

2002/0643

COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

TOPSTUK

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Prins Clauslaan 20
TEL 070 - 381 13 00 FAX 070 - 381 13 01 E-MAIL info@cbpweb.nl INTERNET www.cbpweb.nl

AAN De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijkszaken
de heer Mr. K.G. de Vries
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

DATUM 5 februari 2002
ONS KENMERK z2001-1638
CONTACTPERSOON mw. A.H.C.M. Smeets
070-3811300

UW BRIEF VAN 3 december 2001
UW KENMERK EA2001/99152

ONDERWERP advies wetsvoorstel cameratoezicht op openbare
plaatsen

Geachte heer de Vries,

Bij brief heeft u het College Bescherming Persoonsgegevens verzocht advies uit te brengen met betrekking tot het wetsvoorstel cameratoezicht op openbare plaatsen.

Het CBP voldoet met deze brief graag aan uw verzoek en zal puntsgewijs een reactie geven. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid benadrukt het CBP dat het van belang is dat duidelijkheid wordt geboden door het tot stand brengen van een wettelijk kader voor het groeiende gebruik van toezicht door middel van cameragebruik op openbare plaatsen. U vroeg met name om een reactie op het punt van de formulering en de onderbouwing van de noodzaak voor de inzet van camera's. Het CBP is van oordeel dat de opmerkingen hieromtrent in de Memorie van Toelichting (blz. 4 en 10) een voldoende omschrijving van de noodzaak vormen, mits de aanwezigheid van de hier genoemde criteria telkens in concreto wordt vastgesteld.

- Het voorstel maakt onderscheid tussen enerzijds het monitoren zonder opslag van beelden en anderzijds het cameratoezicht waarbij de beelden wel worden opgenomen. Het blijft onduidelijk wie beslist over welke van deze twee vormen van cameratoezicht: de gemeenteraad of de burgemeester.
- Voorgesteld wordt in het tweede lid, t.b.v. verlenging van de duur van plaatsing van cameratoezicht door de burgemeester een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van cameraplaatsing te laten overleggen aan de raad. In het voorstel wordt niet nader uitgewerkt wat dit zou moeten inhouden. Een meer precieze omschrijving van de evaluatieplicht beveelt het CBP aan. Een dergelijke aanscherping zal tot gevolg hebben dat de raad zich over de noodzaak van het voortduren van cameratoezicht regelmatig moet buigen.
- Onder de reikwijdte van het wetsontwerp vallen statische en langdurige vormen van cameratoezicht. Bij of krachtens AMvB worden o.a. de technische hulpmiddelen nader geregeld. Bijvoorbeeld "intelligente camera's" of "zelfdenkende camera's" die inzoomen n.a.v. bepaalde signalen of beelden. In het licht van deze geavanceerde toepassingen verdient het begrip statisch cameratoezicht nadere verduidelijking.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJKSRELATIES

DIRECTIE POLITIE
INGEKOMEN

08 FEB. 2002

Onderdeel:

BIJLAGEN

Agenda:

BLAD

RAPPEL NA:

Pol/BM
EA 2002/56559
01-03-02

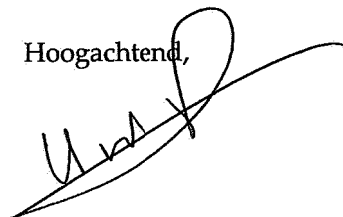
DATUM 5 februari 2002

ONS KENMERK z2001-1638

- Met name de toelichting op het wetsontwerp roept vragen op over de toepasselijkheid ervan (blz. 5 onder 5 MvT).
Voor publiek toegankelijke plaatsen als winkels, discotheken, parkeergarages, het gemeentehuis, zijn geen openbare plaats. Hiervoor geldt een ander regime.
Evenmin vallen toezichtcamera's op openbare plaatsen die particulier eigendom zijn niet onder deze regeling.
Openbare plaatsen die in particulier eigendom zijn (stations, sommige winkelpassages) waar de gemeente toezichtcamera's zou willen installeren vallen weer wel onder de regeling van artikel 151c Gemeentewet. Kennelijk is het uitgangspunt het karakter van de plaats en niet de daarvoor geldende eigendomsverhoudingen. In dat licht verdient de formulering van het vierde lid aanscherping.
- Voor wat betreft de invulling van de regiefunctie bij onder andere het uitkijken, meent het CBP dat het onderscheid verduidelijkt moet worden tussen verantwoordelijkheid in de zin van de WBP of de Wpolr. en de regie bij het bekijken van de beelden. Ik verwijs naar het gestelde in het jaarverslag van het CBP over 2000 met name blz. 20/1 (in kopie bijgevoegd).
- De verstrekking van gegevens, ook binnen de politie, moet nader worden geregeld in het Besluit politieregisters, artikelen 14 en 15. Deze verstrekkingen blijven een belangrijk aandachtspunt.
- Er worden inconsistente bewaartermijnen voorgesteld variërende van één tot twee weken (pagina 9 MvT).
- Er is geen inzage- en correctierecht opgenomen (bovenaan pag. 9 MvT) bij de items die nader in het reglement geregeld dienen te worden.
- De inzet van identificatiemethoden dienen ook betrokken te worden bij het besluit over cameraplaatsing. In het algemeen ontbreekt er aandacht voor verfijndere zoek- en analysemethoden in de wettelijke regeling. Dit is naar de mening van het CBP een uitdrukkelijk beslispunt voor de raad.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



mr. U. van de Pol
Collegelid

Het gebruik van videocamera's voor het uitoefenen van toezicht in openbare ruimten komt in een stroomversnelling met alle risico's van dien. Er hangen camera's boven de snelwegen, in het openbaar vervoer (tram, bus of metro) en op de NS-stations. Ben je eenmaal in het centrum dan zijn er bewakingscamera's in winkels, banken en tal van andere openbare ruimtes.

Gericht cameragebruik kan – ook in de ogen van de Registratiekamer – een waardevol onderdeel zijn van een breder pakket aan veiligheidsmaatregelen. Ongebreideld gebruik dient echter geen zinnig doel en vormt daarmee een ongerechtvaardigde aantasting van de privacy van de burgers. Maathouden is daarom noodzakelijk. Even cruciaal is het dat de overheid de regie blijft voeren in het publieke domein. Het belang van deze uitgangspunten wordt onderstreept door de technische ontwikkelingen. Verfijnde detectiesystemen kunnen ongewenst gedrag en gezochte burgers opsporen. Centrale meldkamers vergroten de slagvaardigheid van camerasystemen.

Gelet op deze dynamische groei van cameratoezicht, naar omvang en intensiteit, roept de Registratiekamer op tot bezinning op de inzet van cameratoezicht in het publieke domein. De burgers moet – zeker als het om zijn veiligheid gaat – wel gezien, maar niet constant bekeken worden.

Opstellen van regels

Steeds meer wordt de burger "in beeld gebracht". Onder deze titel bracht de Registratiekamer al in 1997 privacyregels uit voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging. Zij bespeurde namelijk een groeiende tendens naar het gebruik van deze vorm van toezicht. Als op winkelploegen, in uitgaanscentra en in (semi) openbare gebouwen de burger zich niet langer veilig voelt, als beveiliging en bewaking op de traditionele wijze niet meer voldoen of erg kostbaar worden, bieden videocamera's kennelijk een uitkomst. Steeds vaker wordt overgegaan tot de installatie van geavanceerde videobewakingssystemen om het gedrag van het publiek in het oog te houden.

Omdat cameratoezicht op gespannen voet kan komen met de bescherming van privacy van de aanwezige personen, achtte de Registratiekamer het van groot belang dat duidelijk is wanneer en onder welke voorwaarden dit middel gerechtvaardigd is. Op basis van bestaande wetgeving en Europese verdragen stelde de Registratiekamer daarom een aantal regels op voor het gebruik van videosystemen voor toezicht en beveiliging.

In veel gemeenten zijn inmiddels op meer of minder grote schaal videocamera's in gebruik, vaak in samenwerking met de plaatselijke politie. Ook een groeiende aantal bedrijven exploiteert voor de veiligheid van klant en personeel camerasystemen. Ook is sprake van intensieve samenwerking tussen gemeenten, politie en bedrijven. Zolang de regels van de Registratiekamer gevolgd worden, blijft de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer beperkt.

De Registratiekamer stond gelukkig niet alleen in het reguleren van cameratoezicht. Het kabinet reageerde in de herfst van 1997 met een nota waarin de hoofdlijnen van het rapport van de Registratiekamer werden gevolgd en waarin wetgeving werd aangekondigd.

Op 13 oktober 2000 werd de *Handreiking cameratoezicht* gepubliceerd. Deze is bedoeld om de gemeenten informatie te geven bij "wat er allemaal komt kijken bij cameratoezicht", aldus het voorwoord. Een wijziging van het Wetboek van

Strafrecht is ingediend bij de Tweede Kamer. Hierbij wordt de strafbaarstelling van het maken van heimelijke opnamen van personen in artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht uitgebreid. Voorgesteld is dit verbod uit te breiden van winkels en horecagelegenheden naar alle voor het publiek toegankelijke plaatsen. In voorbereiding is een wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet. Het gaat hierbij om de invoering van regels voor het gebruik van camera's voor toezicht op openbare plaatsen.

Grondrecht in het geding?

Van oudsher kent iedere burger op de openbare weg en in openbare ruimten een zekere mate van privacy die wordt bepaald door de daar heersende betrekkelijke anonimiteit. Iemand is slechts een voorbijganger, te voet of in een auto, een klant of een toevallige bezoeker. Ook al beweegt een burger zich in het openbaar, het onvoorspelbare, het incidentele karakter en het feit dat hij vaak deel uitmaakt van een grotere groep of zelfs opgaat in een massa, zorgen er in het algemeen voor dat iemand wel gezien kan worden maar toch weinig sporen achterlaat.

De groeiende praktijk van het in beeld brengen van burgers brengt daarin verandering. Zonder dat zij daarover zelf enige zeggenschap hebben, worden beelden van mensen vastgelegd. Hiermee wordt hun aanwezigheid, al of niet in gezelschap, op een bepaalde locatie en tijd, in een bepaalde houding en kleding vastgelegd. Het is niet zo dat elke opname die van iemand wordt gemaakt, meteen maar als een privacyschending moet worden aangemerkt. Dat hangt er namelijk ook vanaf in welke situatie, door welke instantie en met welk doel de opnamen worden gemaakt. Maar het is begrijpelijk en in een aantal situaties ook wel terecht dat dit als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt ervaren. Dit betekent nog niet dat deze inbreuk daarmee onrechtmatig is, maar wel zijn grondrechten in het geding. Bescherming tegen onterechte inbreuken en normering van dit gebruik is geboden.

De juridische grondslag is vervat in internationale verdragen en in onze Grondwet. Zo kent artikel 8 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) ieder het recht op respect voor zijn privé-leven toe. De precieze reikwijdte van dit recht is in de jurisprudentie van het Europese Hof nog niet bepaald. Vereist is echter dat de beperking van dit recht door de overheid in een wettelijke regeling is voorzien.

Verder is vereist dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving met het oog op (één van de) in artikel 8, tweede lid, bedoelde belangen. De beperking dient gerechtvaardigd te worden door een dringende maatschappelijke behoefte. Nodig is ook dat de beperking voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit: met andere woorden de beperking moet in een juiste verhouding staan tot het nagestreefde doel en het doel moet niet op een minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt. Het Europees Dataverdrag bevat deze en ook meer specifieke uitgangspunten voor de bescherming van het gebruik van gegevens over individuele personen. Het gaat hierbij met name om het belang van de kenbaarheid van het vastleggen van informatie over personen en het begrenzen van het verdere gebruik ervan.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is ook in artikel 10 van de Grondwet verankerd. Voor het maken van een uitzondering daarop gelden niet alleen de genoemde beginselen, maar is ook een grondslag nodig in een formele wet, dat wil zeggen een regeling die door regering en parlement is gemaakt. In het tweede lid van dit artikel is aangegeven dat er regels moeten worden

opgesteld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Deze regels zijn in de Wet persoonregistraties (WPR) en in de - toekomstige - Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) vastgelegd.

Videocameratoezicht in openbare ruimten kan onder omstandigheden een inbreuk vormen op het privé-leven van degenen die in beeld worden gebracht. Deze inbreuk moet dan voldoen aan de hiervoor genoemde eisen. Van de omgang met de door middel van het toezicht verzamelde beelden geldt de wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens.

Persoonsgegevens in het geding?

De WPR en de WBP dienen de bescherming van persoonsgegevens. En bij het maken van video-opnamen gaat het veelal om persoonsgegevens. Een video-opname van een persoon die daarop duidelijk is afgebeeld, heeft altijd op hem betrekking en verschaft bovendien informatie over deze persoon, waar iemand was, wat voor kleur haar deze persoon heeft, hoe iemand zich gedraagt. De conclusie is dan ook dat redelijk goede beelden waarop individuen zijn te herkennen als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt. De groeiende digitale verwerking van beeld- en geluidsmateriaal maakt het traceren van personen ook steeds eenvoudiger. Daarom staat dan ook terecht in de memorie van toelichting op de WBP dat een digitale databank met beeltenissen en stemafdrukken onder de werking van deze wet valt (Kamerstukken II, 1997-1998, 25 892 nr. 3, blz. 71).

Inmiddels is ook in de rechtspraak discussie ontstaan over de toelaatbaarheid van het gebruiken van video-opnamen voor de bewijsvoering in strafzaken. Twee op het oog tegengestelde uitspraken hebben de rechtbanken in Dordrecht en Rotterdam gedaan.

De rechtbank Dordrecht beoordeelde het cameragebruik door een ondernemer op zijn recreatieterrein om vandalisme te bestrijden. De rechtbank oordeelde op 30 oktober 2000 dat een dergelijk door een burger ingesteld toezicht een onrechtmatige inbreuk vormde op artikel 8 van het EVRM. De videobanden die als bewijs in een strafzaak werden ingebracht, mochten dan ook niet voor het bewijs van het strafbare feit worden gebruikt.

De rechtbank Rotterdam beoordeelde op 29 augustus 2000 het cameratoezicht door de overheid in een woonwijk. Zij kwam tot het oordeel dat het cameratoezicht weliswaar enige inbreuk vormde op artikel 8 van het EVRM, maar dat deze inmenging van het openbaar gezag was toegestaan. Deze werd gebaseerd op het algemene taakstellende artikel 2 van de Politiewet. Het hoger beroep in deze zaak is nog lopend.

Belangrijke vragen

Bij het opzetten en in gebruik nemen van videocamerasystemen vergt een aantal vragen een bevredigend antwoord.

- Is er een goede reden?
- Op grond van welke bevoegdheid wordt geopereerd?
- Welk doel wordt nagestreefd?
- Wie voert de regie?
- Is er samenhang met andere maatregelen?
- Wordt het bekend gemaakt?
- Wordt maat gehouden?

Is er een goede reden?

Incidenten kunnen de aanleiding voor een gemeente zijn om een discussie over de invoering van cameratoezicht te voeren. Een incident vormt echter nog geen toereikende rechtvaardiging. Zo was de dood van Meindert Tjoelker voor de gemeenteraad in Leeuwarden een goede aanleiding om over de veiligheid op straat te gaan nadenken. Een integraal veiligheidsbeleid werd opgezet. Een publiek debat over de invoering van cameratoezicht met deelname van de Registratiekamer is in 2000 gevoerd. De uitkomst van het debat was dat er op dat moment geen behoefte was aan het invoeren van cameratoezicht.

In Groningen kwam de gemeenteraad tot een andere conclusie. Het uitgaansgeweld was in de binnenstad weliswaar gestabiliseerd, maar de omvang van het aantal delicten was toch zodanig dat betere bestrijding nodig was. De Registratiekamer toetste op verzoek van de burgemeester de Groningse aanpak en beoordeelde deze als evenwichtig. Het in begin 2000 ophangen van camera's op de Grote Markt en het nabijgelegen uitgaanscentrum vormde dan ook een element van het 'veilig uitgaan' in de binnenstad dat onmisbaar kon worden geacht als onderdeel van het integrale veiligheidsplan. Bij de installatie van het systeem begin 2000 riep de Registratiekamer onder meer op tot regelmatige bezinning op het voortgaand gebruik van het systeem.

Ook met de invoering van cameratoezicht in de Haagse prostitutiewijk had de Registratiekamer in 2000 bemoeienis. Het ging hier om het uitoefenen van toezicht op de raamprostitutie. Al eerder adviseerde de Registratiekamer over dergelijke projecten op de Amsterdamse Walletjes en de Alkmaarse Achterdam. Het delicate karakter van deze bedrijfstak vergt steeds een gerichte inzet van camera's. Een overmaat aan toezicht kan – juist vanwege de daaraan inherente inbreuk op de privacy – nadelig zijn voor deze bedrijfstak. Dus alleen deuren en ramen in beeld brengen als dit strikt nodig is en geen voorbijgangers vastleggen. Deze willen onbespied blijven en de exploitanten zijn ook niet de bewaker van de openbare weg.

Op grond van welke bevoegdheid wordt geopereerd?

Het gaat bij het gebruik van camera's voor toezicht en beveiliging om het verwerken van persoonsgegevens. Dit kan gebeuren door overheden en bedrijven. Voor de gemeente en andere overheden geldt hierbij als norm dat de verwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak; bij de politie is dit de politietaak. Aan alle elementen hiervan moet worden voldaan. Allereerst dient de noodzaak voldoende te worden onderbouwd. In Leeuwarden kwam de gemeenteraad tot een andere conclusie dan in Groningen. In Den Haag was met name de selectieve inzet een aandachtspunt.

Een gemeente zal het zorgdragen voor toezicht in de publieke ruimten doorgaans terecht tot haar publiekrechtelijke taak rekenen. Dit geldt ook voor de politie. Anders komt dit te liggen bij particuliere ondernemingen die het toezicht op de openbare ruimten – mede – tot hun taak rekenen. Voor hen geldt de norm dat zij persoonsgegevens, dus ook videobeelden, mogen verwerken voor hun gerechtvaardigd belang, tenzij de belangen of de fundamentele rechten prevaleren van degene die in beeld wordt gebracht. De bewaking van de voordeur van een bedrijf, zelfs van een bordeel, kan zo'n gerechtvaardigd belang zijn. Maar het opnemen van de passanten is slechts aanvaardbaar als dit hiermee onvermijdelijk samenvalt.

Tegen verdergaande registratie zullen zich al snel de belangen, waaronder het recht op privacybescherming, van deze passanten verzetten. Er is hierbij sprake

van een glijdende schaal. Bij bedrijventerreinen omsluit de beveiliging bijna altijd ook de bewaking van de openbare weg. De inbreuk op belangen en rechten van bezoekers speelt hier minder een rol dan in de 'warmere buurten'. Dus is het gerechtvaardigd belang van de ondernemers op dit terrein al veel sterker om het toezicht op de openbare weg 'mee te nemen'.

Maar dit betekent niet dat de overheid daarmee haar bevoegdheid kwijtraakt. Het gerechtvaardigd particulier belang en de uitoefening van de publiekrechtelijke taak gaan in deze situaties gelijk op. In het algemeen geldt dat een grens tussen het publieke en private domein niet altijd scherp valt te trekken. In de kern behoudt dit onderscheid evenwel zijn waarde. Ook de politiek spreekt bij herhaling uit dat voor particuliere ondernemers in beginsel geen taak ligt in het door beveiligingsorganisaties laten bewaken van openbare ruimten.

Welk doel wordt nagestreefd?

Het vastleggen van het doel of de doelen van de inzet van videocamera-systemen is essentieel voor het onderbouwen van de noodzaak ervan en voor het normeren van het – verdergaand – gebruik ervan. Voor dit laatste vormt het doel waarvoor de beelden zijn verzameld het toetsingskader. Welk doel gesteld kan worden wordt bepaald door de bevoegdheid om opnamen te maken. Is dit vanuit een publiekrechtelijke taak van de gemeente voor het integraal veiligheidsbeleid? Is het een ondernemersbelang? Of is sprake van uitoefening van de politietaak?

Het doel waarvoor de beelden worden vastgelegd is ook bepalend voor de vraag welk verdergaande gebruik van de beelden mag worden gemaakt. Verdergaand gebruik is toegestaan als het verenigbaar met het doel of de doelen waarvoor de beelden werden verzameld. In de gemeente Groningen is ervoor gekozen om de registratie van videobeelden te baseren op de Wet politieregisters. Dit maakt het mogelijk dat de videobeelden worden aangewend voor het brede takenpakket van de politie:

1. In het kader van de uitvoering van artikel 2 van de Politiewet 1993 heeft het register tot doel de informatievoorziening binnen het korps mogelijk te maken voor zover het betreft het met behulp van camera's uitoefenen van toezicht op het bij besluit van de Gemeenteraad Groningen vastgesteld gebied van de gemeente Groningen:
 - a. ter voorkoming van misdrijven;
 - b. ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde;
 - c. het in voorkomende gevallen bereiken van een efficiënte hulpverlening door hulpverleningsdiensten;
 - d. het bij het constateren van strafbare feiten het identificeren en het opsporen van de dader(s);
 - e. het beschikbaar stellen van deze gegevens aan het Openbaar Ministerie voor zover het dient ter bewijsvoering.
2. Het register heeft ten doel de gegevens te gebruiken ten behoeve van interne bedrijfsstatistiek, interne bedrijfsvoering en interne ontwikkeling van beleid met betrekking tot de uitvoering van de politietaak.

Met de brede taakstelling van de politie is deze ruime doelomschrijving in overeenstemming. Maar in waarborgen is voorzien. Het gebruik van de informatie die de politie in het kader van dit toezicht verzamelt, blijft in beginsel binnen de eigen organisatie. De Wet politieregisters kent een zogenaamd gesloten verstrekkingenregime. Uitwisseling met buitenstaanders is doorgaans alleen maar mogelijk als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Deze beperking geldt dus voor de uitwisseling van beelden met

bijvoorbeeld winkeliers of horecaondernemers om een toegangsverbod te realiseren.

Andere oplossingen zijn goed denkbaar. Zo heeft de gemeente Ede het cameratoezicht in het kader van integraal veiligheidsbeleid als taak van het college van B&W aangemerkt en hiermee de registratie onder de verantwoordelijkheid van dit college gebracht. Op deze wijze geeft zij invulling aan haar publiekrechtelijke taakuitoefening. De gemeente Amsterdam heeft voor een gemengd stelsel gekozen. Het toezicht in – kort gezegd – de binnenstad wordt exclusief onder de politietaak gebracht. In de overige stadsdelen oefent de gemeente op grond van haar publiekrechtelijke taakuitoefening toezicht uit.

In de toekomst zal de vraag vaker gaan spelen naar de mogelijkheden van samenwerking van politie en plaatselijke overheden bij het effectueren van veiligheidsbeleid, onder meer bij toezicht door videocamera's. Nu is het vaak nog beperkt tot bedrijventerreinen, maar de kwestie speelt steeds meer ook bij uitgaans- en winkelcentra. Rode draad hierbij dient te zijn dat ieder zijn verantwoordelijkheid behoudt en binnen het kader daarvan aan de samenwerking gestalte geeft. De speelruimte voor samenwerking in een convenant of arrangement wordt dan ook bepaald door de bevoegdheid hiertoe van de deelnemende partijen. De overheid of de politie kunnen hieraan deelnemen vanuit hun publiekrechtelijke taakuitoefening. Deze kan parallel lopen aan gerechtvaardigde belangen van bedrijven. Als dat is vastgesteld dan kan een convenant of een arrangement een goede gelegenheid zijn om de samenwerking bij de uitoefening van het toezicht vorm te geven.

Wie voert de regie?

Uit de bevoegdheid voor het door videobeelden verzamelen van persoonsgegevens volgt wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. De vraag naar de regie wordt in juridische termen bepaald door wie de houder van de registratie van het beeldmateriaal, of – onder nieuwe Wet bescherming persoonsgegevens – wie de 'verantwoordelijke' is. Bij een gemeente kan dit de burgemeester zijn vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde dan wel het gemeentebestuur in bredere zin. Als het beeldmateriaal in een politieregister wordt opgeslagen dan volgt uit de Wet politieregisters dat de korpsbeheerder – de burgemeester van de hoofdplaats uit de regio – dat is. In alle gevallen gaat het om de autoriteit die zeggenschap heeft over het systeem van camerabewaking.

Dit betekent niet dat de uitvoering van het toezicht ook door de verantwoordelijke organisaties zelf dient te geschieden. Uitbesteding van het bekijken van de beelden aan bijvoorbeeld een meldkamer van een particuliere beveiligingsorganisatie is mogelijk. Juist in situaties waarin sprake is van parallelle bevoegdheden van de overheid en bedrijven kan dit een oplossing zijn. Denk hierbij aan het toezicht op bedrijventerreinen. De verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezicht in het publieke domein moet in zo'n samenwerkingsverband wel duidelijk tot uitdrukking komen.

Bij uitbesteding van de uitvoering van directe toezicht moeten ook waarborgen worden ingebouwd dat de verantwoordelijke voor het toezicht de zeggenschap houdt over het gebruik van de videobeelden die in het kader van zijn bevoegdheid worden verzameld. Registratie in één meldkamer mag niet leiden tot ongeoorloofd uitwisseling van beeldmateriaal. Dit risico ligt natuurlijk op de loer. Hierover dienen dan ook heldere afspraken te worden gemaakt en vastgelegd.

Is er samenhang met andere maatregelen?

Een goede taakvervulling kenmerkt zich doordat cameratoezicht niet een geïsoleerde maatregel is, maar deel uitmaakt van een breder pakket van maatregelen dat gericht is op het houden van toezicht. Met het installeren van camera's alleen vergroot de overheid de veiligheid op straat nog niet en dat is meestal de voornaamste reden om camera's te installeren. Het vastleggen van videobeelden in het kader van een lokaal veiligheidsbeleid is doorgaans alleen maar effectief als dit gekoppeld is aan het inzetten van mensen. Meer 'blauw op straat' zoals in de gemeente Groningen is gerealiseerd, is dan ook meestal een noodzakelijke voorwaarde. Als zich incidenten voordoen dan verwacht de burger immers dat er wordt opgetreden.

Meestal vergen camera dus extra personeel op straat en in de meldkamer. Ook in andere opzicht kosten camera's – extra – geld. In Groningen werd niet alleen het aantal surveillerende agenten tijdens uitgaansavonden drastisch verhoogd maar ook het niveau van de straatverlichting. Ook leveren camera's extra werk op. Er worden meer incidenten geregistreerd en de burger mag dan ook een reactie van de overheid hierop verwachten.

Wordt het bekend gemaakt?

Een belangrijk element van de bescherming van persoonsgegevens is dat de burger weet wat er met zijn persoonsgegevens gebeurt. Hierin is in de privacywetgeving voorzien door het opnemen van de verplichting voor degene die met persoonsgegevens omgaat om de betrokkene hierover te informeren. In overeenstemming hiermee is de (uitbreiding van de) strafbaarstelling van het heimelijk observeren van het publiek. In de praktijk wordt dit gerealiseerd door het plaatsen van waarschuwborden, waarvan ook nog een preventief effect kan uitgaan. De Registratiekamer verwelkomt deze uitbreiding.

Van even groot belang is echter dat de beslissing tot het invoeren van cameratoezicht wordt genomen na een publiek debat hierover te hebben gevoerd. Cameratoezicht met name in stadscentra leent zich hiervoor uitstekend zoals is in diverse gemeenten is gebleken. Zowel in Groningen als in Leeuwarden is de beslissing om al dan niet camera's te plaatsen genomen na uitvoerige discussie in en buiten de gemeenteraad. Ook de individuele burger van wie opname zijn gemaakt, heeft overigens recht op informatie hierover. De uitoefening van het in de privacywetgeving verankerde inzage-recht geldt ook voor video-opnamen.

Een laatste element van bekendmaking betreft de aanmelding van de verwerking van videobeelden bij het – toekomstige – College bescherming persoonsgegevens. De bedoeling hiervan is dat voor iedere geïnteresseerde burger kan worden nagegaan op welke wijze door welke instantie en voor welk doel persoonsgegevens worden verzameld. Deze transparantie stelt hem ook in staat zijn privacy-rechten, met name het kunnen kennisnemen van het over hem verzamelde materiaal en het eventueel verzoeken om verwijdering hiervan, uit te oefenen.

Wordt maat gehouden?

Als het gaat om inbreuken op de privacy van burgers dan zijn deze alleen maar gerechtvaardigd als deze voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit: met andere woorden onderzoek de noodzaak van de inbreuk en lever maatwerk. Deze principes liggen ook ten grondslag aan de wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens.

Deze vragen speelden ook al in de fase waarin over de aanleg van een camerasysteem moet worden beslist. Maar als eenmaal deze beslissing is genomen dan komt het erg aan op de selectieve inzet van cameraobservatie. Dit is overigens niet alleen aan kwestie van privacybescherming, maar raakt ook de beheersing van de kosten van materieel en de inzet van personeel.

Naar tijd, plaats en aantal dienen camera's selectief te worden ingezet. Ook de reikwijdte en de mate van detaillering (inzoommogelijkheid) dienen te worden bepaald. Het doel is hierbij alles bepalend. Soms zal 24-uurscontrole noodzakelijk zijn, maar dit geldt niet in uitgaanscentra en evenmin in voetbalstadions. Voor verkeerstoezicht zal met globale beelden kunnen worden volstaan, tenzij het bekeuren op kenteken ook een doel van het cameratoezicht is. Ook de noodzaak van direct meekijken moet worden onderbouwd. Maar het niet-meekijken om kostenaspecten kan cameraobservatie ineffectief maken. Hiermee kan de rechtvaardiging van het gebruik in gevaar komen.

Niet vergeten mag worden om regelmatig de wijze van toezicht te evalueren en zonodig bij te stellen. Proportionaliteit en subsidiariteit worden ook bepaald door de inbedding van cameratoezicht in een samenstel van maatregelen. Maatvoering geldt ook bij de bewaartermijn. Het uitgangspunt van de Registratiekamer in haar rapport In beeld gebracht is een termijn van 24 uur. Indien cameratoezicht wordt gebruikt om toezicht te houden en voor beveiliging zorg te dragen in een bepaalde ruimte en in een bepaalde periode geen incidenten hebben plaatsgevonden, is er doorgaans geen reden om de gemaakte opnamen langer te bewaren. Deze zullen dan ook uit de registratie verwijderd en vernietigd moeten worden. De noodzaak van een langere bewaartermijn moet worden onderbouwd. Het kan zijn dat de constatering van incidenten niet altijd direct kan plaatsvinden. Alleen dan zal een langere termijn voor het bewaren van de opgenomen beelden gerechtvaardigd zijn.

Bestuurlijke kwesties

Er is geen weg terug, zo is de praktijk. Indien eenmaal door de verantwoordelijke autoriteiten is besloten tot het invoeren van camera's zal eerder de roep om meer dan om minder camera's klinken. In dat opzicht is van een verslaving al snel sprake. Des te groter is het belang dat over de normatieve vragen goed is nagedacht.

De camerasystemen worden ook steeds intelligenter. Detectiesystemen richten zich op het – tijdig – signaleren van risicogedrag. Datamining van videobeelden en koppeling met bestaande registraties maakt het mogelijk snel en trefzeker personen op te sporen.

Terug kan niet maar vooruit wel. En dat wil zeggen dat ook onder ogen moet worden gezien dat zich intelligentere toepassingen zullen aandienen. Vroeg of laat zullen de autoriteiten ook deze een plaats moeten geven. Enkele voorbeelden betreffen de koppeling van registraties, de detectie van verdacht gedrag en de samenvoeging van meldkamers.

Koppeling van videocamerasystemen met andere registraties, zoals het kenteken- of het opsporingsregister, zal tot een aanscherping van het toezicht leiden. De inzet van camera's zal geleidelijk aan verschuiven van preventieve naar meer repressieve functies. Bij de besluitvorming over de inzet van dergelijke systemen dient dit aspect uitdrukkelijk te worden betrokken. De acceptatie door de burger van dergelijke systemen kan nadelig worden beïnvloed door een te sterke oriëntatie op deze repressieve functies.

Intelligente toepassingen van camerasystemen presenteren slechts die informatie die relevant is voor het doel van de registratie. Er is steeds meer behoefte aan het vroegtijdig herkennen van verdachte situaties. Technisch wordt het mogelijk dergelijke gedraging te definiëren en alleen de beelden die daarop betrekking hebben, aan de met het cameratoezicht belaste waarnemers te presenteren. Het debat zal zich dan concentreren op de vraag wat ongewenst gedrag is. De doelstelling die aan het inrichten van het cameratoezicht ten grondslag lagen, zal dan bepalend zijn voor de wijze van inzet van dergelijke detectiesystemen. Gericht gebruik van videobeelden maakt onmiskenbaar een grotere inbreuk op de privacy van enkelen, maar heeft als voordeel dat het registreren van 'niet-verdachte' personen overbodig wordt.

Een andere toepassingsvorm die voor de privacybescherming maar ook voor de bestuurlijke controle van belang is, is de inrichting van meldkamers. Het handhaven van de regie zal meer onder druk komen te staan maarmate de registratie op grotere schaal plaatsvindt.

Over kijkhuizen en kijkdozen

Cameraobservatie is in onze maatschappij niet meer weg te denken. De voordelen hiervan zijn nu nog overheersend. Het effect van cameratoezicht wordt versterkt door de inrichting van centrale meldkamers. Hierin worden bijvoorbeeld alle beelden van de NS-stations bekeken. Maar de opkomst van intelligentere systemen en de groeiende tendens tot het centraliseren van het toezicht zijn ontwikkelingen die de voordelen in nadelen voor de burger kunnen doen omslaan. Zeker als de belangstelling van de politie groeit om van al deze systemen gebruik te maken.

Cameraobservatie in de openbare ruimten wordt met name gerechtvaardigd vanwege de bijdrage aan de gevoelens van veiligheid van de burger. Wanneer deze observatie gaat verworden tot een veelomvattend volgsysteem van dezelfde burger kan deze de hiermee gepaard gaande inbreuk op zijn privacy wel eens als een bedreiging van zijn veiligheid beschouwen. Dit geldt des te sterker naarmate de mogelijkheden toenemen om ongewenst gedrag trefzeker te ontdekken.

Er wordt al gesproken over KIJKHUIZEN. Zo'n term roept negatievere associaties op dan de klassieke meldkamer, maar geeft ook meteen het verschil hiermee treffend weer. De wereld wordt dan tot een KIJKDOOS, waarin de burgers niet langer gezien maar wel bekeken worden.


COLLEGE BESCHERMING PERSOONSgegevens

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Prins Clauslaan 20
TEL 070 - 381 13 00 FAX 070 - 381 13 01 E-MAIL info@cbpweb.nl INTERNET www.cbpweb.nl

AAN De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijkszaken
de heer J. W. Remkes
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

DATUM 6 december 2002
ONS KENMERK z2002-1443
CONTACTPERSOON mw. A.H.C.M. Smeets
070-3811300

UW BRIEF VAN 3 december 2002
UW KENMERK EA2002/97444

ONDERWERP advies wetsvoorstel cameratoezicht op openbare
plaatsen

Geachte heer Remkes,

Bij brief van 3 december 2002 heeft u het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) verzocht nader advies uit te brengen met betrekking tot het wetsvoorstel cameratoezicht op openbare plaatsen. Over een eerder concept adviseerde het CBP bij brief van 5 februari 2002.

Het CBP voldoet met deze brief graag aan uw verzoek en zal puntsgewijs een reactie geven. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid benadrukt het CBP dat het van belang is dat duidelijkheid wordt geboden door het tot stand brengen van een wettelijk kader voor het groeiende gebruik van toezicht door middel van cameragebruik op openbare plaatsen.

1. In het onderhavige voorstel is het de burgemeester, op grond van een verordening van de raad, die het besluit neemt over het plaatsen van camera's ten behoeve van cameratoezicht, het gebied en de duur van de plaatsing. Een dergelijke toedeling van verantwoordelijkheid komt overeen met die van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde. Het CBP kan zich hiermee goed verenigen.
Aandacht wordt evenwel gevraagd voor de evaluatie van het instrument cameratoezicht. In het wetsvoorstel (tweede lid) en de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van een verslag over de doeltreffendeheid en de effecten van plaatsing van camera's. De burgemeester dient dit verslag ten minste een maand voor de afloop van de duur van plaatsing aan de raad toe te zenden. Niet duidelijk wordt op welke wijze dit verslag dient te zijn ingericht. Tevens is niet duidelijk welke rol de raad speelt ten aanzien van het verlengen of beëindigen van de duur van de plaatsing. Het verdient de voorkeur deze evaluatieplicht en de invloed daarvan op besluitvorming over verlenging of beëindiging nader toe te lichten.
2. Het vierde lid van artikel 151c Gemeentewet bevat niet meer de uitzondering op grond van artikel 6, tweede lid Grondwet. In de memorie van toelichting, pagina 3 en 4, wordt voor wat het begrip openbare plaats betreft aangesloten bij de definitie van artikel 1, Wet Openbare Manifestaties. Concreet worden plaatsen die de rechthebbende bestemt voor de belijdenis van levensovertuiging niet meer uitgesloten van het begrip openbare plaats. Hieruit kan begrepen worden dat het mogelijk is van overheidswege camera's te plaatsen in kerken en gebouwen die door de rechthebbende bestemd zijn voor belijdenis van levensovertuiging. In het kader van cameratoezicht ten behoeve van (primair) de openbare orde behoeft deze formulering nadere

COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

DATUM 6 december 2002

ONS KENMERK z2002-1443

- 1 onderbouwing.
3. Het inzage- en correctierecht van betrokkenen, c.q. in beeld gebrachte personen is niet nader uitgewerkt. Het CBP beveelt aan dat in de memorie van toelichting hier aandacht aan besteed wordt. Eventueel kan dit door middel van verwijzing naar het hiervoor op te stellen (model)reglement op grond van artikelen 5 tot en met 9 Wet politieregisters (Wpolr).
4. De wijziging van artikel 13 Wet politieregisters (Wpolr) geeft op zichzelf geen aanleiding tot opmerkingen. Het CBP beveelt echter aan dat in de memorie van toelichting op dit punt specifiek wordt ingegaan, zodat het verband tussen cameratoezicht, de Gemeentewet en de relatie met de Wpolr nader wordt toegelicht.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

P/O 

mr. U. van de Pol
Collegelid