van 24 uur wordt in die gevallen ontoereikend geacht.

In Bergen op Zoom is besloten de beelden niet permanent live uit te kijken, bij welk besluit de politiecapaciteit ook heeft meegewogen. Bezien wordt nog of voor het bekijken van de beelden anderen dan politiefunctionarissen kunnen worden ingeschakeld. Evenals in Ede bestaat in Bergen op Zoom de mogelijkheid om live mee te kijken als zich incidenten voordoen.

Ook in de gemeente Breda bestaan concrete plannen voor cameratoezicht, als onderdeel van een integraal pakket aan maatregelen om de onveiligheid in en rondom het station terug te dringen. Hierbij is sprake van een gezamenlijke aanpak van gemeente, politie, justitie en NS. Aanleiding

daarvoor vormt niet alleen de toename van het aantal geweldsdelicten in het betrokken gebied, maar ook de overlast, die door groepen jongeren in en rondom het station wordt veroorzaakt en het hoge aantal auto-inbraken op de parkeerterreinen bij het station. Naar verwacht zal het cameratoezicht in april a.s. van start gaan. Evenals in Ede en Bergen op Zoom is in Breda besloten de beelden niet permanent live uit te kijken. Daarbij heeft ook de capaciteit van de politie een rol gespeeld.

In de gemeente Zwolle is inmiddels het uitvoeringstraject van het project cameratoezicht in het horecagebied gestart. Doel van deze aanvullende maatregel op de Zwolse aanpak «Veiligheid op straat», is het voorkomen van openbare orde problemen, vroegtijdige signalering en oplossing van strafbare feiten. De beelden zullen permanent worden vastgelegd en maximaal 24 uur bewaard. In geval de politie de opname nodig heeft voor het oplossen van een strafbaar feit, kan de politie ten behoeve van het onderzoek de opnamen langer bewaren. De beelden kunnen permanent live worden meegekeken op het politiebureau, hiervoor zal geen extra menskracht worden ingezet. Verwacht wordt dat het project voor de zomer van start kan gaan.

In de gemeente Apeldoorn zullen eveneens camera's worden geïnstalleerd, als onderdeel van een breed plan van aanpak, om het veiligheidsniveau in het uitgaanscentrum te verhogen. De beelden zullen permanent worden vastgelegd en in beginsel 24 uur bewaard. Gedurende een aantal uren van de periode dat de camera's in werking zijn zal ook permanent live worden meegekeken op het politiebureau, waarvoor een extra politiefunctionaris wordt ingezet, die daarvoor speciaal zal worden opgeleid. De gemeente Apeldoorn streeft er naar dat het cameratoezicht voor de zomer kan starten.

In Groningen is recent een principebesluit genomen om plannen voor cameratoezicht in het uitgaansgebied verder uit te werken. Ook in Enschede is de gemeenteraad onlangs akkoord gegaan met cameratoezicht in het centrum. Begin maart heeft ook de gemeenteraad van Arnhem ingestemd met een plan voor cameratoezicht in het uitgaanscentrum in de binnenstad.

Permanent meekijken camera's

Zoals uit de bijgevoegde notitie van de gemeente Ede blijkt worden de camerabeelden doorlopend vastgelegd op videobanden maar wordt niet permanent meegekeken. Er wordt alleen live door middel van camera's gekeken als zich incidenten dreigen voor te doen. In Bergen op Zoom en Breda wil men op een soortgelijke wijze te werk gaan. Verwacht mag worden dat de effecten van cameratoezicht groter kunnen zijn als er permanent live wordt meegekeken. Om een volwaardige preventieve werking te kunnen bereiken is het nodig de beelden op de monitor steeds in het oog te houden. De wetenschap dat permanent wordt meegekeken kan potentiële daders afschrikken. Door de beelden voortdurend in het oog te houden kan ook adequaat politieoptreden eerder worden gestart en voorkomen worden dat incidenten escaleren. Permanent meekijken vraagt echter een grotere personele inzet. Bij de besluitvorming in de betrokken gemeenten wordt dit aspect meegewogen. Naar ik heb begrepen wordt wel gezocht naar mogelijkheden om de beelden permanent mee te kunnen kijken zonder dat hiervoor een beroep behoeft te worden gedaan op capaciteit van de politie.

Alles afwegende lijkt het meekijken een goede zaak omdat verwacht mag worden dat effecten van cameratoezicht groter zullen zijn als men weet

dat er sprake is van monitoring. Bovendien kan permanente waarneming van de beelden de efficiënte inzet van de politie bevorderen. Bij meekijken door niet politiefunctionarissen is wel van belang dat goede werkafspraken worden gemaakt tussen de persoon die achter de monitoren zit en de politie. Dit met oog op te nemen beslissingen volgende op een signalering en het adequaat optreden van de politie anderzijds.

Een opvatting is dat permanent meekijken een grotere inbreuk zou zijn op de privacy. Het recht op privacy is geen scherp omlijnd begrip. Bij gedragingen die meer in het openbaar, zoals in uitgaansgebieden, plaatsvinden zal het recht op privacy minder snel in het geding geacht worden te zijn dan in meer besloten ruimtes zoals de uitgaansgelegenheden zelf. Relevant is ook de maatschappelijke noodzaak om mee te kijken en de bescherming van de opgeslagen beelden. De privacy zal eerder in het geding kunnen zijn bij het vastleggen van de beelden op banden dan bij het enkel meekijken, waarbij alleen sprake is van een waarneming op een beeldscherm.

Op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg dienen de redenen voor de inbreuk die in dat geval op de privacy wordt gemaakt, voldoende en relevant te zijn (vgl. o.m. EHRM 25 maart 1985, Barthold Case, A 90, par. 55). Dat brengt onder meer mee dat het gebruik van camera's voldoende effectief moet zijn. Meekijken kan, zoals hiervóór al aangegeven, de effectiviteit van camera-toezicht vergroten en om die reden juist wenselijk zijn.

Functie van het cameratoezicht: preventie of opsporing

Zoals uit de gemeentelijke plannen blijkt worden met het cameratoezicht verschillende doelen nagestreefd, zowel van preventieve als van repressieve aard. In beginsel moet het kenbaar gebruik van camera's in uitgaansgebieden primair als preventief worden aangemerkt, ter handhaving van de openbare orde en ter voorkoming van criminaliteit en overlast. In tweede instantie kan het opgenomen beeldmateriaal wanneer dit een strafbaar feit behelst, de politie en justitie ondersteunen bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Voorts wordt het vergroten van het veiligheidsgevoel van de burgers als doel genoemd.

Kenbaarheid van de camera's

Zoals ook in de Notitie Cameratoezicht vermeld, is kenbaarheid van de camera's een elementair vereiste voor de toelaatbaarheid van het gebruik. Aan dit vereiste moet worden voldaan niet alleen als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Voor het publiek moet kenbaar zijn dat het in beeld wordt gebracht. Dat betekent dat het publiek goed moet worden geïnformeerd over de aanwezigheid van camera's. Dat wil overigens niet zeggen dat de camera's zelf zichtbaar moeten worden opgehangen of dat men moet kunnen zien dat de camera's in werking zijn. Door het plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op de camera's worden geattendeerd.

Uit de informatie van de gemeente Ede blijkt dat bezoekers van het Museumplein door middel van borden worden gewezen op de aanwezigheid van camera's. Ook in Bergen op Zoom zal de aanwezigheid van camera's kenbaar worden gemaakt. Blijkens het plan van aanpak Veiligheid station Breda zal door middel van borden in en rond het station duidelijk worden aangegeven dat er camera's zijn geplaatst. Tevens zal hierop worden aangegeven wie de opdrachtgever is en waar meer informatie over het systeem is te verkrijgen.

Mogelijkheden toegenomen digitalisering

Ten gevolge van digitalisering nemen de toepassingsmogelijkheden van cameratoezicht toe. De ontwikkelingen betekenen in eerste instantie dat apparatuur steeds kleiner wordt. Aangezien aan het gebruik van camera's voor toezicht de voorwaarde is verbonden dat cameragebruik kenbaar moet zijn, is hieraan geen bezwaar verbonden.

Voorts worden de transmissiemogelijkheden vergroot. Dit biedt toenemende mogelijkheden om beelden draadloos of via de vele vormen van bekabeling (ISDN, CAI, Internet, elektriciteitsnet) te verzenden. Dit betekent dat het eenvoudiger wordt om op een centrale post toezicht te houden op meerdere locaties. Ook hieraan hoeven geen bezwaren te kleven.

Een ontwikkeling die met meer voorzichtigheid moet worden gezien is de toenemende mogelijkheid van digitale opslag van beelden en de in verband daarmee «intelligentere» mogelijkheden om opgeslagen beelden te zoeken en te bewerken. Voorts biedt de toenemende intelligentie mogelijkheden tot gezichts-, profiel- en patroonherkenning. Aan de hand van computergestuurde input kunnen personen door de apparatuur worden herkend. Zo kan bijvoorbeeld worden ingebracht dat beelden worden geregistreerd zodra personen in de metro tegen de gebruikelijke stroom ingaan. De ontwikkeling van de techniek maakt het ook mogelijk dat aan de hand van afwijkend gedrag of toenemend geluid de camera ordeverstoringen, zoals vechtpartijen, signaleert.

De beschreven vormen van kunstmatige intelligentie vergroten de efficiency van het cameratoezicht. Het betekent dat monitoren personeel gewezen wordt op incidenten en kan voorts leiden tot beperktere personele inzet omdat één persoon veel meer beelden en van meer gebieden, gelijktijdig in het oog kan houden.

Deze ontwikkelingen kunnen, mits prudent toegepast, een belangrijke bijdrage leveren aan de toename van veiligheid in de openbare ruimte. Ik volg deze ontwikkelingen nauwlettend en stimuleer ze ook. Dat gebeurt onder meer in het kader van het interdepartementale stimuleringsprogramma Technologie en Samenleving. Dit programma heeft tot doel om technologische ontwikkelingen te stimuleren die kunnen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. De preventie van criminaliteit is een thema binnen dit programma. Voor de financiering van innovatieve projecten gericht op de preventie van criminaliteit is een fonds gevormd waaraan het Ministerie van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede het ministerie van Justitie bijdragen. Het cameratoezicht in Ede en Breda wordt gedeeltelijk uit dit fonds gesubsidieerd. De voortschrijdende technologische ontwikkelingen zullen bij de evaluatie van deze projecten worden betrokken. Het programma Technologie en Samenleving omvat ook projecten met betrekking tot op kunstmatige intelligentie gebaseerde camera-technologie.

Aan ongebreidelde toename van de toepassingsmogelijkheden van digitalisering is het risico verbonden dat op onaanvaardbare wijze inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden. Zoals hierboven reeds aangegeven zal rekening worden gehouden met de actuele ontwikkelingen, waaronder ook die op het gebied van digitalisering kunnen worden begrepen. Ik wijs ook nog op de opdracht aan de Europese Commissie in art. 33 van de dataprotectierichtlijn om drie jaar nadat de termijn voor de implementatie van de richtlijn is verstreken verslag uit te brengen aan de Raad en het Europese Parlement ter zake van de toepassing van de richtlijn.

Tot slot merk ik nog op dat voorlichting over de uitgangspunten die gelden voor het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging van groot belang is. Over de voorwaarden waaronder cameratoezicht toelaatbaar is, blijken misverstanden te bestaan. Mede met het doel meer duidelijkheid hierover te verschaffen heeft het Informatiepunt Lokale Veiligheid, een samenwerkingsverband van het ministerie van BZK, de VNG en mijn ministerie in februari jl. een bijeenkomst georganiseerd over camera's op straat, bestemd voor medewerkers van gemeenten, politie en het openbaar ministerie. Deze bijeenkomst waaraan ook de Registratiekamer haar medewerking verleende en waarvoor grote belangstelling bestond, is deze maand herhaald.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals