

Vergaderjaar 2003–2004

29 440

Wijziging van de Gemeentewet en de Wet politiregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoefte van toezicht op openbare plaatsen (cameratoezicht op openbare plaatsen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De inzet van camera's als hulpmiddel bij het houden van toezicht in het publieke domein is in ons land nog een betrekkelijk nieuw fenomeen. De eerste lokale experimenten met deze techniek zijn ongeveer vijf jaar geleden gestart. Het vertrouwen in de bruikbaarheid van dit hulpmiddel bij overheden en politie is inmiddels reeds groot gebleken, hetgeen naar voren komt uit de hierna besproken evaluaties van een aantal gemeenten. Steeds meer gemeenten zullen naar verwachting van camera's gebruik maken om problemen op het gebied van de openbare orde adequater tegemoet te kunnen treden. Ook de centrale overheid heeft vertrouwen in deze ontwikkeling uitgesproken, en wil, met inachtneming van enkele belangrijke principes en randvoorwaarden, de voortzetting daarvan bevorderen.

In het onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de gemeenteraad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid kan verlenen om te besluiten tot de toepassing van cameratoezicht op een openbare plaats, indien het belang van de handhaving van de openbare orde daartoe noodzaak.

De burgemeester is belast met de uitvoering van het besluit tot plaatsing van camera's. Hij bepaalt in dat kader de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats(en) aan waar de camera's geplaatst zullen worden, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald. Voorts stelt hij, na overleg met de officier van justitie in de lokale gezagsdriehoek, de periode vast waarin de door middel van cameratoezicht geregistreerde beelden in elk geval rechtstreeks worden bekeken. Het voorafgaande overleg met de officier van justitie is gewenst vanwege de strafrechtelijke aspecten die mede aan cameratoezicht kunnen zijn verbonden, bijvoorbeeld in verband met het strafrechtelijke traject dat volgt indien door middel van cameratoezicht strafbare feiten worden geconstateerd. Voor de operationele uitvoering van het toezicht bedient de burgemeester zich van de onder zijn gezag staande politie.

Cameratoezicht moet voor de burgers kenbaar worden gemaakt bijvoorbeeld door het aanbrengen van borden aan het begin van het door de camera's bestreken gebied. Er mogen geen beelden worden gemaakt in niet voor het publiek toegankelijke gelegenheden en in andere gelegenheden die niet kunnen worden aangemerkt als een openbare plaats in de zin van de Wet openbare manifestaties. De met de toezichtcamera's gemaakte beelden vormen een register in de zin van de Wet politieregisters. Het is ook in dit kader verderop zal hierbij uitgebreid worden stilgestaan dat beelden onder omstandigheden kunnen worden gebruikt voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten. De regelgeving in het kader van de Wet politieregisters zal hiervoor een voorziening geven. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden met het oog op de goede uitvoering van het toezicht regels gesteld omtrent de technisch hulpmiddelen benodigd voor dat toezicht, en de wijze waarop deze worden aangebracht. Voorts zullen regels worden gesteld omtrent de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht alsmede omtrent de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen, het College bescherming persoonsgegevens en het openbaar ministerie. De adviezen hebben ertoe geleid dat het conceptvoorstel op enkele onderdelen is gewijzigd, mede in verband met de opzet van de inmiddels van kracht geworden Wet dualisering gemeentebestuur. Voorts is de toelichting op onderdelen aangepast en verduidelijkt. In deze toelichting zal, waar noodzakelijk, aan deze adviezen aandacht worden besteed.

2. Voorgeschiedenis

In de Notitie cameratoezicht van 24 november 1997 hebben de toenmalige bewindslieden van Justitie en van Binnenlandse Zaken hun visie uiteengezet op het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer¹. Geconstateerd werd dat in de samenleving een toenemende behoefte bestaat aan toezicht ter bevordering van de veiligheid en dat cameratoezicht daar in beginsel een nuttige bijdrage aan kan leveren.

In de Notitie cameratoezicht werd het standpunt ingenomen dat het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging in openbare ruimten, met inachtneming van de omschreven uitgangspunten en randvoorwaarden, in beginsel toelaatbaar is. In de notitie is onder meer als beleidsvoornemen geformuleerd dat gezien moet worden of het gebruik van camera's in het kader van de handhaving van de openbare orde steeds een voldoende grondslag heeft in de bestaande bevoegdheden op dat gebied.

Op 15 juni 1999 stelden de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie de Tweede Kamer op de hoogte van het voornemen om in overleg met het veld cameratoezicht in openbare ruimten wettelijk te normeren². Het voornemen tot wettelijke normering werd door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer in een algemeen overleg met beide ministers positief gewaardeerd³. De onderhavige regeling geeft invulling aan dit beleidsvoornemen.

Ook in het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» (oktober 2002) is uitgesproken dat het wenselijk moet worden geacht aan cameratoezicht in de publieke ruimte een nadere wettelijke regeling te verbinden⁴. Het huidige kabinet heeft dit standpunt overgenomen.

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 760, nr. 1.

² Kamerstukken II 1998/99, 25 760, nr. 5.

³ Kamerstukken II 1999/2000, 25 760, nr. 6.

⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1.

Naast de voorbereiding van de onderhavige regeling is in de Notitie cameratoezicht uit 1997 het voornemen aangekondigd tot uitbreiding van de strafbaarstellingen van het heimelijk gebruik van camera's op zowel besloten als voor het publiek toegankelijke plaatsen. De daartoe strekkende wijziging van de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht zal met ingang van 1 januari 2004 in werking treden¹.

3. Wenselijkheid tot wettelijke regeling

Ook het huidige kabinet is van oordeel dat het systematisch en langdurig bewaken van bepaalde gebieden binnen gemeenten op gezag van het lokaal bestuur, in het belang van de handhaving van de openbare orde, een toepassing is van cameratoezicht die wettelijke regeling wenselijk maakt. Er zijn meer argumenten die daarbij een rol spelen. Wettelijke normering biedt meer rechtszekerheid die de burger ten goede komt. Een wettelijke regeling zal ook bijdragen aan uniformering van de wijze van toepassen van cameratoezicht zoals hier bedoeld. Ook de toenemende technische verfijning en intensivering van toezichtmethoden en -technieken maken een meer precieze wettelijke inkadering wenselijk. Op bepaalde wijze toegepast cameratoezicht kan in potentie een voor de persoonlijke levenssfeer gevoelig type persoonsgegevens genereren, te weten een unieke, op de lichaamskenmerken afgestemde, gedigitaliseerde identificatiecode van individuen. Onderhavige wettelijke regeling en met name de daarop te baseren uitvoeringsregeling beogen in te spelen op deze ontwikkelingen. Mede vanwege deze implicaties behoeft een besluit van de burgemeester tot toepassing van cameratoezicht in het publieke domein democratische legitimatie. Deze democratische legitimatie is overigens niet in de laatste plaats gewenst vanwege het feit dat de hier bedoelde vormen van cameratoezicht over het algemeen een relatief groot gebied binnen een gemeente bestrijken, vaak gelegen in de binnenstad, dat voor een ieder toegankelijk is.

Daarbij is het de vraag of er momenteel een voldoende wettelijke grondslag is voor het lokale bestuur om in ieder gebied binnen een gemeente camera's ten behoeve van toezicht te plaatsen. Ook in het publieke domein kunnen gebieden onderscheiden worden waar de burger aanspraak kan maken op een zekere mate van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, een redelijke verwachting mag hebben dat hij onbevangen zichzelf kan zijn. Bij het gebruik van camera's in een gebied waar het gedrag van mensen doorgaans een zekere intimiteit vraagt, bestaat een zekere kans dat de toepassing van cameratoezicht naar het oordeel van de rechter, mede gelet op de indringendheid van de gehanteerde techniek, een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer oplevert die een specifieke wettelijke grondslag behoeft.

Een nadere specifieke wettelijke regeling op het gebied van camera-toezicht, waarin een concretisering van de algemeen geldende privacy-regels wordt gegeven, lijkt – ten slotte ook aangewezen, omdat gebleken is dat daar in het veld behoefte aan bestaat. Gedacht moet worden aan de invulling van een begrip als «kenbaarheid», maar ook aan regels omtrent de (technische) eisen waaraan een systeem voor camerasurveillance dient te voldoen teneinde de herkomst en authenticiteit van de beelden te waarborgen. Van groot belang is ook het privacyregime dat op een verzameling beelden van toepassing wordt geacht: de Wet bescherming persoonsgegevens of de Wet politieregisters. Gemeenten hebben daarin verschillende keuzen gemaakt die uiteenlopende rechtsgevolgen met zich brengen voor de burger.

¹ Wet van 8 mei 2003 tot wijziging van de artikelen 139f en 441b van het Wetboek van Strafrecht (uitbreiding strafbaarstelling heimelijke cameratoezicht) (Stb. 198).

4. Toetsingskader voor het gebruik van cameratoezicht

De Notitie cameratoezicht gaat ervan uit dat het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging in het algemeen in beginsel toelaatbaar is, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Het gaat om de volgende voorwaarden:

- Het gebruik moet kenbaar zijn voor het publiek.
- Het doel van het cameratoezicht dient vooraf bepaald en omschreven te worden. Het doel dient voorts in verband te staan met de verantwoordelijkheid van de gebruiker ten opzichte van de ruimte of het gebied dat in beeld wordt gebracht (bevoegd gebruik).
- De gebruiker dient een redelijk belang te hebben bij het gebruik als het gaat om de private sector. In de (semi-)publieke sector dient het gebruik noodzakelijk te zijn voor diens taak.
- De beoogde beveiliging door middel van cameratoezicht dient noodzakelijk te zijn. Het doel dient voorts niet met minder ingrijpende maatregelen te kunnen worden gerealiseerd.
- Zorgvuldig dient te worden omgegaan met verwerking van verzamelde beelden. Met name de doorlevering aan derden dient in beginsel uitsluitend plaats te vinden wanneer dit voortvloeit uit het doel van de registratie, alsmede dienen de bewaartermijnen niet langer te zijn dan noodzakelijk.

Deze voorwaarden zijn nog altijd actueel en dienen in beginsel ook als leidraad te worden genomen voor de lokale besluitvorming over de toepassing van cameratoezicht. Aan de genoemde voorwaarden is in de onderhavige regeling invulling gegeven. De normen hebben betrekking op zowel de besluitvorming om tot cameratoezicht over te gaan, als op de uitvoering ervan. Het gemeentebestuur is eerstverantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en het toezicht in de publieke ruimte. Tevens vervult het gemeentebestuur een regisserende rol bij het lokale veiligheidsbeleid, waarvan het cameratoezicht – indien het gemeentebestuur daartoe overgaat of is overgegaan – een onderdeel behoort te zijn. Besluitvorming over gebruikmaking van cameratechniek ten bate van de veiligheid in de publieke ruimte dient dan ook plaats te vinden door het bestuur van de betrokken gemeente. Om die reden is in het voorstel de bevoegdheid om te besluiten tot inzet van camera's in het publieke domein met het oog op de handhaving van de openbare orde, aan het gemeentebestuur (de gemeenteraad en – in het concrete geval van plaatsing de burgemeester) gegeven. Dat bestuur heeft ook het beste zicht op de specifieke omstandigheden en locaties die de toepassing van cameratoezicht effectief kunnen doen zijn.

Om tot invoering van cameratoezicht te kunnen overgaan, dient te worden aangetoond dat dit in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Dit betekent dat sprake moet zijn van een gebied waarin zich onveilige situaties of met enige regelmaat wanordelijkheden voordoen. Het ligt dan ook in de rede om in de besluitvorming de voorstellen voor het installeren van camera's op bepaalde locaties te onderbouwen met analyses van de veiligheidssituatie ter plekke. Aan de hand daarvan moet komen vast te staan dat cameratoezicht een proportioneel instrument is in relatie tot het beoogde doel. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, die het cameratoezicht met zich kan brengen, dient daarbij uitdrukkelijk te worden meegewogen. In de analyse dient ook aandacht te worden besteed aan de effectiviteit van andere maatregelen die in de desbetreffende situatie worden dan wel in de toekomst kunnen worden toegepast. Bezien moet worden of het beoogde doel niet op een andere minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd (subsidiariteit). De noodzaak tot het plaatsen van toezichtcamera's kan mede voortvloeien uit de constatering dat andere maatregelen onvoldoende effect hebben

gesorteerd om de veiligheid te verbeteren en dat ook nieuwe maatregelen naar verwachting onvoldoende zullen bijdragen om de onveiligheid in het desbetreffende gebied terug te brengen naar een aanvaardbaar niveau. Alleen op een aldus zorgvuldig afgewogen en beargumenteerd voorstel kan een verantwoorde besluitvorming worden gebaseerd.

Een uitgangspunt van cameratoezicht is dat het middel vooral effect sorteert indien het wordt ingebed in een pakket van andere maatregelen, zoals verbeteringen in de aanleg van de fysieke ruimte, betere straatverlichting, regelmatig personeel toezicht en dergelijke. Zo'n samenstel van maatregelen beoogt vooral bij te dragen aan de preventie van overlast, hinder, ordeverstoring, vandalisme en andere vormen van criminaliteit die in de publieke ruimte veel voorkomen.

De geschetste vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit brengen tevens met zich dat de betrokken gemeentelijke bestuursorganen met een zekere regelmaat dienen te evalueren of de doelstelling(en) die aan het plaatsen van de camera's ten grondslag hebben gelegen, zijn gerealiseerd en of in het verlengde daarvan nog langer een noodzaak bestaat voor het cameratoezicht. In dat licht is uitdrukkelijk voorgeschreven dat ten minste één maand voor de afloop van de door de burgemeester bepaalde duur van de plaatsing van camera's deze aan de raad een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de plaatsing daarvan.

5. Ervaringen met cameratoezicht

In veel gemeenten is of wordt op dit moment gesproken over de wenselijkheid van cameratoezicht in onveilige gebieden. In een aantal gemeenten is cameratoezicht reeds in de praktijk ingevoerd of bestaan daartoe al concrete plannen. Bij het College bescherming persoonsgegevens hebben ongeveer 50 gemeenten een reglement betreffende cameratoezicht gemeld. Volgens recent onderzoek zou in 16% van de gemeenten cameratoezicht worden toegepast. Dat zou het aantal op ongeveer 80 brengen.

De toenmalige Ministers van Justitie en van BZK hebben opdracht verstrekt tot evaluatie van de ervaringen met cameratoezicht in diverse gemeenten. Het onderzoeksrapport¹ doet verslag van per project wisselende doch overwegend positieve ervaringen met cameratoezicht. Uit de evaluatie blijkt dat over het algemeen sprake is van een enigszins dalende trend van veroorzaakte ordeverstoringen en gepleegde delicten. Daarbij moet worden aangetekend dat niet overal cijfermateriaal voorhanden was en de effecten vooral zijn opgetekend uit ervaringen van betrokkenen. Omdat cameratoezicht doorgaans deel uitmaakt van een omvangrijker pakket van maatregelen, is bovendien moeilijk te meten welk deel van de effecten is toe te schrijven aan cameratoezicht. In elk geval blijkt de subjectieve veiligheid van zowel burgers als politiefunctionarissen te zijn toegenomen.

Uit de evaluatie blijkt eveneens dat de politie met behulp van camera-toezicht in staat is sneller en adequater in te grijpen. Door de verkregen informatie is het mogelijk om proportioneler, effectiever en efficiënter op te treden. Cameratoezicht draagt bovendien bij aan het in een eerder stadium, en dus meer preventief, op kunnen treden door de politie. Ook heeft cameratoezicht een duidelijke bijdrage geleverd aan het verbeteren van de samenwerking met andere organisaties.

Uit peilingen blijkt dat een groot maatschappelijk draagvlak voor camera-toezicht aanwezig is, zowel bij de start van de projecten als later. De aanvankelijke angst dat burgers cameratoezicht een aantasting van de persoonlijke levenssfeer zouden vinden, blijkt vooralsnog ongegrond, aldus het onderzoeksrapport. Daaraan kan worden toegevoegd dat verwacht mag worden dat het draagvlak toeneemt naarmate – vanwege

¹ Van Dijk, Van Soomeren en Partners / Eysink Smeets en Etman, Focus op veiligheid; Lessen en ervaringen van negen Nederlandse gemeenten, augustus 2000.

de onveiligheid – de noodzaak groter is om maatregelen in het desbetreffende gebied te nemen.

Uit recente evaluaties van een aantal gemeenten komt het volgende beeld naar voren. In Groningen voelen de bewoners en bezoekers van het uitgaansgebied waar de camera's zijn geplaatst zich veiliger, hoewel er volgens de politie weinig is veranderd in de aard en omvang van de uitgaanscriminaliteit¹. Het veiligheidsgevoel van politiefunctionarissen is weliswaar niet toegenomen, maar zij ervaren de camera's door de goede samenwerking met de camerabedienspersoneel als steun in de rug bij geweldsincidenten. Cameratoezicht draagt bij aan een verbetering van de opsporing en vervolging van geweldsplegers. Voor justitie betekent dit een efficiënte afdoening van geweldsmisdrijven, terwijl sprake is van een afname van het aantal vermogensdelicten. Naar aanleiding van een onderzoek in Arnhem² wordt geconcludeerd dat invoering van het cameratoezicht weliswaar niet heeft geleid tot een afname van de geregistreerde (gewelds)criminaliteit, maar door alle partijen toch positief wordt gewaardeerd. De politie ziet cameratoezicht als een nuttige aanvulling op het politieel toezicht op straat, met name waar het gaat om het vroegtijdig kunnen ingrijpen bij dreigende ordeverstoringen, vechtpartijen of andere (gewelds)incidenten. Uitgaande jongeren en hun ouders, ondernemers en bewoners van de binnenstad beoordelen het uitgaansgebied als veiliger door de aanwezigheid van camera's. Uit een tussenrapportage over het cameratoezicht in Rotterdam komt naar voren dat in het Saftlevenkwartier de ontwikkeling bij de bewoners positief is. Zij zijn minder vaak slachtoffer geweest van agressie en geweld. Het jaar voorafgaand aan het cameratoezicht heeft 63% van de bewoners hiermee te maken gehad tegenover 29% daarna. Tevens zijn bewoners minder vaak ooggetuige geweest van geweld of agressie. Ook de veiligheidsbeleving is verbeterd.

Mede op basis van het onderzoek naar de ervaringen met cameratoezicht in diverse gemeenten is door de Ministeries van BZK en Justitie een handreiking uitgebracht ten behoeve van het lokale bestuur, het openbaar ministerie en de politie. Deze handreiking bedoelt inzicht te geven in zowel organisatorische en praktische vraagstukken als in technologische aspecten. Een belangrijk uitgangspunt bij zowel de publicatie van de handreiking als de totstandkoming van de onderhavige wettelijke regeling, is dat de verwachte positieve mogelijkheden van cameratechniek omgeven worden met de nodige waarborgen voor zorgvuldig en rechtmatig gebruik daarvan.

6. De onderhavige regeling

Doel en reikwijdte van de regeling

De onderhavige regeling heeft uitsluitend betrekking op cameratoezicht door gemeentebesturen in het kader van de handhaving van de openbare orde, waaronder de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.

De onderhavige regeling heeft voorts uitsluitend betrekking op statische en langdurige vormen van cameratoezicht op openbare plaatsen. Bij statisch toezicht gaat het om de plaatsing van camera's op één of meer vaste (permanente) locaties, dit in tegenstelling tot mobiel cameratoezicht waarbij gebruik wordt gemaakt van verplaatsbare camera's die op meerdere (tijdelijke) plaatsen kunnen worden ingezet. Met het begrip statisch (het wetsvoorstel spreekt in dit verband van: vaste camera's) wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd. Dit bevestigen gebeurt veelal door montage aan de gevels of dakranden van gebouwen of op daarvoor geplaatste palen.

¹ Onderzoeks- en adviesbureau Intraval (in opdracht van de Gemeente Groningen), Evaluatie Cameratoezicht Groningen, Eindrapportage, augustus 2002.

² Adviesgroep Beke, Cameratoezicht. Goed bekeken?, verslag van een longitudinale, evaluatieve studie van de implementatie en effecten van cameratoezicht in de binnenstad van Arnhem (in de reeks Politiekunde van Politie en Wetenschap), september 2002.

Met het begrip statisch wordt niet bedoeld dat door de camera's een vast ingekaderd beeld wordt weergegeven. Het gebruik van de camera's kan dynamisch zijn, dat wil zeggen dat de observatiehoek op afstand kan worden ingesteld (pendelen) en/of de grote van de observatiehoek op afstand kan worden ingesteld (in- en uitzoomen). Daarnaast zal er geen beperking zijn voor interactieve toepassingen, zoals het gebruik van noodknoppen en de mogelijkheid vanuit de centrale burgers op hun gedrag toe te spreken.

Bovengenoemde meer systematische toepassingen van cameratoezicht van overheidswege kunnen in potentie een grote invloed hebben op de samenleving en, indien toegepast in bepaalde gebieden, op de persoonlijke levenssfeer van de burger. Democratische legitimatie is daarom noodzakelijk. De onderhavige regeling heeft dan ook een exclusief karakter. Uitsluitend op de wijze, omschreven in artikel 151c, van de Gemeentewet, kan het gemeentebestuur besluiten tot plaatsing van vaste camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Andere vormen van gebruik van camera's in het kader van de openbare orde en veiligheid dan het hiervoor bedoelde statische en langdurige gebruik, worden door de regeling onverlet gelaten. Bij ander gebruik in het kader van de openbare orde, moet met name gedacht worden aan incidenteel cameragebruik bij rellen en grootschalige ordeverstoringen. In dergelijke gevallen, waarbij steeds een concrete aanleiding kan worden aangewezen, kan de bevoegdheid tot – kortstondig toegepast – cameragebruik worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993. De bijzondere aspecten die bij statisch en langdurig toezicht op bepaalde gebieden in Nederlandse gemeenten aanleiding zijn tot een aanvullende wettelijke regeling, spelen in dergelijke toepassingen geen rol. Wel behoort ook bij deze vormen van cameratoezicht te worden uitgegaan van het in de Notitie cameratoezicht neergelegde toetsingskader.

Het wetsvoorstel ziet evenmin op situaties waarin particulieren of bedrijven camera's hanteren voor de veiligheid rondom hun pand of de camera's worden gebruikt met het oog op de bescherming van andere private eigendommen. Verantwoordelijken voor dergelijke camera's zijn volledig gebonden aan de voorschriften van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit geldt ook in situaties waarin de gemeente als eigenaar van een pand of terrein camera's gebruikt met het oog op de bescherming van dat eigendom; in dergelijke gevallen zijn de camera's niet geplaatst ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats en mogen zij niet gebruikt worden ten behoeve van de handhaving van de openbare orde.

Naar aanleiding van het advies van het College bescherming persoonsgegevens, waarin de aandacht wordt gevraagd voor verfijndere zoek- en analysemethoden, zoals identificatie (gezichtherkenning) van personen, kan het volgende worden opgemerkt.

Identificatie door middel van toezichtcamera's is nu nog een techniek in ontwikkeling. Identificatie is tot nu toe feitelijk alleen mogelijk indien het gezicht van een persoon voldoende groot en onder de juiste hoek in beeld wordt gebracht. Toezichtcamera's zullen over het algemeen zo zijn ingesteld dat zij een gebied overzien, waardoor gezichtherkenning (nog) niet mogelijk is.

Identificatie door middel van toezichtcamera's in het openbaar gebied zou in principe twee doelen kunnen dienen. In de eerste plaats betreft dit de handhaving van de openbare orde of gebiedsverboden. In de tweede plaats kan het gaan om een opsporingsdoel: het herkennen van personen die in een opsporingsregister voorkomen, en het signaleren en volgen van verdachte personen in een gebied.

Bij automatische identificatie van personen door camerasystemen voor deze doelen moet een gegevensbestand met de gezichtskenmerken aan het camera-systeem worden gekoppeld. Deze gegevensbestanden zijn persoonsgebonden registers. Het gaat evenwel binnen het kader van de opzet van het wetsvoorstel te ver deze mogelijkheden van identificatie toe te staan. Het verband met het beoogde toezicht op openbare plaatsen in het kader van de handhaving van de openbare orde dreigt daardoor te veel losgelaten te worden ten behoeve van toezicht op specifieke personen.

Openbare plaats

De voorgenomen regeling zal uitsluitend betrekking hebben op camera-toezicht op openbare plaatsen. Onder openbare plaatsen wordt in aansluiting op artikel 1 van de Wet openbare manifestaties verstaan een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Dat de plaats openstaat voor het publiek wil zeggen dat in beginsel een ieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn. Dat de plaats «openstaat» betekent voorts dat geen beletselen in de vorm van een meldingsplicht, de eisen van voorafgaand verlof, of de heffing van een toegangsbewijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond van het vorenstaande kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants en ziekenhuizen niet als openbare plaats worden aangemerkt.

Het openstaan voor het publiek dient te zijn gebaseerd op bestemming of vast gebruik. De term bestemming ziet op het karakter dat door de gerechtigde aan de plaats is gegeven, blijkens een besluit of blijkens de uit de inrichting van de plaats sprekende bedoeling. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft.

Gaat men na welke plaatsen als openbare plaatsen moeten worden aangemerkt, dan omvat dit begrip, in het algemeen gesproken, de plaatsen «waar men komt en gaat». Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan «de straat» en «de weg» in de ruimste zin van het woord, dat wil zeggen de wegen die voor een ieder toegankelijk zijn. Daarnaast bevat het begrip nog een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen en daarom als het «verlengde» van de weg kunnen worden aangemerkt. Voorbeelden zijn: openbare plantsoenen, speelweiden en parken en de voor ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages en van winkelgalerijen.

De regeling zal dus geen betrekking hebben op cameratoezicht op andere dan openbare plaatsen, ongeacht of sprake is van voor het publiek toegankelijke plaatsen. Cameratoezicht in winkels, discotheken en parkeergarages, maar bijvoorbeeld ook het gemeentehuis, zal dus niet door de regeling worden bestreken.

In de Wet openbare manifestaties worden kerken en andere gebouwen die door de rechthebbende zijn bestemd voor de belijdenis van een geloofs-vertuiging, uitgesloten van het begrip openbare plaats. Dit betekent dat het ook krachtens het voorliggende wetsvoorstel niet toegestaan zal zijn toezichtcamera's in kerken, moskeeën en dergelijke te plaatsen. Indien echter beelden worden gemaakt van een openbare plaats (een straat of plein) waaraan bijvoorbeeld een kerk is gelegen, dan is wel toegestaan dat daarbij het exterieur van die kerk in beeld komt.

Bepaalde openbare plaatsen zijn in particulier eigendom. Voorbeelden hiervan zijn de vrijelijk voor publiek toegankelijke gedeelten van stations-terreinen, stationshallen en sommige winkelpassages. Onderhavige regeling is van toepassing indien de lokale overheid in het desbetreffende gebied toezichtcamera's wil hanteren in het belang van de handhaving

van de openbare orde. Het gemeentebestuur zal over het daadwerkelijk aanbrengen van de camera's en de wijze van uitvoering in overleg moeten treden met de eigenaar. In de gevallen waar de NS toezichtcamera's in stationshallen heeft geplaatst, dient evenwel te worden bedacht dat dit bedrijf een eigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de orde heeft in het kader van het op de Spoorwegwet gebaseerde Algemeen Reglement Vervoer (ARV). In dit licht zal in de praktijk uitsluitend in uitzonderlijke gevallen en in overleg met de NS aanleiding bestaan om in het kader van dit wetsvoorstel tot plaatsing van camera's in stationshallen over te gaan.

Ook de particuliere eigenaar van een openbare plaats is bevoegd tot het aanbrengen van toezichtcamera's. Deze vorm van cameratoezicht, zoals hierboven reeds aangegeven, kan betrekking hebben op bijvoorbeeld de bescherming van de eigendommen van de eigenaar of dienen ter voorkoming van diefstal. Deze belangen onderscheiden zich van het belang dat is gediend bij de onderhavige regeling van cameratoezicht, namelijk de handhaving van de openbare orde. Dergelijk privaat cameragebruik wordt – zoals hierboven reeds is vermeld – niet bestreken door de onderhavige regeling. Dit laat onverlet dat op de vormen van cameratoezicht die niet onder de voorgestelde regeling vallen, wel de algemeen geldende voorwaarden voor rechtmatig cameratoezicht zoals neergelegd in de Notitie cameratoezicht van toepassing zijn.

Gelet op het exclusieve karakter van de onderhavige regeling, zal de burgemeester bij het toezicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde niet zonder meer gebruik mogen maken van particuliere camera's, of het cameratoezicht samen met particulieren mogen uitvoeren. Het cameratoezicht van gemeentewege zal te allen tijde moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 151c van de Gemeentewet.

Conform het eerste lid van artikel 151c, wijst de burgemeester de openbare plaats aan waarin de toezichtcamera's worden geplaatst. De burgemeester stelt daarbij de grenzen van dit toezichtgebied vast. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door in een bijlage bij het besluit het toezichtgebied op een kaart of plattegrond aan te duiden. In het besluit tot plaatsing wordt tevens de duur van de plaatsing van de toezichtcamera's bepaald.

De raad kan bij verordening voorschriften geven omtrent de openbare plaatsen waar cameratoezicht krachtens besluit van de burgemeester zal zijn toegestaan (bijvoorbeeld uitsluitend op openbare plaatsen in de binnenstad) en omtrent de (maximale) duur van de plaatsing. De burgemeester is bij de uitvoering uiteraard aan deze voorschriften gebonden.

Doelstelling van cameratoezicht

De doelstelling van het gemeentelijke cameratoezicht dat het onderwerp is van de onderhavige regeling betreft de «handhaving van de openbare orde», waaronder ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten valt die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving¹. In deze doelbepaling die is vastgelegd in het eerste lid van artikel 151c, is tevens de begrenzing te vinden van de bevoegdheid van het lokale bestuur om toezichtcamera's te plaatsen.

Met een ander doel dan de handhaving van de openbare orde mogen geen camera's worden geplaatst of gebruikt, dus ook niet ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Dit laat evenwel onverlet dat de beelden die zijn vastgelegd met de camera's die geplaatst zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde, onder strikte voorwaarden voor de opsporing van een concreet strafbaar feit door de politie en de justitie kunnen worden gebruikt. Op dat kader wordt hieronder nader ingegaan.

¹ Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16, blz. 38.

Het gemeentebestuur is eerstverantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid en toezicht in de publieke ruimte. De besluitvorming over het plaatsen van camera's ten behoeve van het toezicht op openbare plaatsen dient dan ook plaats te vinden door het bestuur van de betrokken gemeente. Ingevolge artikel 172 van de Gemeentewet is de burgemeester primair belast met de handhaving van de openbare orde. Deze verantwoordelijkheid van de burgemeester is met name gebaseerd op de notie dat in het belang van de openbare orde doorgaans behoefte is aan onmiddellijk optreden.

Dat neemt niet weg dat ook overigens de burgemeester een meer centrale rol heeft gekregen op het terrein van de handhaving van de openbare orde.

De bevoegdheid tot het plaatsen van toezichtcamera's conform de eisen van de wet is vanuit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bezien een dermate ingrijpende bevoegdheid, dat ik het raadzaam acht dat de toekenning van deze bevoegdheid met democratische waarborgen is omkleed. Om die reden zal de gemeenteraad bij verordening de burgemeester daartoe de bevoegdheid moeten verlenen, waarbij de gemeenteraad kan bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid van de burgemeester zich uitstrekt en voor welke duur de plaatsing van toezichtcamera's ten hoogste mag geschieden. Het ligt vervolgens in de rede, gelet op het feit dat ook de Gemeentewet het zwaartepunt van de bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid bij de burgemeester plaatst, de uitvoering van het besluit tot het instellen van cameratoezicht aan de burgemeester op te dragen.

Hiermee is gekozen voor een systematiek die, voor wat betreft de positie van de raad, nauw aansluit bij artikel 151b van de Gemeentewet (preventief fouilleren). Evenals bij andere vormen van toezicht in het publieke domein is bij cameratoezicht de operationele regie in handen van de politie. Door te bepalen dat de burgemeester zich bij de uitvoering van zijn besluiten bedient van de politie is dit uitgangspunt ook vastgelegd in (het derde lid van) artikel 151c. Bij het begrip politie dient in dit verband te worden opgemerkt dat, voorzover een politietaak wordt uitgeoefend op basis van artikel 6 van de Politiewet 1993, óók de Koninklijke marechaussee in beeld is. Het gaat daarbij met name om de politietaak van de marechaussee op Schiphol.

De VNG heeft te kennen gegeven dat de kosten van het cameratoezicht niet geheel voor rekening van de gemeente dienen te komen; het zou immers gaan om een aanvulling respectievelijk invulling van de taak van de politie. Zoals hiervoor al is aangegeven is het gemeentebestuur eerstverantwoordelijke voor het veiligheidsbeleid en het toezicht in publieke ruimte. Indien van die zijde het initiatief genomen wordt tot plaatsing van camera's als bedoeld in het wetsvoorstel, ligt het voor de hand dat de gemeente, die ook baat heeft bij het cameratoezicht, de kosten zal dragen. Dat neemt niet weg dat op lokaal niveau, afhankelijk van de lokale situatie, financiële arrangementen zouden kunnen worden getroffen die van dit uitgangspunt afwijken.

De rol van de politie

Cameratoezicht speelt een rol bij de handhaving van de openbare orde. Aangezien de politie de eerst aangewezen instantie is om – onder gezag van de burgemeester – de openbare orde daadwerkelijk te handhaven, is er, zoals gezegd, voor gekozen de operationele regie bij cameratoezicht in handen te leggen van de politie. De politie is immers de instantie die in eerste aanleg gebruik maakt van de door middel van cameratoezicht verkregen beelden. De politie zal dan ook van meet af aan betrokken

moeten zijn bij plannen tot invoering van cameratoezicht in de openbare ruimte en de wijze waarop hier uitvoering aan wordt gegeven. De regiefunctie van de politie zal in de voorgestane uitvoeringswetgeving ook worden gewaarborgd ten aanzien van bijvoorbeeld de personen die belast zijn met het waarnemen van de gemaakte beelden.

Overigens zij met nadruk opgemerkt dat cameratoezicht niet het menselijk toezicht kan en mag vervangen. Het cameratoezicht heeft vooral een aanvullend karakter. De zichtbare aanwezigheid van politie en andere toezichthouders in de publieke ruimte blijft een belangrijk uitgangspunt bij de zorg voor veiligheid. Cameratoezicht kan echter wel een belangrijk hulpmiddel zijn voor een beter gedoseerde en gerichte inzet van politiemensen in situaties die daarom vragen. De aard en omvang van verstoringen van de openbare orde kunnen immers via dit hulpmiddel letterlijk beter in beeld worden gebracht dan op basis van bijvoorbeeld telefonische meldingen vanuit de omgeving.

Ten slotte verdient hier ook vermelding dat de veiligheid van politiemensen, andere hulpverleners en toezichthouders kan worden gediend door het gebruik van camera's. Fysiek geweld in de samenleving richt zich immers zowel tegen burgers als tegen personen die beroepsmatig in de publieke ruimte opereren. De mogelijkheid tot herkenning – ook achteraf – op basis van de beelden kan potentiële daders ervan weerhouden zich gewelddadig te gedragen, ook jegens hulpverlenings- of toezichtfunctionarissen.

Met het in handen geven van de operationele regie bij de politie is geen dwingende eis ontstaan dat de beelden op de monitoren uitsluitend door politiefunctionarissen mogen worden bekeken. Het permanent meekijken van beelden vraagt een grote personele inzet. Vanwege dit capaciteitsvraagstuk wordt wel gezocht naar mogelijkheden om de beelden rechtstreeks te kunnen bekijken zonder dat hiervoor een beroep behoeft te worden gedaan op capaciteit van de politie. Het is toelaatbaar dat anderen dan politiefunctionarissen de beelden bekijken, mits het bekijken door deze personen plaatsvindt onder regie van de politie. Hierbij staat de voorwaarde voorop dat de beslissing tot daadwerkelijke inzet van politiepersoneel op basis van camerabeelden, slechts genomen kan worden door de politie zelf, uiteraard in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag. Daartoe is ten minste noodzakelijk dat die beelden binnen zeer korte tijd aan de politie ter beoordeling kunnen worden doorgegeven. Bij het bekijken van de beelden door niet (executieve) politiefunctionarissen is het – met oog op te nemen beslissingen volgende op een signalering en het optreden van de politie dat daaruit mogelijkterwijs voortvloeit – van belang dat goede werkafspraken worden gemaakt tussen de persoon die achter de monitoren zit en de politie. Daarbij mag, zoals gezegd, de beslissing om over te gaan tot politioptreden uitsluitend worden genomen door daartoe bevoegde politiefunctionarissen. In de praktijk wordt dit zodanig vormgegeven dat op aangeven van degenen die de beelden op de monitoren rechtstreeks bekijken, politiefunctionarissen – bijvoorbeeld via een doorschakeling – de beelden eveneens kunnen bekijken. Naar aanleiding van de doorgeschakelde beelden wordt door politiepersoneel beslist over het al of niet inzetten van de politie.

De afbakening van het door de camera's geobserveerde gebied

De eerder geschetste eis van proportioneel cameratoezicht heeft ook consequenties voor de plaatsing en het bereik van de camera's. Cameratoezicht moet zodanig zijn ingericht dat niet meer plaatsen en personen worden waargenomen en vastgelegd dan voor het doel noodzakelijk is. Zo mag door de camera's niet meer van de openbare ruimte worden bestreken dan het gebied dat door de gemeenteraad, onderscheidenlijk de

burgemeester, is aangewezen. Ook is uit den boze dat vanuit de openbare ruimte in privé-vertrekken wordt geobserveerd. Om die reden is in het vijfde lid van artikel 151c uitdrukkelijk vastgelegd dat met de camera's uitsluitend beelden mogen worden gemaakt van openbare plaatsen in de zijn van de Wet openbare manifestaties, dat wil zeggen van plaatsen die krachtens bestemming of vast gebruik openstaan voor het publiek. Geen beelden mogen worden gemaakt van niet voor het publiek toegankelijke en andere niet-openbare plaatsen, zoals woningen en besloten tuinen en erven. Technisch kan dit worden voorkomen door het draaibereik van de camera's te beperken of om «zwarte vlekken» op te nemen in de draai-beweging.

Een andere beperking kan worden gezocht in de periode waarin de camera's beelden registreren en/of vastleggen en de intensiteit waarmee de beelden direct worden gemonitord. Indien het doel van cameratoezicht is gelegen in het tegengaan van uitgaansgeweld, kan het gebruik van de camera's worden beperkt tot de (risicovolle) uitgaansavonden. Om te voorkomen dat de verwachtingen van de burgers omtrent de toegenomen veiligheid niet uitkomen, is dan wel van belang dat het publiek duidelijk wordt voorgelicht over het beperkte gebruik.

Politieregister

Het is wenselijk dat de gegevensverwerkingen ter uitvoering van het cameratoezicht in gemeenten onder het regime van de Wet politie-registers vallen. Uit het feit dat de politie primair en vrijwel exclusief gebruik zal maken van de vastgelegde beelden voor de goede uitvoering van haar taak, te weten de handhaving van de openbare orde, onder omstandigheden de opsporing van strafbare feiten alsmede ter facilitering van de interne evaluatie van politietoedred, zou reeds kunnen worden afgeleid dat de vastgelegde beelden moeten worden aangemerkt als een politieregister. Om mogelijke onduidelijkheden in de praktijk over het karakter van de vastgelegde beelden weg te nemen, wordt niettemin in het zevende lid van artikel 151c uitdrukkelijk bepaald dat de verzameling van de met de camera's vastgelegde beelden een – tijdelijk – register vormt in de zin van de Wet politieregisters.

De rechten van de belanghebbende op kennisneming en verbetering worden geregeld in paragraaf 5 van de Wet politieregisters. Krachtens artikel 20 deelt de beheerder van een politieregister (in casu de korps-beheerder van het regionale politiekorps) een ieder op diens verzoek binnen vier weken mede of en zo ja welke deze persoon betreffende persoonsgegevens in een politieregister zijn opgenomen. Hij verstrekt daarbij tevens desgevraagd inlichtingen over de herkomst van de gegevens en over degenen aan wie deze zijn verstrekt. De hiervoor bedoelde mededeling blijft achterwege voorzover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de politietaak dan wel indien gewichtige belangen van derden daartoe noodzaken (artikel 21).

In beginsel heeft degene aan wie mededeling is gedaan van hem betreffende persoonsgegevens, het recht de beheerder te verzoeken deze te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen, indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van het register onvolledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift in het register voorkomen (artikel 22). Gelet op het karakter van het hier bedoelde register – een verzameling van met camera's vastgelegde beelden – en de van toepassing zijnde criteria, bedoeld in artikel 22, zal het echter niet erg waarschijnlijk zijn dat in ruime mate gebruik zal worden gemaakt van het recht tot verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van de gegevens.

Gelet op het doel van het register – de verzameling en opslag van gegevens verkregen met behulp van het cameratoezicht op een bepaalde

locatie of plaats – moet het register worden aangemerkt als een tijdelijk register in de zin van de Wet politieregisters. Het doel van een dergelijk register is beperkt, namelijk tot de duur van het toezicht ter plaatse en tot het gebied waar de camera's zijn aangebracht. De gegevens kunnen worden bewaard zolang dit voor het doel van het register, de handhaving van de openbare orde, noodzakelijk is, doch gedurende ten hoogste zeven dagen (artikel 151c, zesde lid). Een langere bewaartermijn wordt voor dit doel niet nodig geacht.

Op de beelden kan echter ook een strafbaar feit zijn geregistreerd of kan andere informatie staan die kan bijdragen aan de opsporing van een strafbaar feit. Indien de verzamelde gegevens in een concreet geval relevant zijn voor de opsporing van strafbare feiten biedt artikel 9 van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7) de mogelijkheid van doelafwijkend gebruik indien dit is voorzien bij wet en een noodzakelijke maatregel is in een democratische samenleving in het belang van (onder meer) de publieke veiligheid en de onderdrukking van strafbare feiten. Nagenoeg dezelfde criteria zijn terug te vinden in artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit betekent dat, gelet op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens, een inbreuk op het privéleven kan worden gerechtvaardigd indien zij bij wet is voorzien ter bescherming van een of meer van de in artikel 8, tweede lid, EVRM vermelde doelcriteria en voldoet aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit, voorzienbaarheid en herkenbaarheid. Om die reden acht ik het wenselijk te voorzien in een wettelijke grondslag die het mogelijk maakt dat de desbetreffende gegevens onder omstandigheden kunnen worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. In een dergelijk geval worden de beelden verstrekt voor een ander doel (namelijk de opsporing van strafbare feiten) dan het doel waarvoor ze zijn verzameld (namelijk de handhaving van de openbare orde). Een dergelijke afwijking van de norm van doelbinding acht ik in onze democratische samenleving noodzakelijk met het oog op de noodzaak van de opsporing van strafbare feiten.

In het belang van de proportionaliteit en subsidiariteit zal de verstrekking van gegevens uitsluitend kunnen plaats vinden indien er op grond van feiten of omstandigheden een concrete aanleiding bestaat voor de veronderstelling dat op de beelden gegevens staan die noodzakelijk zijn voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit.

Rekening houdend met de eisen van het EVRM op het gebied van herkenbaarheid en voorzienbaarheid zal in het Besluit politieregisters het wettelijke regime voor de opslag en verstrekking van de gegevens, verkregen door middel van cameratoezicht, worden uitgewerkt. Hiermee wordt beoogd een specifieke oplossing te bieden voor het doelafwijkend gebruik van gegevens binnen het meer algemene kader van de politietaak. In de brief van de Minister van Justitie, mede namens de Ministers van BZK en Defensie, van 13 juni 2003¹ worden de voornemens ten aanzien van de herziening van de Wet politieregisters kenbaar gemaakt. Bij die herziening zal rekening worden gehouden met het onderhavige wetsvoorstel.

7. Relatie tot de Grondwet en het EVRM

Cameratoezicht

Zoals in het voorafgaande is opgemerkt, kan gemeentelijk cameratoezicht, met name in bepaalde gebieden, naar het oordeel van de rechter een beperking opleveren van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 134.

het EVRM en artikel 17 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

De beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, welke beperking in bepaalde gevallen het gevolg kan zijn van de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid, is evenwel verenigbaar met de voormelde bepalingen. De voorgestelde bepaling wordt in de formele wet neergelegd en de gevolgen van de wettelijke beperking zijn, in samenhang met het desbetreffende besluit van de burgemeester, voldoende in hun omvang en reikwijdte te voorzien.

De onderhavige beperking is voorts in onze democratische samenleving noodzakelijk in het belang van de voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten¹. Deze belangen worden in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemd als belangen die een beperking als bedoeld in het eerste lid kunnen rechtvaardigen. Zoals hierboven reeds is beargumenteerd, is de toepassing van gemeentelijk cameratoezicht zoals thans voorgesteld, in bepaalde gebieden van sommige gemeenten een noodzakelijk instrument voor de realisering van een effectief veiligheidsbeleid. De noodzaak tot het plaatsen van toezichtcamera's vloeit mede voort uit de constatering dat reeds genomen maatregelen onvoldoende effect hebben gesorteerd om de veiligheid te verbeteren, terwijl ook andere nieuwe maatregelen naar verwachting onvoldoende zullen bijdragen om de onveiligheid in het desbetreffende gebied terug te brengen naar een aanvaardbaar niveau. Er is derhalve sprake van een dringende maatschappelijke behoefte zoals nader uitgewerkt in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens («*pressing social need*»)².

Ten slotte dient de daadwerkelijke uitvoering van het cameratoezicht door gemeentebesturen noodzakelijk te zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde. Dit vereiste impliceert dat cameratoezicht een proportioneel instrument is in relatie tot het beoogde doel en dat het beoogde doel niet (uitsluitend) op een andere minder ingrijpende wijze kan worden gerealiseerd (subsidiariteit). Dit betekent in concreto dat de feitelijke toepassing van het cameratoezicht zoals het wordt vormgegeven in het besluit van de burgemeester, in al haar facetten zal moeten voldoen aan deze eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Opslaan en bewaren van gegevens

Ingevolge artikel 8 van het EVRM is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer niet in strijd met dat artikel als deze is voorzien bij de wet, ten behoeve van een van de in artikel 8 genoemde doelcriteria (openbare veiligheid, voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten) en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het opslaan van het per camera waargenomene is bij wet voorzien door het van toepassing verklaren van de Wet politieregisters. Die wet biedt voldoende waarborgen ten aanzien van personen die zijn vastgelegd met de beelden en maakt voldoende duidelijk wat er met de beelden mag en kan gebeuren (zie paragraaf 6). Voorts dient het opslaan van de beelden de in artikel 8 genoemde doelcriteria, in het bijzonder de openbare veiligheid en de voorkoming van wanordelijkheden. Het opslaan van de beelden is een noodzakelijk instrument om een effectief veiligheidsbeleid te realiseren, en derhalve nodig in een democratische samenleving in het belang van de voorkoming van wanordelijkheden. Andere, minder vergaande maatregelen, zoals verscherpt politietoezicht, zijn ontoereikend gebleken.

8. De uitvoeringsregelingen

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen met het oog op de goede uitvoering van het cameratoezicht regels worden gesteld omtrent onder meer de in te zetten apparatuur en de overige materiële middelen benodigd voor het cameratoezicht, en de personen belast met of anders-

¹ Bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, geniet de nationale wetgever een zekere beoordelingsvrijheid («margin of appreciation»). Zie o.a. EHRM 26 april 1979, Sunday Times Case, A.30, par. 49.

² Zie o.a. EHRM 7 december 1976, Handyside Case, A.24, par. 48.

zins direct betrokken bij de uitvoering daarvan. Deze voorschriften dienen ter waarborging van de betrouwbaarheid van de apparatuur en daarmee van de vastgelegde beelden, alsmede de deskundigheid en integriteit van de personen die betrokken zijn bij het maken en het vastleggen van de beelden. Het kan regels betreffen over:

- a. de te gebruiken technische hulpmiddelen alsmede de plaatsing en het onderhoud daarvan;
- b. de inrichting van de ruimten waarin de waarneming en de verwerking van de door middel van cameratoezicht geregistreerde beelden worden gedaan;
- c. de personen die worden belast met de installatie van de apparatuur, de waarneming en de verwerking van de geregistreerde beelden, alsmede de betrouwbaarheid en deskundigheid van deze personen;
- d. het gebruikte transmissienetwerk;
- e. het vastleggen van de werkzaamheden en de communicatie in de ruimten waarin de waarneming en de verwerking van de geregistreerde beelden worden gedaan.

Een deel van deze regels zal op basis van de algemene maatregel van bestuur onder worden gebracht in een ministeriële regeling. De reden daarvan is dat de onderhavige regeling mede beoogt te kunnen inspelen op toekomstige (technische) ontwikkelingen. Daarbij kan het voorkomen dat ten aanzien van bepaalde aspecten op dit moment geen behoefte bestaat aan regels, doch dat de noodzaak om regels te stellen pas naar aanleiding van komende ontwikkelingen ontstaat. Bovendien kan de snelheid van de technische ontwikkelingen nopen tot bijstelling van de regels. In de algemene maatregel van bestuur zal evenwel uitdrukkelijk worden bepaald dat de regie bij het cameratoezicht bij de politie berust.

9. Overgangstermijn voor bestaande projecten

Zoals aangegeven zijn reeds diverse lokale projecten met cameratoezicht in gang gezet. De keuzes die bij de invulling van elk daarvan zijn gemaakt, zijn niet altijd gelijk. Met name op het gebied van het al of niet gelijktijdig bekijken van rechtstreekse beelden, de personen die meekijken, het al of niet (doorlopend) vastleggen van de beelden en de maximale bewaartermijn van die beelden, zijn verschillende keuzes gemaakt. Met betrekking tot dit laatste aspect worden bijvoorbeeld soms bandopnamen gemaakt die, wanneer er niets gebeurd is, binnen 24 uur worden gewist. Soms worden de beelden doorlopend vastgelegd en maximaal 24 uur bewaard. Ingeval 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. Een aantal gemeenten hanteert bewaartermijnen van respectievelijk drie en zeven dagen. Met betrekking tot de andere genoemde onderwerpen zijn in het voorgaande reeds voorbeelden gegeven van de verschillen tussen de bestaande projecten.

Met onderhavige regeling worden keuzes gemaakt die in de lokale projecten moeten worden verwerkt. Dit zal voor sommige bestaande projecten betekenen dat de wijze waarop met de camera's en de beelden wordt omgegaan, moet worden aangepast. Om gemeenten en politie een zekere periode te gunnen om de lokale projecten in het stramien van de wettelijke regels te passen, wordt voor bestaande projecten een overgangstermijn vastgesteld van een jaar. Deze overgangstermijn gaat lopen op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.

Om onder de werking van de overgangstermijn te kunnen vallen dienen de camera's op het moment van inwerkingtreding van de onderhavige regeling reeds geplaatst te zijn.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

In aanvulling op de algemene toelichting volgt hier een nadere toelichting op het overleg met de officier van justitie, de directe waarneming van camerabeelden, de kenbaarheid van cameratoezicht voor het publiek en de bewaartermijn van de beelden.

Overleg met de officier van justitie (tweede lid)

Aangezien de bestrijding van onveiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het lokale bestuur en het openbaar ministerie, is in het tweede lid van artikel 151c voorgeschreven dat de burgemeester over het voornemen tot een besluit tot het vaststellen van periode waarin de geplaatste camera's daadwerkelijk zullen worden gebruikt en de beelden in elk geval rechtstreeks zullen worden bekeken, in het lokale driehoeks-overleg overleg voert met de officier van justitie. Hieraan ligt mede ten grondslag dat de beelden die met behulp van de camera-apparatuur worden gemaakt, in het licht van de Wet politieregisters onder voorwaarden kunnen worden gebruikt ten behoeve van de opsporing en vervolging van een gepleegd strafbare feit. Hieraan kunnen consequenties verbonden zijn met betrekking tot de inzet en capaciteitsverdeling van het openbaar ministerie.

Omtrent het voornemen tot een besluit tot plaatsing van camera's (artikel 151c, eerste lid) is de burgemeester overigens niet verplicht vooraf overleg met de officier van justitie te voeren. De mogelijke gevolgen voor het openbaar ministerie vloeien immers voort uit het daadwerkelijk gebruik ervan, en niet uit de plaatsing zelve. Bij de plaatsing spelen uitsluitend overwegingen van openbare-ordehandhaving een rol.

Directe waarneming van camerabeelden (tweede lid)

De praktijk laat een wisselend beeld zien voor wat betreft het al of niet permanent direct bekijken van de camerabeelden, en de personen die daarmee worden belast. In een enkele gemeente wordt alleen gelijktijdig gekeken naar rechtstreekse beelden als de politie dat in verband met dreigende of plaatsvindende openlijke geweldpleging/zware mishandeling, dreigende geweldsuitbarsting en drugsdelicten noodzakelijk acht. Ook bestaat de mogelijkheid om direct mee te kijken als zich incidenten voordoen. Naar aanleiding van de evaluatie van het cameratoezicht is in sommige gemeenten het voornemen geuit de beelden op bepaalde kritische momenten rechtstreeks en gelijktijdig mee te kijken. In een aantal gemeenten wordt gedurende een aantal uren van de periode dat de camera's in werking zijn permanent rechtstreeks en gelijktijdig meegekeken. Dit gebeurt met name de risicovolle (uitgaans)avonden in het weekend.

Bij de keuze tot niet permanent direct uitkijken spelen de kosten en de capaciteit van de politie een rol.

Zoals eerder aangegeven betreft het doel van cameratoezicht de «handhaving van de openbare orde», waaronder ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten valt die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Verwacht mag worden dat de effecten van cameratoezicht in dit kader groter kunnen zijn als de beelden permanent rechtstreeks en gelijktijdig worden 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 politietoedredden eerder worden gestart en voorkomen worden dat incidenten

escaleren. Tevens kan permanente waarneming van de beelden de efficiëntie inzet van de politie bevorderen. Uit de eerder genoemde evaluaties blijkt dat cameratoezicht een nuttig instrument is om de politiefunctionarissen op straat beter te kunnen aansturen. Surveillanten kunnen snel van de meest actuele informatie worden voorzien, waardoor zij gericht en preventiever kunnen worden ingezet. Bovendien speelt een rol dat op grond van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens de redenen voor de inbreuk die in dat geval op de privacy wordt gemaakt, voldoende en relevant dienen te zijn¹. Dat brengt onder meer mee dat het gebruik van camera's voldoende effectief moet zijn. Meekijken kan, zoals hiervóór al aangegeven, de effectiviteit van cameratoezicht vergroten en om die reden juist wenselijk zijn. In dat kader is in het tweede lid voorgeschreven dat de burgemeester de periode bepaalt waarin de beelden in elk geval direct worden gemonitord. Het is evenwel niet noodzakelijk dat elke dag en ieder moment van de dag direct wordt meegekeken. Bij de keuze tot permanent meekijken is de maatschappelijke noodzaak om mee te kijken relevant. Het besluit om camera's in te zetten zal veelal worden genomen wegens de onveiligheid op bepaalde «kritische» momenten. In horecaconcentratiegebieden bijvoorbeeld zal het «kritische» moment vooral vallen op de avonden in het weekend.

Zoals eerder aangegeven vergt het permanent meekijken van de geregistreerde beelden een grote personele inzet. Bij de besluitvorming in de betrokken gemeenten is dit aspect telkens meegewogen. Op de «kritische» momenten bestaat er evenwicht in de verhouding tussen de maatschappelijke noodzaak van het permanent rechtstreeks en gelijktijdig meekijken en de (politie)capaciteit die dit vergt. Op andere, minder kritische momenten, kan deze verhouding uit balans zijn. De burgemeester maakt hierbij de afweging, na overleg met de officier van justitie.

Kenbaarheid van cameratoezicht (ter plaatse) voor het publiek (vierde lid)

Zoals ook in de Notitie cameratoezicht en in de brief van 15 april 1999 van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van BZK, aan de Tweede Kamer is vermeld, is kenbaarheid van de camera's een elementair vereiste voor de toelaatbaarheid van het gebruik. In het vierde lid van artikel 151c is dit vereiste vastgelegd. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van het feit dat het mogelijk is dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Als hieraan is voldaan is het ook duidelijk wanneer het publiek een door cameratoezicht bestreken gebied verlaat. Aan het vereiste van kenbaarheid moet niet alleen worden voldaan 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. Het informeren van het publiek 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.

Zoals al eerder aangegeven, wordt in het Wetboek van Strafrecht met ingang van 1 januari 2004 de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld, zo dit niet reeds het geval is op grond van het huidige artikel 441b.

De bewaartermijn (zesde lid)

In het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat de verzameling en opslag van gegevens door middel van cameratoezicht dient te voldoen aan de krachtens internationale verdragen geldende regels omtrent

¹ Vgl. o.m. EHRM 25 maart 1985, Barthold Case, A 90, par. 55.

proportionaliteit subsidiariteit, herkenbaarheid en voorzienbaarheid. Vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormt wettelijke vastlegging van de bewaartermijn een belangrijke waarborg dat de gegevens niet langer worden bewaard dan voor het doel noodzakelijk is. Op grond hiervan bepaalt het zesde lid dat de gegevens niet langer dan gedurende zeven dagen worden mogen bewaard.

Artikel II

In het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat aanpassing van de Wet politieregisters noodzakelijk is om zeker te stellen dat gegevens, die worden verkregen in het belang van de handhaving van de openbare orde, binnen het algemene kader van de politietaak kunnen worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten.

De verstrekking van gegevens zal uitsluitend kunnen plaats vinden indien een concrete aanleiding bestaat dat de gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. Dit betekent dat er sprake moet zijn van aanwijzingen dat de gegevens die zijn verkregen door middel van cameratoezicht, relevant materiaal bevatten. Bij de invulling van het begrip noodzakelijk zal invulling moeten worden gegeven aan de uitgangspunten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het beperkt zich niet tot gegevens waaruit zelf een gegeven van een strafbaar feit blijkt. Het beperkt zich evenmin tot verdachten maar kan ook betrekking hebben op het opsporen van getuigen. Is ten aanzien van deze gegevens de strafrechtelijke relevantie vastgesteld, dan is voortgezette opslag mogelijk conform de nieuwe doelstelling. In overeenstemming met artikel 13 van de Wet politieregisters wordt de duur van de opslag dan bepaald door het nieuwe doel, te weten de opheldering van het strafbare feit ten aanzien waarvan is verstrekt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes