

Vergaderjaar 2004–2005

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 februari 2005

1. Inleiding

Het verheugt mij te kunnen constateren dat de meeste fracties de wenselijkheid van een nadere regeling van het cameratoezicht op openbare plaatsen onderschrijven. Niettemin hebben de verschillende fracties een aantal vragen en opmerkingen bij het voorliggende wetsvoorstel. De regering zal hierna nader op deze vragen en opmerkingen ingaan.

De leden van de PvdA-fractie zouden het op prijs stellen als de regering kort kan toelichten wat zij van het cameratoezicht verwacht en onder welke omstandigheden zij het een effectief middel vindt om de openbare orde te beschermen.

De regering verwacht van het cameratoezicht dat het zowel de veiligheid als het veiligheidsgevoel zal vergroten, in het bijzonder door de preventieve werking die van het cameratoezicht uitgaat.

Er zijn twee belangrijke aspecten die de effectiviteit van cameratoezicht bepalen. Het eerste is het vermogen van het monitoringscentrum om incidenten of situaties die aanleiding kunnen zijn tot incidenten, waar te nemen. Dit waarnemen is afhankelijk van de vaardigheden van het uitkijkende personeel, de uren waarop *live* wordt uitgekeken, het aantal camera's dat één observant moet uitkijken en de kunstmatige intelligentie van het camerasysteem. Het tweede aspect is de complexiteit van de bewaakte omgeving. Een complexe omgeving als een stationshal is moeilijker te observeren dan een verlaten bedrijventerrein. Hiervoor kan worden verwezen naar het rapport «Cameratoezicht: De menselijke factor» naar aanleiding van een onderzoek dat in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap is uitgevoerd door TNO Technische Menskunde en Advies- en Onderzoeksgroep Beke. Dit rapport is vorig jaar aan de Tweede Kamer aangeboden bij de beantwoording van de vragen van het lid Vos over mogelijk falend cameratoezicht (Aanhangsel Handelingen II 2003/04, nr. 265).

De leden van de PvdA-fractie willen voorts weten welke in de praktijk gebleken knelpunten hebben aangetoond dat een wettelijke normering noodzakelijk is, en wat de voorgestelde wettelijke voorziening toevoegt aan de bestaande praktijk.

Op dit moment is gemeentelijk cameratoezicht niet wettelijk ingekaderd. Er bestaat weliswaar een handreiking van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie, maar deze heeft geen dwingend karakter en laat gemeenten de vrijheid het cameratoezicht zelf vorm te geven. De rechtszekerheid is echter gediend met een zekere uniformering van de regelgeving, mede gelet op de democratische legitimatie en op de technische ontwikkelingen die steeds verfijndere, en voor de burger dus ingrijpender vormen van cameratoezicht mogelijk maken. Ook is het van groot belang vast te leggen welk privacyregime op de met de camera's vastgelegde beelden van toepassing is, en onder welke voorwaarden zij voor strafrechtelijke doeleinden mogen worden gebruikt. Daarnaast is van belang dat ook op de openbare weg burgers onder omstandigheden recht hebben op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierbij moet in het bijzonder gedacht worden gebieden waar het gedrag van mensen doorgaans een zekere intimiteit vraagt, zoals prostitutiegebieden. Het kan zeker niet worden uitgesloten dat de rechter tot het oordeel zal komen dat toepassing van cameratoezicht in dergelijke gebieden een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer oplevert die een specifieke wettelijke grondslag behoeft. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie hoeveel camera's in de semi-publieke ruimte aanwezig zijn en met hoeveel dit jaarlijks toeneemt. Er bestaat geen registratie van camera's van particuliere organisaties die de semi-publieke ruimte bewaken. Bovendien is semi-publieke ruimte geen duidelijk afgebakend begrip. Overigens wordt het grootste deel van de camera's bij winkelcentra, bedrijventerreinen, tankstations, trein- en metrostations, ambassades e.d. niet *live* uitgekeken. De beelden worden vastgelegd en kunnen bij incidenten achteraf worden gebruikt om de daders op te sporen. Benadrukt wordt dat het hierbij niet gaat om gemeentelijk cameratoezicht als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet wenselijk is om in de wetgeving ruimte te scheppen om gebieden aan te wijzen die al dan niet tijdelijk onder de definitie van openbare plaats kunnen worden gebracht. Zij denken hierbij onder meer aan stadions tijdens een groot kampioenschap.

Gemeentelijk cameratoezicht zoals geregeld in het wetsvoorstel geschiedt met het oog op de handhaving van de openbare orde, en kan derhalve uitsluitend plaatsvinden in het publieke domein. In het wetsvoorstel wordt dit vastgelegd door te verwijzen naar het begrip openbare plaats zoals bedoeld in het Wet openbare manifestaties. Een (voetbal)stadion behoort niet tot het publieke domein en is geen openbare plaats in vorenbedoelde zin. Cameratoezicht in een stadion moet dan ook plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de organisator van het evenement of de eigenaar van het stadion. De door de leden van de VVD-fractie voorgestelde verruiming van het begrip openbare plaats past niet in het wetsvoorstel en is naar het oordeel van de regering ook niet nodig. In de eerste plaats behoort ordehandhaving in een stadion immers tot de verantwoordelijkheid van de organisator of eigenaar en in de tweede plaats kan de bevoegdheid tot incidenteel en tijdelijk cameragebruik in de nabije omgeving van het stadion bij (ernstige vrees voor) rellen of grootschalige ordeverstoringen worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993.

De adviezen over dit wetsvoorstel van de VNG, de politieberaden, het College bescherming persoonsgegevens en het OM zijn, op verzoek van de leden van de D66-fractie, als bijlage bij deze nota gevoegd¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Wenselijkheid tot wettelijke regeling

De democratische legitimatie die nu wordt bereikt door de opneming van de mogelijkheid tot cameratoezicht in de Gemeentewet – namelijk onder de bevoegdheden van de raad was in werkelijkheid al aan de orde, vinden de leden van de CDA-fractie. Zij spreken dan ook de hoop uit dat – nu er een wet in formele zin aan ten grondslag zal liggen – de gemeenteraden evenzeer op het scherp van de snede zullen blijven debatteren en besluiten.

De regering acht het vanzelfsprekend dat aan de invoering van camera-toezicht in een gemeente een gedegen inhoudelijk debat in de raad vooraf zal gaan. Een raadsverordening blijft immers noodzakelijk.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de afgelopen jaren in juridische procedures burgers of belangenorganisaties plaatsing en/of werking van camera's in het openbaar gebied hebben aangevochten of dat op andere wijze de rechtmatigheid van het via de camera uitgeoefende toezicht in juridische procedures is aangevochten.

Er is een aantal procedures bekend waarin de rechtmatigheid van het cameratoezicht is aangevochten. Het ging daarbij veelal om personen die met behulp van het cameratoezicht waren aangehouden voor strafbare feiten. Van recente datum is bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 20 april 2004 (LJN: AL8449). In dit arrest heeft de Hoge Raad, conform eerdere jurisprudentie, uitgesproken: «Hetgeen door het Hof feitelijk is vastgesteld komt erop neer dat, overigens gedurende een korte tijd, door middel van camera's gedragingen van de verdachte die zich in het openbaar afspeelden, zijn waargenomen. In het oordeel van het Hof dat de persoonlijke levenssfeer van de verdachte niet is aangetast, ligt besloten dat die waarneming geen betrekking had op een situatie waarin de verdachte mocht verwachten onbevangen zichzelf te kunnen zijn. Dat oordeel getuigt niet van een onjuiste rechtsopvatting, terwijl het, ook in het licht van het gevoerde verweer, niet onbegrijpelijk is.» Deze leden zijn benieuwd naar de positie die Nederland inneemt ten opzichte van andere, min of meer vergelijkbare landen binnen de Europese Unie.

De regering heeft de stand van zaken rondom cameratoezicht onderzocht in de ons omringende landen. Ten algemene kan geconcludeerd worden dat aldaar wordt geworsteld met dezelfde vragen als in Nederland en dat aldaar regelgeving nog opgesteld moet worden of weinig verschilt van de Nederlandse situatie. In België bijvoorbeeld wordt op verschillende plaatsen gebruik gemaakt van cameratoezicht, maar er bestaat nog geen algemene wettelijke regeling. Er wordt wel gestreefd naar de totstandkoming van een eenduidige wettelijke regeling over het gebruik van camera-toezicht voor veiligheidsdoeleinden, met een helder evenwicht tussen veiligheidsbelangen en privacy.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts op welke situatie de regering doelt met de opmerking dat het de vraag is 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.

Indien er sprake is van toepassing van cameratoezicht in een bepaald gebied, is het, gelet op privacyregelgeving en jurisprudentie, niet onmogelijk dat de rechter oordeelt dat er sprake is van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, welke een specifieke wettelijke grondslag behoeft. Een dergelijke specifieke wettelijke grondslag wordt met het onderhavige wetsvoorstel gecreëerd. Niet ieder gebied kent dus dezelfde privacy-bescherming. De privacy zal eerder in het geding zijn in een gebied waar het gedrag van mensen doorgaans een zekere intimiteit vraagt. Bij de beoordeling of die inbreuk rechtmatig is, speelt onder andere een rol of bij wet in die inbreuk is voorzien. Er zijn overigens geen klachten hierover bekend. In het voorafgaande is reeds jurisprudentie besproken.

Tot slot vragen deze leden op grond van welke overwegingen gemeenten in de praktijk een keuze hebben gemaakt voor het privacyregime dat op een verzameling beelden van toepassing wordt geacht (de Wet bescherming persoonsgegevens of de Wet politieregisters) en welke consequenties uit de gemaakte keuze voortvloeien.

Aan de door gemeenten gemaakte keuzen voor het ene of het andere wettelijke stelsel lijken geen principiële overwegingen ten grondslag te hebben gelegen. Het onderscheid tussen beide wettelijke regimes is met name gelegen in de regels omtrent het verdere gebruik van de gegevens. De Wet bescherming persoonsgegevens biedt de mogelijkheid gegevens verder te verwerken indien dat verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen (artikel 9 van de Wet bescherming persoonsgegevens). Er bestaat daarbij enige ruimte voor eigen afweging van de verantwoordelijke voor het register. De Wet politieregisters kent een minder vergaand regime van verstrekkingen.

De keuze van de regering voor de Wet politieregisters wordt ingegeven door het feit dat het hier gaat om cameratoezicht met het oog op de handhaving van de openbare orde. De handhaving van de openbare orde vormt een onderdeel van de politietaak, bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993. De Wet politieregisters geeft een regeling voor de registraties die ten dienste van de uitvoering van de politietaak zijn aangelegd. Daarvoor kan worden verwezen naar artikel 1, onderdeel b, juncto artikel 4 van de Wet politieregisters. Het onderscheid tussen de beide wettelijke regimes houdt verband met de bijzondere plaats die de politie inneemt in de verhouding tussen overheid en burger. Enerzijds dient, gelet op het feit dat het hier veelal gaat om gegevens van gevoelige aard die een persoon niet vrijwillig heeft geleverd, een extra nadruk te liggen op het belang van een goede bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit komt mede tot uitdrukking in het zogenaamde gesloten regime voor de verstrekking van gegevens uit politieregisters aan derden. Anderzijds dient de politie met het oog op de handhaving van de rechtsorde te kunnen beschikken over toereikende middelen, ook op het gebied van de verwerking van persoonsgegevens. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de verplichting tot verstrekking van gegevens aan ambtenaren van andere politiekorpsen indien zij deze nodig hebben voor een goede uitvoering van hun taak. Ook is de op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens geldende notificatieverplichting (artikel 34 Wbp) niet van toepassing op registraties die onder de reikwijdte van de Wet politieregisters vallen.

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over de wenselijkheid van de voorgestelde regeling en over de uitwerking daarvan.

De regering acht de regeling wenselijk met het oog op de rechtszekerheid en noodzakelijk in verband met het creëren van een wettelijke grondslag voor mogelijke inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. In paragraaf 1 is hierop reeds nader ingegaan naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie. Het argument rechtszekerheid wint aan belang naarmate de technische verfijning toeneemt en de toezichtmethoden en -technieken worden geïntensiveerd. Niet alles wat technisch mogelijk is of in de (nabij) toekomst technisch mogelijk zal zijn, is toegestaan in het kader van het toezicht in het publieke domein. De nadere wettelijke inkadering leidt ertoe dat moet worden aangetoond dat cameratoezicht in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Daarin ligt tevens besloten dat het cameratoezicht proportioneel moet zijn in relatie tot dat doel en dat moet worden bezien of het doel (handhaving van de openbare orde) niet op een minder ingrijpende wijze kan worden geëffectueerd (eis van subsidiariteit).

Onderdeel van de juridische inkadering is het wettelijke voorschrift dat plaatsing van de camera's geschiedt voor een bepaalde duur en dat de burgemeester uiterlijk één maand voor afloop van de duur van de plaatsing een evaluatie van het cameratoezicht aan de raad moet zenden. De

regering acht deze voorschriften van zodanig belang dat zij in de wet behoren te worden opgenomen. Naar het oordeel van de regering dient periodiek, mede op basis van de evaluatie over de afgelopen periode, te worden beoordeeld of het cameratoezicht nog steeds noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Overigens lijkt bij de leden van de VVD-fractie een misverstand te bestaan. Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, bepaalt het wetsvoorstel niet dat de bevoegdheid van de burgemeester om te besluiten tot plaatsing van camera's, slechts voor een bepaalde duur mag gelden. Het wetsvoorstel bepaalt uitsluitend dat de plaatsing zelve (dus de besluiten van de burgemeester) aan een bepaalde duur is gebonden. Binnen de kaders van de wet en de verordening kan de burgemeester na afloop van deze duur opnieuw tot plaatsing besluiten.

3. Toetsingskader voor het gebruik van cameratoezicht

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de vijf voorwaarden die worden gesteld aan cameratoezicht, zoals verwoord in paragraaf 4 van de memorie van toelichting. Zij hebben nog wel een aantal vragen over de aard en reikwijdte van deze voorwaarden.

In de eerste plaats vragen deze leden of de genoemde voorwaarden een geïntegreerde aanpak van cameratoezicht in de openbare en semi-openbare ruimte uitsluiten. Zij noemen daarbij als voorbeeld dat niet alleen binnen een winkelcentrum de gang van zaken via camera's in de gaten wordt gehouden, maar ook in de direct aan het winkelcentrum grenzende openbare ruimte met inbegrip van de ingangen.

Eén van de randvoorwaarden waaraan het cameratoezicht moet voldoen, is dat de gebruiker bevoegd moet zijn op het terrein dat met de camera wordt bestreken. De installatie van camera's door particulieren in winkelcentra past binnen dat kader. Dat geldt ook voor de openbare ruimte in een winkelcentrum voorzover die openbare ruimte in particulier bezit is (bescherming van eigendommen). De grens wordt echter overschreden als particulieren de camera's richten op de direct aan het winkelcentrum grenzende openbare ruimte. Het houden van toezicht op openbare plaatsen is immers geen taak voor particulieren, maar is voorbehouden aan de overheid. Het onderhavige wetsvoorstel reguleert juist die vorm van cameratoezicht. Een geïntegreerde aanpak in de zin dat de burgemeester bij het toezicht ten behoeve van de handhaving van de openbare orde gebruik maakt van de particuliere camera's, is mogelijk als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 151c van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie willen in de tweede plaats aan de hand van voorbeelden de randvoorwaarde toegelicht zien dat de gebruiker van cameratoezicht in de private sector daarbij een redelijk belang moet hebben.

Ter illustratie kan gedacht worden aan het plaatsen van camera's in een bank ter beveiliging van het personeel of het ophangen van camera's om toezicht te houden op supportersgedrag in een stadion. Met deze randvoorwaarde wordt overigens niet bedoeld op gebruik door de private sector van beelden die zijn gemaakt in de publieke ruimte. Daarvan zal in beginsel nooit sprake kunnen zijn.

Zij vragen in de derde plaats waarom de bedoelde voorwaarden niet als zodanig in de wettekst worden opgenomen en willen weten op welke plaats elk van deze voorwaarden in de voorgestelde wettekst is terug te vinden.

Alle genoemde randvoorwaarden zijn te herleiden tot het voorgestelde artikel 151c. Het kenbaarheidsvereiste is opgenomen in het vierde lid. Doordat in het zevende lid wordt verhelderd dat de Wet politieregisters van toepassing is en door het vaststellen van de bewaartermijn in het zesde lid wordt een zorgvuldige verwerking van de beelden gegaran-

deerd. In het vijfde lid wordt het bevoegde gebruik geregeld. De overige randvoorwaarden, betreffende de proportionaliteit en de subsidiariteit, liggen besloten in de in het eerste lid opgenomen eis dat wordt aangetoond dat cameratoezicht in het belang van de openbare orde noodzakelijk is.

In de vierde plaats vragen deze leden waarom de eis wordt gesteld dat wordt «aangetoond» dat het cameratoezicht in het belang is van de handhaving van de openbare orde. Zij vragen of het niet voldoende zou zijn dat dit «aannemelijk» wordt gemaakt.

De eis dat zulks wordt aangetoond, staat niet als zodanig in het wetsvoorstel. Het oordeel of cameratoezicht noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde, is voorbehouden aan de raad en de burgemeester.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich ten slotte af of het niet de voorkeur verdient om aan te geven dat cameratoezicht altijd onderdeel moet zijn van een breder pakket van maatregelen in plaats van te stellen dat het doel niet met minder ingrijpende middelen moet kunnen worden gerealiseerd.

De geschetste eisen van proportionaliteit en subsidiariteit sluiten niet uit dat cameratoezicht wordt ingebed in een pakket van andere maatregelen. Integendeel, zij bevorderen juist de samenhang met andere maatregelen.

De leden van de VVD-fractie geven in overweging om het aan de gemeenteraad over te laten wanneer er een verslag door de burgemeester aan de raad gezonden moet worden dan wel te bepalen dat periodiek (jaarlijks) verslag wordt gedaan over de veiligheidssituatie van bepaalde gebieden. Deze leden staan een integrale aanpak en evaluatie voor ogen.

Uiteraard onderschrijft de regering van harte de wenselijkheid van een integrale aanpak van onveiligheid. Het wetsvoorstel staat daaraan echter niet in de weg. Hiervoor is reeds aangegeven waarom het wenselijk is in het wetsvoorstel op te nemen dat een besluit tot plaatsing van camera's een bepaalde duur heeft, en waarom het wenselijk is het einde van die periode te koppelen aan een door de burgemeester aan de raad aan te bieden evaluatie. Indien de raad het gewenst acht de periodieke evaluatie van het cameratoezicht onderdeel te laten zijn van een (jaarlijks) verslag aan de raad over de veiligheidssituatie in de gemeente, staat het de raad vrij de verslagperiodes te synchroniseren, bijvoorbeeld door in de verordening te bepalen dat de duur van het cameratoezicht telkens ten hoogste een jaar is.

De leden van de GroenLinks-fractie achten het wenselijk om expliciet als eis te stellen dat aan het besluit tot het plaatsen van camera's een analyse van de veiligheidssituatie ter plekke vooraf gaat.

De regering acht het stellen van een dergelijke eis niet nodig. Uit artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet vloeit voort dat de gemeenteraad slechts tot invoering van cameratoezicht overgaat als hij tot de overtuiging is gekomen dat de invoering van cameratoezicht in het belang van de openbare orde en veiligheid noodzakelijk is. Het ligt voor de hand dit te doen met behulp van een veiligheidsanalyse, maar de regering wil gemeenten op dit punt de vrijheid laten. Van belang is dat een raadsbesluit tot invoering van cameratoezicht zorgvuldig is afgewogen en beargumenteed.

Deze leden willen voorts weten hoe (nog meer) kan worden voorkomen dat tot plaatsing van camera's wordt overgegaan wegens het doel van opsporing en vervolging in plaats van de handhaving van de openbare orde.

Andere waarborgen dan de waarborgen die het wetsvoorstel reeds bevat, zijn niet nodig. In het wetsvoorstel wordt immers expliciet vastgelegd dat een besluit tot plaatsing uitsluitend kan en mag worden genomen, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk

is. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn in deze formulering begrepen.

Deze leden vragen verder in hoeverre het besluit tot installatie van camera's wordt gezien als onderdeel van een samenstel van maatregelen, waaronder de inrichting van de openbare ruimte. Zij menen dat de inrichting van de openbare ruimte weliswaar consequenties kan hebben voor de veiligheid, maar niet zozeer ziet op de handhaving van de openbare orde.

Naar de mening van de regering kiezen de leden van de GroenLinks-fractie hier voor een te beperkte invalshoek. Cameratoezicht behoort een onderdeel te zijn van een pakket aan maatregelen, gericht op de handhaving van de openbare orde. De maatregelen ter handhaving van de openbare orde zijn echter op hun beurt weer een onderdeel van het brede pakket aan maatregelen ter vergroting van de veiligheid in de openbare ruimte, naast onder meer de wijze waarop het toezicht in het publieke domein is vormgegeven en de wijze waarop de openbare ruimte wordt ingericht. Aldus gezien, is cameratoezicht wel degelijk een instrument dat er uiteindelijk op is gericht de veiligheid in de openbare ruimte te vergroten, en dient het te worden gezien in samenhang met alle andere maatregelen die dienstig zijn aan dat doel.

Tot slot vragen deze leden op welke andere wijze dan het plaatsen van borden aan de burgers kenbaar kan worden gemaakt dat in het betrokken gebied camera's zijn geplaatst.

Het plaatsen van borden is inderdaad het meest voor de hand liggende en ook het meest gebruikte middel om aan de burgers kenbaar te maken dat in het desbetreffende gebied toezichtcamera's zijn geplaatst. Andere mogelijkheden zijn echter denkbaar en worden in praktijk ook wel toegepast, zoals het plaatsen van beeldschermen bij de toegang tot het desbetreffende gebied of het aanbrengen van pictogrammen op muren of op de grond.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat aan cameratoezicht de eis moet worden gesteld dat er altijd *live* wordt meegekeken. Voorts vinden deze leden dat cameratoezicht alleen een aanvulling kan zijn op maatregelen om de openbare orde te handhaven.

De regering is van mening dat voor de gemeente het uitgangspunt behoort te zijn dat er zoveel mogelijk *live* wordt meegekeken. Zoals ook in de memorie van toelichting (blz. 16 en 17) uiteen is gezet, vergt het permanent *live* meekijken evenwel een grote personele inzet. Om deze reden ligt het niet voor de hand dwingend voor te schrijven dat elke dag en ieder moment van de dag *live* moet worden meegekeken.

Ook de regering is van mening dat cameratoezicht slechts effectief kan zijn, indien het onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen, gericht op het vergroten van de veiligheid in de openbare ruimte. Verwezen wordt naar hetgeen de regering hiervoor heeft geantwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie.

4. Ervaringen met cameratoezicht

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij inzicht kunnen krijgen in de mate waarin met cameratoezicht verkregen beelden met succes zijn gebruikt om daders van delicten aan te houden en voor de rechter te laten brengen.

Hierover is geen compleet recent overzichtsonderzoek voorhanden. Er zijn overigens nogmaals op gewezen dat cameratoezicht ook een belangrijke preventieve functie heeft. Het aantal verdachten dat met behulp van de gemaakte beelden is opgespoord, is derhalve op zichzelf niet bepalend voor het effect van het cameratoezicht op de veiligheid.

Deze leden vragen in dit verband om nog eens duidelijk uiteen te zetten waarin permanent cameratoezicht in de publieke ruimte zich onderscheidt

van het permanent inzetten van cameraobservatie als opsporingsmethode.

Het principiële verschil tussen cameratoezicht op openbare plaatsen en stelselmatige observatie met behulp van een camera is gelegen in het doel: cameratoezicht op openbare plaatsen geschiedt met het oog op de handhaving van de openbare orde, terwijl stelselmatige observatie als bijzondere opsporingsmethode is gericht op de opsporing van een misdrijf. Cameratoezicht maakt in beginsel geen of slechts een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer (dit kan anders liggen indien het gaat om plaatsen waar men mag verwachten onbevangen zichzelf te kunnen zijn, zoals een prostitutiegebied). Het gaat om het waarnemen van gedragingen die zich afspelen op de openbare weg en die eenieder die zich ter plekke bevindt, ook met eigen ogen kan waarnemen. Bovendien is het voor betrokkenen duidelijk dat er sprake is van cameratoezicht (kenbaarheidsvereiste). Het is dan ook praktisch onmogelijk dat met cameratoezicht een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven wordt verkregen, al was het maar omdat men zich eenvoudig aan dit cameratoezicht kan onttrekken door de bewuste openbare plaats te mijden.

Stelselmatige observatie daarentegen kan wél tot resultaat hebben dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven wordt verkregen. Het gaat immers om het stelselmatig volgen van een persoon of het stelselmatig waarnemen van diens aanwezigheid of gedrag, buiten medeweten van de verdachte. Stelselmatige observatie is dan ook slechts toegestaan op bevel van de officier van justitie.

Indien het cameratoezicht plaatsvindt met inachtneming van de in het voorliggende wetsvoorstel neergelegde regels, dan kunnen de met de camera's gemaakte beelden ook worden gebruikt als bewijs in een strafproces. Daartoe bevat het wetsvoorstel specifieke regels met betrekking tot een dergelijk doelafwijkend gebruik. Deze zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet en het voorgestelde artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters.

Tot slot zijn deze leden geïnteresseerd in voorbeelden van gemeenteraden die voorstellen voor de plaatsing van camera's hebben afgewezen. Welke argumenten zijn daarvoor gehanteerd en welke alternatieven zijn voor het plaatsen van camera's genoemd?

De enige gemeente waarvan bekend is dat zij in het horecagebied geen cameratoezicht wilde toepassen, is Leeuwarden. Het hoofdmotief was dat men koos voor toezicht door toezichthouders.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of gemeenten na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een reglement betreffende cameratoezicht moeten melden bij het College bescherming persoonsgegevens.

In artikel 151c, zevende lid, wordt uitdrukkelijk bepaald dat de verzameling van de met camera's vastgelegde beelden een – tijdelijk – register vormt in de zin van de Wet politieregisters. Ingevolge artikel 13, derde lid, van de Wet politieregisters behoeft de beheerder van een politieregister gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn geen reglement voor het register vast te stellen. In artikel 8, derde lid, van het Besluit politieregisters is daarvoor een termijn van 12 maanden vastgesteld met de mogelijkheid van verlenging voor de duur van ten hoogste 6 maanden.

In artikel 151c, zevende lid, staat dat ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit gegevens (beelden) uit het tijdelijke register kunnen worden verstrekt. De leden van de VVD-fractie vragen of hiermee wordt bedoeld dat ten behoeve van de opsporing *en de vervolging* gegevens kunnen worden verstrekt.

De zinsnede waar deze leden op wijzen, heeft uitsluitend betrekking op de verstrekking van gegevens uit een tijdelijk register ingevolge de Wet politieregisters. De verstrekking van deze gegevens op zich geschiedt ten behoeve van de opsporing en niet ten behoeve van de vervolging. Dit

neemt uiteraard niet weg dat de gegevens zo nodig natuurlijk als bewijs in het kader van de vervolging kunnen worden gebruikt. De wettelijke grondslag voor een dergelijke verstrekking is gelegen in artikel 15, eerste lid, van de Wet politieregisters.

Deze leden vragen of de Handreiking cameratoezicht van de Ministers van BZK en van Justitie ook via internet te raadplegen is.

De Handreiking cameratoezicht kan worden geraadpleegd op: www.hetccv.nl.

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering in te gaan op de meerwaarde van cameratoezicht en dit te staven met cijfers.

De ervaringen met cameratoezicht zijn destijds onderzocht voor de Handreiking cameratoezicht. Een aantal gemeenten heeft daarna zijn camera-toezichtprojecten geëvalueerd.

Recent (augustus 2004) bleek uit de rapportage «Hartslag» dat het cameratoezicht in de binnenstad van Heerlen zeer succesvol is. Sinds 15 december 2003 hangen in de Heerlense binnenstad 130 camera's. Sinds de installatie van het cameratoezicht daalde in het desbetreffende gebied in de binnenstad het aantal aangiftes van auto-inbraken sterk, verdubbelde het aantal aanhoudingen voor handel in drugs en halveerde het aantal straatroven. Binnen het cameragebied daalde het aantal klachten over drank- en drugsoverlast van 1151 in de eerste helft van 2003 naar 483 in de eerste zes maanden van 2004. Bovendien konden dankzij het camerasysteem bijna tweemaal zoveel drugsmisdrijven worden opgehelderd en kwamen bij het meldpunt Drugs- en Tippeloverlast nog «slechts» 619 geregistreerde klachten binnen, tegen 1476 in de dezelfde periode van 2003.

De evaluatie van het cameratoezicht in Amsterdam geeft een wisselender beeld. Uit de gehouden enquêtes blijkt dat het totale aantal incidenten met 23% is gedaald. De grootste verbeteringen traden op bij overlast, verbale agressie en rondhangende jongeren. Politicijfers onderschrijven dit niet helemaal. Wellicht worden door cameraregistratie meer incidenten waargenomen. De gevoelens van onveiligheid zijn in Amsterdam slechts licht afgenomen. De gemeente heeft naar aanleiding van de evaluatie besloten het cameratoezicht fors uit te breiden. Een knelpunt daarbij wordt gevormd door de forse personele en infrastructurele lasten.

Een (beperkt) overzicht van andere gemeenten staat op de site van het Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV): www.ilv.nl. Het ILV is met ingang van 1 juli 2004 opgegaan in het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Een goed recent overzichtsonderzoek is niet voorhanden. Bij de evaluatie van de wet zal een overzicht worden opgesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre in de onderzoeken ook expliciet aandacht is besteed aan de mogelijke verplaatsing van de problemen met de openbare orde.

Er wordt vaak aangenomen dat cameratoezicht zal leiden tot verplaatsing van overlast en criminaliteit. Onderzoek op dit terrein toont aan dat verplaatsing weliswaar mogelijk, maar zeker niet vanzelfsprekend is. In een aanzienlijk aantal gevallen is aangetoond dat cameratoezicht een positieve uitstraling heeft die zich uitstrekt tot buiten het cameragebied. Onderzoek in binnen- en buitenland laat zien dat de nettoresultaten vrijwel altijd positief zijn. Van groot belang is of de daders het gevoel hebben dat zij een groter risico hebben om gepakt te worden. Belangrijk is dan ook dat er opvolging is. Krijgen daders door dat met beelden niets wordt gedaan, dan ebt het effect van cameratoezicht snel weg.

Verplaatsing kent verschillende vormen: geografische verplaatsing (hetzelfde delict in een ander gebied), periodieke verplaatsing (hetzelfde delict op tijden dat niet wordt uitgekeken), tactische verplaatsing (daders maken zich voor de camera's onherkenbaar, door bijvoorbeeld een sjaal om het gezicht te dragen) en functionele verplaatsing (daders stappen

over op een ander delict waarbij de kans op herkenning kleiner wordt). Alleen bij de evaluatie van het cameratoezicht in Amsterdam is zeer uitvoerig naar verplaatsingseffecten gekeken. Bij andere evaluaties gebeurde dit in mindere mate. Uit de evaluatie van Amsterdam bleek dat verplaatsing in sommige gebieden zich helemaal niet voordeed en in andere slechts gedeeltelijk. Voor sommige delicten zoals fietsendiefstal en overlast geldt dat ook in omliggende gebieden een positief effect was waar te nemen. Uit de evaluatie Rotterdam blijkt dat drugshandel zich wel verplaatst naar omliggende gebieden.

5. De onderhavige regeling

Doel en reikwijdte van de regeling

De leden van de CDA-fractie nemen het standpunt in dat recht op privacy in de openbare ruimte onmogelijk is. Wie zich in de openbare ruimte begeeft laat het privé-deel van zijn of haar leven even los. De persoonlijke levenssfeer kan dan ook niet aangetast worden in de openbare ruimte. De regering deelt deze stellingname van de leden van de CDA-fractie niet in die absolute zin. In paragraaf 2.2.1 van de Notitie cameratoezicht (Kamerstukken II 1997/98, 25 760, nr. 1) is reeds aangegeven dat het recht op privacy zich niet ruimtelijk laat begrenzen. Ook cameratoezicht op de openbare weg kan derhalve de privacy raken, hetgeen onder meer valt af te leiden uit een arrest van de Hoge Raad uit 1991 inzake de inbeslagname van videobanden van een demonstratie (HR 19 februari 1991, NJ 1992, 50). Het is wel zo dat naarmate de gedragingen die met behulp van camera's worden waargenomen of vastgelegd meer in het openbaar plaatsvinden, het recht op privacy minder snel in het geding zal zijn. De leden van de CDA-fractie spreken daarnaast hun verbazing erover uit dat een neutrale opslag van camerabeelden leidt tot het begrip opslaan van privégegevens.

In reactie hierop verwijst de regering naar het standpunt van de voormalige Registratiekamer (thans: College bescherming persoonsgegevens) dat afbeeldingen van personen in het maatschappelijk verkeer persoonsgegevens betreffen, ook zonder dat naam of adres bekend zijn (zie paragraaf 2.3 Notitie cameratoezicht). Een persoonsgegeven in de zin van de Wet politieregisters (en van de Wet bescherming persoonsgegevens) is: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Een camerabeeld met herkenbare personen voldoet aan deze omschrijving.

Volgens deze leden lijken in het bijzonder veiligheidsaspecten de laatste jaren aanzienlijk belangrijker te worden gevonden dan de zogenaamde aantastingen van de persoonlijke levenssfeer. Zij vragen de regering daarop haar visie te geven.

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals gegarandeerd door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), is een zeer belangrijk grondrecht en een essentieel kenmerk van de democratische rechtsstaat. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer staat echter niet op zichzelf, maar moet worden afgewogen tegen andere belangen zoals het recht op veiligheid als onderdeel van de democratische rechtsstaat. De accenten in deze belangenafwegingen kunnen in de loop der jaren verschuiven. Niet ontkend kan worden dat veiligheidsaspecten de laatste jaren aan belang hebben gewonnen. Meer dan vroeger wordt geaccepteerd dat dit belang inbreuken op het recht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigt, mits deze inbreuken proportioneel zijn. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer blijft echter voorop staan; eventuele inbreuken daarop moeten per individueel geval steeds goed worden gemotiveerd en voldoen aan de eisen die het EVRM en de Grondwet daaraan stellen. Dit betekent dat de inbreuk op de

privacy bij wet moet zijn voorzien en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving (in het bijzonder gelden hier de eisen van proportionaliteit en van een dringende maatschappelijke behoefte) ter bescherming van bepaalde in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen, in het bijzonder de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoever de technieken zijn gevorderd die het mogelijk maken via cameratoezicht een unieke, op lichaamskenmerken afgestemde, gedigitaliseerde identificatiecode van individuen te maken. Zij willen weten of deze technieken al ergens worden toegepast en hoe de regering een dergelijke toepassing beoordeelt. Zij vragen voorts of een dergelijke toepassing een bijdrage kan leveren aan het eerder opsporen en dus tegenhouden van personen die worden verdacht van terroristische activiteiten.

Op dit moment worden grote vorderingen gemaakt op het gebied van de gelaatsherkenning. De techniek is zover dat er vrijwel geen fouten meer optreden indien recht in de camera wordt gekeken. Bij groepen in beweging zijnde personen die verschillende richtingen opgaan, is de techniek nog niet volmaakt. De techniek kan een goed middel zijn (worden) bij de handhaving van gebiedsverboden (zoals een stations- of stadionverbod). Ook hiervoor geldt echter dat het cameratoezicht zoals dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, ziet op de handhaving van de openbare orde en uitsluitend voor dit doel mag worden ingevoerd op openbare plaatsen. Omdat gebiedsverboden door de burgemeester worden opgelegd ter handhaving van de openbare orde, kan gezichtsherkenning door toezichtcamera's worden toegepast om overtreders van zo'n gebiedsverbod te signaleren en zo nodig aan te houden. Het oogmerk van ordehandhaving staat hierbij voorop. Voor de bestrijding van terrorisme is in de eerste plaats van belang dat de beelden mogen worden verstrekt voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. Een gepleegd strafbaar kan in dit verband zijn een gepleegde terroristische aanslag, maar ook het treffen van voorbereidingshandelingen daartoe of het lidmaatschap van een terroristische organisatie voorzover dit in het Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld. De beelden kunnen in deze zin dus ook worden verstrekt ten behoeve van de voorkoming van een terroristische aanslag. Tot slot kan gemeentelijk cameratoezicht, al dan niet in combinatie met gezichtsherkenning, een rol vervullen bij de handhaving van de bestuurlijke maatregelen ter bestrijding van terrorisme die zijn aangekondigd in de brief van de Minister van Justitie en ondergetekende van 24 januari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 50). Ten aanzien van personen die op grond van contacten, activiteiten of andere aanwijzingen die op zichzelf onvoldoende zijn of blijken voor strafrechtelijk optreden, maar die wel van dusdanige aard zijn dat maatregelen gerechtvaardigd zijn, zal een aantal nieuwe maatregelen mogelijk worden gemaakt. Het gaat daarbij onder andere om een verbod zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde objecten. Met de handhaving van een dergelijk verbod is niet de gemeente belast, hetgeen betekent dat dit op zichzelf voor de gemeente geen overweging kan zijn om toezichtcamera's te plaatsen. Dit neemt echter niet weg dat in die gevallen waarin met het oog op de handhaving van de openbare orde gemeentelijke toezichtcamera's zijn geplaatst in het gebied dat de betrokkene niet mag betreden, het is toegestaan van deze camera's gebruik te maken bij de handhaving. Overtreding van een dergelijk gebiedsverbod is immers een strafbaar feit. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van gezichtsherkenning, uiteraard voorzover dat technisch mogelijk is.

Voor zover bekend, wordt gezichtsherkenning nog niet structureel op grotere schaal toegepast. Er is wel een aantal proeven gedaan in onder andere winkels en voetbalstadions.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts een aantal vragen over de beperking van de reikwijdte tot statische vormen van cameratoezicht en over de status van de Notitie cameratoezicht.

Het wetsvoorstel heeft tot onderwerp cameratoezicht op openbare plaatsen ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Het gaat daarbij om cameratoezicht voor langere perioden op plaatsen waar zich geregeld ordeverstoringen hebben voorgedaan. De keuze voor statisch cameratoezicht vloeit hier direct uit voort. Dynamisch cameratoezicht is aan de orde bij o.a. onvoorziene ordeverstoringen of (de vrees voor) ordeverstoringen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld bij een risicowedstrijd in het betaalde voetbal. Vanwege het onvoorziene respectievelijk tijdelijke karakter is een bij raadsverordening aan de burgemeester toe te kennen bevoegdheid niet erg voor de hand liggend, temeer omdat dynamisch cameratoezicht onder omstandigheden altijd mogelijk moet zijn, ook zonder dat de bevoegdheid daartoe door de raad aan de burgemeester is toegekend. Dynamisch cameratoezicht vindt zijn grondslag in artikel 2 van de Politiewet 1993 en moet voldoen aan de algemene eisen die gelden voor de bescherming van persoonsgegevens. De Notitie cameratoezicht biedt een toetsingskader dat moet worden beschouwd als een handvat; derden zijn hieraan juridisch niet gebonden. Indien het cameratoezicht buiten kaders van de Notitie cameratoezicht treedt, is er echter een reële kans dat de rechter tot het oordeel zal komen dat het cameratoezicht een ongeoorloofde inbreuk op de privacy maakt.

De leden van de VVD-fractie hebben er weinig moeite mee om door middel van identificatie met toezichtcamera's personen die door de rechter een gebiedsverbod opgelegd hebben gekregen, te weren uit dit gebied. Zij erkennen dat identificatie door middel van toezichtcamera's in het openbare gebied om een opsporingsdoel te dienen, op basis van voorliggend wetsvoorstel niet mogelijk is. Zij wijzen deze opsporingsmethode niet op voorhand af en vragen aan de regering, in het bijzonder aan de Minister van Justitie, om in kaart te brengen welke voor- en nadelen verbonden zijn aan het gebruik van toezichtcamera's voor opsporingsdoeleinden (overtreding van gebiedsverboden). Het wetsvoorstel staat er niet aan in de weg dat met toezichtcamera's gemaakte beelden mede voor opsporingsdoeleinden worden gebruikt. Het wetsvoorstel schrijft voor dat toezichtcamera's slechts mogen worden geplaatst indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Plaatsing van camera's voor opsporingsdoeleinden is dus niet toegestaan. Indien evenwel met de camera's die voor openbare-ordedoeleinden zijn geplaatst, een strafbaar feit, zoals een diefstal of de overtreding van een door de rechter of de burgemeester opgelegd gebiedsverbod, wordt geconstateerd, kan de politie op basis daarvan optreden. Ook de gemaakte beelden mogen in dat geval voor opsporingsdoeleinden worden bewaard. De voordelen hiervan zijn evident.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan instemmen met identificatie door middel van toezichtcamera's om de openbare orde te handhaven, waardoor een straatverbod op eenvoudige wijze gehandhaafd kan worden.

Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie al is aangegeven, mogen toezichtcamera's worden gebruikt ter identificatie van personen aan wie door de burgemeester ter handhaving van de openbare orde een straat- of gebiedsverbod is opgelegd. Hetgeen hierover is opgemerkt in de memorie van toelichting (blz. 8) acht de regering ten aanzien van de handhaving van gebiedsverboden bij nader inzien te beperkend.

De leden van de LPF-fractie schetsen een zestal casus en vragen bij elke casus aan te geven in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel ruimte geeft om met behulp van cameratoezicht in het kader van opsporing op te treden.

Ten eerste stellen deze leden de vraag of medewerkers van camera-toezicht foto's van verdachten mogen ophangen in de werkruimte of anderszins gebruiken om door middel van cameratoezicht deze verdachten op te sporen.

Tegen het op een dergelijke manier gebruiken van foto's die voor een ieder toegankelijk zijn, bijvoorbeeld doordat ze zijn verspreid via opsporingsbiljetten, bestaat geen bezwaar. Dat ligt anders met foto's die een politieregister vormen. De beelden mogen dan alleen met de foto's vergeleken worden ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit.

Ten tweede schetsen deze leden de casus dat medewerkers van camera-toezicht een veroordeelde veelpleger herkennen die in het toezichtsgebied al eerder strafbare feiten heeft gepleegd. Met het oog op recidivegevaar wordt betrokkene enige tijd in de gaten gehouden.

Voorop staat dat de camera's worden geplaatst ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Ingeval de medewerkers van camera-toezicht een bekende veelpleger herkennen, dan kan het gebruik van de camera's bijdragen aan de handhaving van de openbare orde door middel van voorkomen van strafbare feiten. Onder de handhaving van de openbare orde valt ook de algemene, bestuursrechtelijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Het wetsvoorstel staat niet in de weg aan een dergelijk gebruik van de camerabeelden.

Ten derde vragen deze leden of gebruikers van cameratoezicht een digitaal register met daarin de kentekens van gestolen voertuigen kunnen koppelen aan camerabeelden, met automatische herkenning van de betrokken kentekens.

Een dergelijke koppeling is, gelet op het nieuw voorgestelde artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters, slechts mogelijk indien er een concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat de verstrekking van de beelden noodzakelijk is voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. Een dergelijk vermoeden ligt echter over het algemeen niet voor de hand in geval van een automatische koppeling met een kentekenregister. Het is echter niet uitgesloten dat camerabeelden van bepaalde openbare plaatsen, ten aanzien waarvan er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat er sprake is van voertuigcriminaliteit, ter beschikking kunnen worden gesteld voor de opsporing van strafbare feiten. Dit zal echter van geval tot geval moeten worden afgewogen.

Het onderhavige wetsvoorstel is niet van toepassing op de vierde casus: een opsporingsambtenaar verzoekt om assistentie door middel van cameratoezicht in een besloten ruimte, met het oog op eigen veiligheid en op vluchtgevaar van een verdachte. Het gaat daarbij immers niet om cameratoezicht op een openbare plaats.

In de vijfde plaats vragen de leden van de LPF-fractie of cameratoezicht mag worden ingezet om politiemensen die bezig zijn met een actie, bijvoorbeeld in het kader van preventief fouilleren, zowel met het oog op de veiligheid van deze politiemensen als de opsporing van strafbare feiten te ondersteunen.

Het onderhavige wetsvoorstel ziet niet op mobiel cameratoezicht. In dergelijke gevallen kan de bevoegdheid tot kortstondig cameragebruik worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993. Indien het preventief fouilleren plaatsvindt op een openbare plaats waar reeds camera-toezicht aanwezig is, dan kan dit toezicht natuurlijk wel worden ingezet met het oog op de veiligheid van de uitvoerende ambtenaren.

Ten slotte vragen deze leden of de officier van justitie in voorkomende gevallen bevoegd is ter voorkoming van twijfel over de rechtmatige inzet van cameratoezicht een machtiging tot gebruik af te geven aan de politie. Het onderhavige wetsvoorstel ziet op cameratoezicht op openbare plaatsen ter handhaving van de openbare orde. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het gemeentebestuur. Een machtiging van de officier van justitie kan niet in de plaats treden van een raadsverordening en een daarop gebaseerd besluit van de burgemeester.

De leden van de SP-fractie stellen vraagtekens bij de behoorlijke uitvoering van de bevoegdheid die in dit wetsvoorstel wordt gecreëerd. Daarbij denken zij aan wie de beelden mag bekijken, wat een openbare ruimte is en of de regels juist worden geïnterpreteerd door de gemeenteraad. Zij achten een overleg met de officier van justitie onvoldoende waarborg bieden, omdat deze geen politieke verantwoordelijkheid heeft.

De regering deelt deze zorgen niet. Het wetsvoorstel biedt juist diverse (democratische) waarborgen en beantwoordt vragen waar gemeenten nu nog mee worstelen. Met het oog op de goede uitvoering van het cameratoezicht worden ingevolge artikel 151c, achtste lid, van de Gemeentewet regels gesteld over bijvoorbeeld de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering. Voorts is door de verwijzing naar de Wet openbare manifestaties in artikel 151c, eerste lid, duidelijk gemaakt wat onder een openbare plaats moet worden verstaan. De bevoegdheid tot het plaatsen van camera's overeenkomstig dit wetsvoorstel is, mede gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dermate ingrijpend dat de toekenning van deze bevoegdheid juist met democratische waarborgen is omkleed. In dit verband zij verwezen naar de rol van de gemeenteraad en de burgemeester. De betrokkenheid van de officier van justitie staat hier los van. Overleg met de officier van justitie is gewenst gelet op de strafrechtelijke aspecten die mede aan het cameratoezicht kunnen zijn verbonden.

De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe de regering oordeelt over het rapport van het CBP waaruit blijkt dat veel gemeenten niet voldoen aan de zorgvuldigheidseisen bij het gebruik van camera's. Zij zijn bevreesd dat in de toekomst de incidenten en fouten zullen toenemen. Deze leden vragen voorts hoe de regering beter gaat toezien op de correcte uitvoering van deze regelgeving.

De regering verwacht niet dat het aantal fouten zal toenemen. Fouten komen nu nog voor door onbekendheid met cameratoezicht. Als het instrument meer ingezet wordt, zullen ook de procedures met betrekking tot het omgaan met persoonsgegevens bekender worden en daardoor beter worden nageleefd. De regering zal in samenwerking met de VNG een handreiking opstellen waarin de nieuwe regeling zal worden uitgelegd en waarin wordt aangegeven welke procedures gevolgd moeten worden bij de invoering en het beheer van cameratoezicht. Het onderhavige wetsvoorstel schept dus juist duidelijkheid voor gemeenten en dient de rechtszekerheid. Er is dan ook geen sprake van een uitbreiding van het toezicht op de naleving. Het behoort tot de autonome bevoegdheid van de gemeente om invulling te geven aan dit wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het statische en langdurige cameratoezicht op openbare plaatsen, zoals geregeld in het onderhavige wetsvoorstel, zich verhoudt tot andere vormen van cameratoezicht.

Ook incidenteel en mobiel gebruik camera's is toegestaan in het kader van de handhaving van de openbare orde en kan worden gebaseerd op artikel 2 van de Politiewet 1993. Dit is hiervoor reeds toegelicht in antwoord op vragen de leden van de PvdA-fractie. Indien in dergelijke gevallen strafbare feiten worden geconstateerd, mogen de beelden voor de opsporing worden gebruikt.

Deze leden, alsmede de leden van de VVD-fractie, vragen wat de betekenis is van de zinsnede in de memorie van toelichting, dat de burgemeester niet «zonder meer» gebruik mag maken van particuliere camera's of cameratoezicht samen met particulieren mag uitvoeren ten behoeve van de handhaving van de openbare orde.

Met deze zinsnede wordt beoogd aan te geven dat gebruik van particuliere camera's mogelijk is, mits wordt voldaan aan de voorwaarden die krachtens artikel 151c van de Gemeentewet gelden voor gemeentelijk cameratoezicht op openbare plaatsen.

Meer in het algemeen zouden de leden van de D66-fractie graag een overzicht van de regering tegemoet zien van de verschillende vormen van cameratoezicht die in Nederland worden toegepast en de wettelijke basis van deze verschillende vormen.

Cameratoezicht kan worden ingedeeld naar vorm. In de praktijk zal cameratoezicht een combinatie zijn van verschillende vormen:

- naar *doel*: opsporing, toezicht, handhaving;
- naar *gebied*: bedrijventerrein, winkelgebied, horecagebied;
- naar *delict*: fietsendiefstal, zakkenrollerij, drugshandel, geweld etc.;
- naar *veiligheidsgebied*: criminaliteit, reinheid, brand, verkeersveiligheid;
- naar *beheer*: publiek, privaat;
- naar *tijd*: permanent, semi-permanent (bijvoorbeeld gedurende het badseizoen), tijdelijk (bijvoorbeeld tijdens een evenement);
- naar *plaatsing*: vast, verwisselbaar, mobiel
- naar *beeld*: overzicht tot detail (gezichtsherkenning), pendelen, in- en uitkomen.

Op dit moment bestaat er geen overzicht van de verschillende vormen van cameratoezicht zoals die thans in Nederland worden toegepast. Bij de evaluatie van de wet zal onderzocht worden welke vormen door gemeenten worden toegepast. De wettelijke basis voor de verschillende vormen van cameratoezicht varieert. Het toezicht kan gebaseerd zijn op een publiekrechtelijke taak (de NS), maar bijvoorbeeld ook geschieden ter bescherming van eigendommen.

Deze leden hebben voorts een aantal vragen over de mogelijkheid van gezichtsherkenning door toezichtcamera's.

Of beelden van toezichtcamera's kunnen worden gebruikt voor gezichtsherkenning, hangt sterk af van de installatie en de bediening. Een camera die een overzichtsbeeld geeft van een plein, geeft geen goede beelden van het gezicht. Indien deze camera wordt bediend en ermee kan worden ingezoomd op het incident en de dader, dan kan een haarscherp beeld van het gezicht worden opgeslagen. Dit beeld kan, onder de in het wetsvoorstel gestelde voorwaarden, worden gebruikt voor de opsporing. Indien er al een foto van de dader is opgeslagen, dan kan met een zoekmachine de dader elektronisch worden herkend. De regering acht gezichtsherkenning toegestaan voor de handhaving van gebiedsverboden. Het gebruik van gezichtsherkenning voor handhaving is ook een nadrukkelijke wens van de politie.

De leden van de D66-fractie vragen onder welke strikte voorwaarden de met de toezichtcamera's gemaakte beelden mogen worden gebruikt voor de opsporing van een strafbaar feit.

Indien binnen de maximale bewaartermijn van zeven dagen blijkt dat er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat de beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit, mogen die beelden worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit. Het kan dan gaan om een strafbaar feit dat met camera's is geconstateerd (bijvoorbeeld een geval van openlijke geweldpleging dat met een toezichtcamera is vastgelegd), maar het kan ook gaan om een verdachte van een elders gepleegd strafbaar feit die met een toezichtcamera wordt geïdentificeerd. Zeker in het eerste geval kan het wenselijk zijn de met de camera's gemaakte beelden te kunnen gebruiken als bewijsmiddel in een straf-

proces en aldus ten behoeve van de vervolging van een strafbaar feit. De voorgestelde wettelijke regeling biedt daarvoor een specifieke wettelijke grondslag.

Deze leden vragen waarom de regering de opsporing van strafbare feiten met behulp van beelden die zijn vastgelegd met toezichtcamera's, niet heeft vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering, zoals artikel 107 van de Grondwet voorschrijft.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de vastgelegde beelden een tijdelijk register vormen in de zin van de Wet politieregisters, en dat die beelden, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat zij noodzakelijk zijn voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit, verstrekt kunnen worden ten behoeve van de opsporing van dat strafbare feit. Het opsporingsonderzoek zelf wordt beheerst door het bepaalde in het Wetboek van Strafvordering. Het onderhavige wetsvoorstel regelt daaromtrent niets.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat ook de rechtshandhaving met de introductie van cameratoezicht is gediend. Zij vragen hierover een nadere beschouwing van de regering. Het in dit wetsvoorstel geregelde cameratoezicht heeft tot doel de handhaving van de openbare orde. Onder handhaving van de openbare orde wordt mede begrepen de algemene, bestuurlijke preventie van strafbare feiten. Het cameratoezicht heeft derhalve mede tot doel strafbare feiten te voorkomen. Bovendien mogen de gemaakte beelden, zoals gezegd, onder voorwaarden worden gebruikt ten behoeve van de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. De rechtshandhaving is daarom beslist gediend met de introductie van cameratoezicht.

Openbare plaats

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen over het begrip openbare plaats.

De invulling van het begrip openbare plaats is ontleend aan de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties. Blijkens deze wetsgeschiedenis moet er aan twee criteria zijn voldaan, wil er sprake zijn van een openbare plaats:

1. Vereist is dat de plaats «openstaat voor het publiek». Dat wil zeggen dat 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 eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats.
Op grond van het vorenstaande kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, warenhuizen en kerken niet als «openbare plaatsen» worden aangemerkt.
2. Het openstaan van de plaats dient te zijn gebaseerd op bestemming of op vast gebruik. Deze bestemming kan blijken uit een besluit van de gerechtigde of uit de bedoeling die spreekt uit de inrichting van de plaats. 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. Een incidentele openstelling van een plaats door de rechthebbende maakt de plaats nog niet tot een openbare plaats in de zin van de Wet openbare manifestaties.

Het begrip openbare plaats omvat, zeer in het algemeen, de plaatsen «waar men komt en gaat». Allereerst valt hierbij te denken aan «de straat», «de weg» in de ruime zin des woords, dat wil zeggen de wegen die voor een ieder vrij toegankelijk zijn. Daarnaast omvat 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. Als voorbeelden worden in de wetsgeschiedenis genoemd: openbare plantsoenen, speelweiden en parken, en de voor een ieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, van winkelgalerijen, van stationshallen en van vliegvelden.

De leden van de PvdA-fractie willen van een aantal voorbeelden weten of dit openbare plaatsen zijn. Parkeergarages en parkeerterreinen in de openlucht zijn geen openbare plaatsen; zij kunnen weliswaar feitelijk voor een ieder toegankelijk zijn, maar het gebruik is door de rechthebbende aan een bepaald doel gebonden, te weten het parkeren van voertuigen. Vrij toegankelijke schoolpleinen, speeltuinen en kinderboerderijen kunnen wel worden aangemerkt als openbare plaatsen, tenzij het verblijf op die plaats door de rechthebbende aan een bepaald doel is gebonden; dit zou bijvoorbeeld kunnen blijken uit een mededeling op een bord bij de ingang («verboden voor onbevoegden»).

De leden van de PvdA-fractie willen weten of met in beeld brengen van het exterieur van een kerk of moskee ook mogelijk de kerkgangers herkenbaar in beeld worden gebracht.

Iedereen die een openbare plaats betreedt waar toezichtcamera's zijn geplaatst, kan onder omstandigheden herkenbaar in beeld komen. Dat geldt derhalve ook voor personen die zich over een openbare plaats moeten begeven teneinde toegang te krijgen tot een kerk of moskee. Deze leden krijgen graag een toelichting op de uitspraak dat in de praktijk uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden en in overleg met de NS aanleiding zal bestaan om in het kader van dit wetsvoorstel tot plaatsing van camera's in stationshallen over te gaan.

Krachtens de Wet personenvervoer 2000 heeft de vervoerder - in casu de NS - een eigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van de orde, rust en veiligheid in stations. Op grond hiervan kan de NS toezichtcamera's in stations plaatsen. Dat valt buiten het kader van het onderhavige wetsvoorstel. In die gevallen waarin de NS reeds op grond van haar eigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheid toezichtcamera's in een station heeft geplaatst, ligt het niet voor de hand dat ook de gemeente in dat station cameratoezicht invoert. Het belang van veiligheid in het openbaar vervoer wordt in dit wetsvoorstel derhalve niet miskend. De toelichting beoogt slechts duidelijk te maken dat cameratoezicht in stations normaal gesproken onder verantwoordelijkheid van de NS zal plaatsvinden, zodat er in de praktijk in stations gewoonlijk geen sprake zal zijn van gemeentelijk cameratoezicht krachtens dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie willen graag een voorziening in de wet waardoor het mogelijk wordt om bijvoorbeeld stadions tijdens een groot voetbaltoernooi - voor een beperkte duur - aan te merken als openbare plaats waardoor cameratoezicht als geregeld in dit wetsvoorstel mogelijk wordt.

Zoals reeds eerder aangegeven, is een wijziging van het wetsvoorstel zoals voorgesteld door deze leden niet nodig. De bevoegdheid tot incidenteel en tijdelijk cameragebruik bij (ernstige vrees voor) rellen of grootschalige ordeverstoringen kan worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993. Daarvoor is derhalve geen - gekunstelde - omweg via een tijdelijke aanwijzing als openbare plaats in de zin van artikel 151c van de Gemeentewet nodig.

De vraag van deze leden omtrent de zinsnede dat de burgemeester niet zonder meer gebruik mag maken van particuliere camera's of het cameratoezicht samen met particulieren mag uitvoeren, is hiervoor reeds beantwoord naar aanleiding van dezelfde vraag van de leden van de D66-fractie. Dit geldt eveneens voor de vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er voor eigenaren van panden (woonhuizen) die aan een openbare plaats zijn gelegen, enige

vorm van rechtsbescherming bestaat tegen een besluit van de burgemeester tot plaatsing van toezichtcamera's op die openbare plaats. Zij vragen of die eigenaren kunnen worden aangemerkt als belanghebbende en het besluit als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op grond van de Awb voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat. Hoewel uitsluitend beelden mogen worden gemaakt van de desbetreffende openbare plaats en in geen geval van het interieur van een aan die openbare plaats gelegen woonhuis, is het niet uitgesloten dat de plaatsing van camera's tot gevolg heeft dat er soms toevalligerwijs beelden worden gemaakt van degenen die het huis binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden kunnen daarom worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van de Awb, evenals bijvoorbeeld degenen die in zo'n pand werken of wonen (huurders) of anderszins regelmatige bezoekers van zo'n pand zijn.

Overigens is een besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's anders van aard dan een besluit van de burgemeester tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 151b van de Gemeentewet. Omtrent de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied heeft de rechtbank Alkmaar geoordeeld dat het enige rechtsgevolg van een dergelijk besluit is dat de officier van justitie hierdoor de bevoegdheid krijgt om te gelasten dat in dat gebied preventief mag worden gefouilleerd. Dit betekent – aldus de rechtbank – dat er een nader besluit van de officier van justitie is vereist, alvorens de belangen van eiseres (een regelmatige bezoeker van het gebied) kunnen worden geraakt. De belangen van eiseres zijn volgens de rechtbank derhalve niet rechtstreeks bij het aanwijzingsbesluit betrokken, zodat zij niet als belanghebbende in de zin van de Awb kan worden aangemerkt.

Bij een besluit tot plaatsing van toezichtcamera's ligt dit anders. Een dergelijk besluit raakt rechtstreeks de belangen van bijvoorbeeld degenen die de desbetreffende openbare plaats regelmatig bezoeken. Daarvoor is geen nader besluit van een ander bestuursorgaan zoals de officier van justitie nodig.

De leden van de D66-fractie hebben een aantal vragen over het begrip openbare plaats.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel zoals dat ter advisering aan de Raad van State is voorgelegd, bevatte geen omschrijving van het begrip openbare plaats. Hierdoor kon volgens de Raad onduidelijkheid ontstaan, omdat het begrip openbare plaats in verschillende wetten voorkomt, en niet altijd dezelfde betekenis heeft. De Raad adviseerde duidelijkheid te scheppen door «openbare plaats» in de wettekst scherper te omschrijven. De regering heeft dit advies overgenomen en in de wettekst opgenomen dat met openbare plaats wordt bedoeld: een openbare plaats als bedoeld in de Wet openbare manifestaties. De door de Raad gesignaleerde onduidelijkheid is hiermee weggenomen. Omdat het gemeentebestuur eveneens is belast met de uitvoering van de Wet openbare manifestaties, zal er ook bij gemeenten geen onduidelijkheid meer kunnen bestaan over de vraag welke plaatsen wel en welke niet onder de werkingssfeer van het onderhavige wetsvoorstel vallen.

Voor een nadere uiteenzetting over het begrip openbare plaats verwijst de regering deze leden naar hetgeen hierover is opgemerkt naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Doelstelling van cameratoezicht

De leden van de CDA-fractie spreken uit dat de toepassing van camera-toezicht bij uitstek een preventieve functie heeft, in elk geval voor het

handhaven van de openbare orde, alsmede voor strafbare feiten. Zij vragen of de regering dit met hen eens is.

Cameratoezicht krachtens dit wetsvoorstel kan uitsluitend plaatsvinden in het belang van de handhaving van de openbare orde. Onder handhaving van de openbare orde valt ook de algemene, bestuursrechtelijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Het gaat dus om meer dan de voorkoming van ordeverstoringen. Bij gemeentelijk cameratoezicht staat preventie, zowel van ordeverstoringen als van strafbare feiten, voorop. Juist de kenbare aanwezigheid van camera's en de wetenschap dat men in gaten wordt gehouden, moet het publiek ervan weerhouden zich te misdragen. Indien zich evenwel toch ordeverstoringen mochten voordoen, kan het cameratoezicht worden gebruikt om bijvoorbeeld de politie snel naar de plek des onheils te dirigeren en aanwijzingen te geven. Ook bij de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde kan cameratoezicht dus een hulpmiddel zijn.

De leden van de VVD-fractie willen van de regering vernemen of het is toegestaan om met behulp van toezichtcamera's bijvoorbeeld nummerborden te registreren en deze gegevens door te zenden aan het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting dan wel te koppelen aan een bestand van gestolen auto's.

Een automatische koppeling van de camerabeelden met een register van kentekens van gestolen auto's is in beginsel niet toegestaan. Een uitzondering zou kunnen zijn een openbare plaats ten aanzien waarvan een redelijk vermoeden bestaat dat er sprake is van voertuigcriminaliteit. Dit zal echter van geval tot geval moeten worden afgewogen. De regering verwijst hiervoor naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de LPF-fractie.

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd dat de bevoegdheden om opsporingsmiddelen in te zetten, op het niveau van de gemeente komt te liggen. Zij vinden het logischer om een en ander te regelen in het Wetboek van Strafvordering.

De regering wijst er nogmaals met nadruk op dat het plaatsen van toezichtcamera's géén opsporingsmiddel is. De plaatsing van de camera's mag uitsluitend geschieden met het oogmerk van handhaving van de openbare orde. Slechts onder strikte voorwaarden mogen de gemaakte beelden worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden.

Bevoegd gezag/Gemeentewet

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de gekozen bevoegdheidsverdeling tussen raad, gemeentebestuur en burgemeester. Zij dringen er wel op aan om in het wetsvoorstel meer ruimte te bieden aan de raad op het gebied van het bepalen van de duur van het camera-toezicht en de verslaglegging.

Het voorgestelde artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet laat juist veel ruimte aan de gemeenteraad. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om camera's te plaatsen, 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. De regering acht het, gelet op de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, wel noodzakelijk om in het negende lid van het voorgestelde artikel 151c een verslagleggingsplicht voor de burgemeester voor te schrijven.

De rol van de politie

De leden van de CDA-fractie vragen de regering haar visie te geven op de

rechtmatigheid van het verkrijgen van gegevens die later aan het openbaar ministerie worden verstrekt voor de opsporing van misdrijven, als de beelden niet geheel conform de voorschriften zijn gemaakt.

De regering merkt in dat verband op dat het uiteindelijk aan de strafrechter is om te oordelen of voorschriften niet zijn nageleefd, en zo ja op welke wijze hiermee omgegaan dient te worden. Een belangrijke rol zal daarbij spelen de mate waarin betrokkene door de niet-naleving van het voorschrift in zijn belangen (substantieel) is geschaad. Zo is denkbaar dat de omstandigheid dat een persoon die was belast met het cameratoezicht, niet voldeed aan alle daartoe gestelde eisen, er niet toe hoeft te leiden dat de gegevens buiten de procedure worden gehouden. Immers, niet kan worden gezegd dat verdachte door de omstandigheid dat betrokkene niet over de noodzakelijke papieren beschikte, in zijn belangen is geschaad.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen met betrekking tot de regierol van de politie.

Onder operationele regie wordt verstaan dat de politie, als de eerst aangegeven instantie om onder gezag van de burgemeester de openbare orde daadwerkelijk te handhaven, verantwoordelijk is voor de uitvoering van het cameratoezicht. De politie is immers de instantie die in eerste aanleg gebruik maakt van de door cameratoezicht verkregen beelden.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat «de regiefunctie van de politie ook zal worden gewaarborgd ten aanzien van personen die belast zijn met het waarnemen van de gemaakte beelden». Met het oog hierop zullen in de nog op te stellen uitvoeringsregelgeving opleidingseisen worden opgenomen en zal worden vastgelegd dat deze personen een bepaalde vorm van antecedentenonderzoek door de politie zullen ondergaan.

In de praktijk worden de beelden bekeken door personen die in dienst zijn van de politie, van de gemeente of van een particuliere beveiligingsorganisatie. Degene die de beelden bekijkt, moet deze binnen zeer korte termijn ter beoordeling doorgeven aan de politie, zodat de bevoegde politiefunctionaris kan beoordelen of inzet noodzakelijk is. Het spreekt voor zich dat hieraan deugdelijke werkafspraken ten grondslag moeten liggen.

De leden van de PvdA-fractie vinden voorts dat het verre de voorkeur verdient dat beelden direct worden bekeken.

Zoals eerder in paragraaf 3 is geantwoord op vragen van de leden van de D66-fractie, is de regering van mening dat voor de gemeente het uitgangspunt behoort te zijn dat er zoveel mogelijk *live* wordt meegekeken. Praktisch gezien zal dat echter niet ieder moment van de dag mogelijk zijn.

Deze leden vragen voorts of cameratoezicht kan worden «afgebouwd» naarmate de politiesterkte wordt uitgebreid.

In dit kader is de verslagleggingsplicht van de burgemeester van belang.

In dit verslag dient onder andere aandacht besteed te worden aan de vraag of er nog langer een noodzaak bestaat voor het cameratoezicht.

Indien de politiemacht wordt uitgebreid zal dit, afhankelijk van de concrete situatie ter plekke, ertoe kunnen leiden dat niet meer kan worden aangevoerd dat cameratoezicht in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is.

Ten slotte vragen deze leden of er een koppeling kan worden gelegd tussen cameratoezicht op straat en dat in bijvoorbeeld een zeer grote discotheek, waardoor effectiever kan worden opgetreden.

Cameratoezicht in een discotheek valt volledig buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Cameratoezicht in een discotheek of andere besloten plaats mag dan ook niet worden gekoppeld aan cameratoezicht op een openbare plaats.

De leden van de VVD-fractie dringen er bij de Minister van BZK op aan de Kamervragen over geweld tegen hulpverleners van 26 februari 2004 van het lid Cornielje zo spoedig mogelijk te beantwoorden.

De bedoelde Kamervragen zijn beantwoord op 7 april 2004 (Aanhangsel Handelingen II 2003/04, nr. 1275).

Deze leden zijn het ermee eens dat het toelaatbaar is dat anderen dan politiefunctionarissen de beelden bekijken. Ze willen echter niet de woorden bezigen dat dit geschiedt «onder regie» van de politie, maar zij pleiten voor de formulering «onder verantwoordelijkheid» van de politie. De regering is van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het cameratoezicht bij de burgemeester ligt. Het zou verwarrend zijn om, zoals de leden van de VVD-fractie voorstellen, het woord verantwoordelijkheid te gebruiken om de positie van de politie aan te duiden. Dit neemt niet weg dat de politie de operationele regie voert en daarvoor uiteraard ook verantwoordelijk is.

Het bekijken van de geregistreerde beelden vraagt een grote personele inzet, aldus de leden van de GroenLinks-fractie. Zij vragen wat hiervan de consequenties zijn.

Zoals al eerder is opgemerkt, is cameratoezicht een middel om efficiënter te kunnen werken. Altijd zal daarom lokaal de vraag moeten worden gesteld wat de meerwaarde is van het inzetten van het middel. Het achteraf bekijken van beelden kost natuurlijk tijd, maar kan anderzijds ook weer veel tijdwinst opleveren als na een incident een zaak met de beelden «eenvoudig» kan worden opgelost. Cameratoezicht kan wel betekenen dat er meer incidenten bekend worden en dat er meer incidenten kunnen worden opgelost. Zo worden er dagelijks tientallen incidenten waargenomen op het camerasysteem van de Rotterdamse metro. Veelal zijn dit delicten die overlast veroorzaken zoals lastigvallen van reizigers, zakkenrollen, spuwen en klein geweld, en worden zij gepleegd door een bekende groep daders. Het behandelen van al deze incidenten is capacitair onmogelijk. Er moeten dan ook door de opvolgende diensten prioriteiten worden gesteld.

De afbakening van het door de camera's geobserveerde gebied

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat regelingen over de ruimten waarin de waarneming van de beelden plaatsvindt, niet thuishoren in de wet, omdat het teveel een uitvoeringkwestie betreft. Zoals ook is aangegeven in het nader rapport, reikt dit onderwerp verder dan de uitvoering. Gelet op de privacygevoeligheid van de beelden die in een dergelijke ruimte bekeken kunnen worden en de noodzaak de betrouwbaarheid van de apparatuur en de beelden te waarborgen, is het van belang dat hierover op centraal niveau regels worden gesteld. Tevens zullen deze voorschriften strekken ter fysieke bescherming van degenen die de beelden bekijken. In paragraaf 7 worden de contouren geschetst van de uitvoeringsregeling zoals die op dit moment de regering voor ogen staat. Daaruit blijkt dat ook de regering niet denkt aan gedetailleerde voorschriften.

De leden van de VVD-fractie zien voor- en nadelen aan het duidelijk maken aan het publiek dat camera's beperkt gebruikt worden. Zij willen het graag aan de verordenende instantie, de gemeenteraad, overlaten om hierover in concrete gevallen een uitspraak te doen en dit aspect zonodig bij de (jaarlijkse) evaluatie te betrekken.

De regering deelt de opvatting van de leden van de VVD-fractie. De lokale instanties kunnen het beste beoordelen hoe het instrument in het algemeen maar ook specifiek op dit aspect kan worden ingezet.

Deze leden vragen voorts welke gevolgen het heeft als cameratoezicht wordt uitgebreid van een beperkt deel van de dag naar meerdere

dagdelen. Deze leden achten het in die situatie wenselijk dat de raad meedeelt gedurende welke tijd het cameratoezicht in ieder geval plaatsvindt, maar dat niet uitgesloten wordt dat ook op andere tijdstippen beelden gemaakt kunnen worden.

Ingevolge artikel 151c, vierde lid, is kenbaarheid van de camera's een elementair vereiste voor de toelaatbaarheid van het gebruik. Dat wil zeggen dat burgers in elk geval in kennis moeten 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. Naar de mening van de regering wil dit niet zeggen dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden.

Politieregister

De leden van de CDA-fractie vragen naar de uitvoerbaarheid van het recht op kennisneming.

De gegevens waar het om gaat, zijn slechts beperkt beschikbaar. Alleen om die reden al valt niet in te zien welke problemen het recht op kennisneming kan veroorzaken. In het geval de gegevens in een opsporingsonderzoek zullen worden gebruikt, zal de afweging tot kennisneming in dat kader plaatsvinden.

Deze leden vragen waarom de gegevens maar zeven dagen bewaard mogen worden. Zij zijn van mening dat de dreiging van een terroristische aanslag zou moeten leiden tot een minder terughoudende aanpak. Gezichtsherkenning in combinatie met een langere bewaartermijn lijkt hen niet geheel zinloos. Zij vernemen graag het oordeel van de regering hierover.

Cameratoezicht geschiedt in het belang van de handhaving van de openbare orde. Dit doel verdraagt zich niet met een langere bewaartermijn. Daaraan moet echter worden toegevoegd dat het wél toegestaan is de beelden langer te bewaren indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat die beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit. Het kan dan gaan om de overtreding van een door de burgemeester opgelegd gebiedsverbod (artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht), maar ook om de opsporing van verdachten van een terroristisch misdrijf, voorbereidingshandelingen – voorzover strafbaar gesteld – daaronder begrepen. Automatische gezichtsherkenning van verdachten van een gepleegd strafbaar feit is in dat kader geoorloofd, met dien verstande dat daarvoor wel medewerking van de verantwoordelijke burgemeester vereist is. Zoals reeds eerder is opgemerkt, kan gemeentelijk cameratoezicht, al dan niet in combinatie met automatische gezichtsherkenning, ook mogelijk ten aanzien van personen aan wie in verband met hun mogelijke betrokkenheid bij terroristische activiteiten een verbod is opgelegd zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde objecten.

De leden van VVD-fractie kunnen instemmen met een maximale bewaartermijn van zeven dagen, als duidelijk is dat beelden langer bewaard zullen worden als daartoe aanleiding bestaat (opsporing en vervolging van strafbare feiten).

De voorwaarde die deze leden stellen, is opgenomen in artikel 13, zevende lid, van de Wet politieregisters. Indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat de beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit, dan mogen die beelden langer worden bewaard dan zeven dagen.

De leden van de LPF-fractie zijn van mening dat het opslaan van camera-beelden voor een langere periode dan zeven dagen geboden is. Niet uit het oog moet worden verloren dat het doel van cameratoezicht niet is de opsporing van strafbare feiten. Cameratoezicht vindt plaats in het belang van de handhaving van de openbare orde. De bewaartermijn

dient proportioneel te zijn uitgaande van dat belang. Een bewaartermijn van een maand is dat niet. In geval van verdenking van een strafbaar feit, behoren de strafvorderlijke bevoegdheden te worden ingezet, en niet de bestuurlijke bevoegdheden uit hoofde van de handhaving van de openbare orde.

6. Relatie tot de Grondwet en het EVRM

De leden van de fracties van PvdA en VVD vragen of er jurisprudentie is over de huidige praktijk van cameratoezicht.

De regering verwijst hiervoor naar het antwoord op een eerdere vraag hierover van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 2.

7. De uitvoeringsregelingen

De leden van de PvdA-fractie hebben er moeite mee dat een aantal kwesties in uitvoeringsregelingen wordt ondergebracht. Het gaat volgens die leden om regels die in hoge mate bepalen hoe in de praktijk aan de voorgestelde bevoegdheid inhoud wordt gegeven.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat lagere regelgeving achterwege kan blijven indien in de wet wordt vastgelegd dat de politie de betrouwbaarheid van de apparatuur en daarmee van de vastgelegde beelden waarborgt, alsmede de deskundigheid en integriteit van de personen die betrokken zijn bij het maken en vastleggen van de beelden. In reactie op deze vragen worden hierbij de contouren van de uitvoeringsregeling geschetst. Ter invulling van artikel 151c, achtste lid, is de regering voornemens aan de hand van het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid (Handelingen II 2003/04, 29 304, nr. 1) een certificatieregeling in het leven te roepen. Dat wil zeggen dat uitsluitend camerasystemen en ruimten mogen worden gebruikt die zijn aangelegd en ingericht door een gecertificeerde installateur. Controle op het door de installateur geleverde werk wordt uitgevoerd door een certificerende instelling (CI). Hierdoor wordt de kwaliteit van de CCTV-installatie geborgd (CCTV: Closed Circuit Television). De personen die direct betrokken zijn bij de uitvoering van het cameratoezicht dienen een bepaalde cursus te hebben genoten en zullen op die manier ook bij de certificatie worden betrokken. De normen die in de regeling worden gesteld, zullen worden uitgewerkt in een zogenaamd certificatieschema door deskundigen. De CI zal door mij aangewezen worden, zodat ik kan ingrijpen indien zij niet goed functioneert. Door het systeem van certificatie wordt gewaarborgd dat rechtszekerheid en privacy niet in het geding zullen zijn. Daarnaast leidt dit systeem tot een beknopte uitvoeringsregeling en wordt de uitvoering tot op zeker hoogte overgelaten aan «het veld».

De leden van de PvdA-fractie willen weten of het niet steeds meer noodzakelijk is de afgelopen jaren gecreëerde en nog te creëren bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid onder te brengen in een daarvoor speciaal gemaakte wet.

Bij brief aan de Tweede Kamer van 15 juli 2004 (Kamerstukken II 2003/2004, 29 628, nr. 4) inzake de kerntaken van de politie is aangegeven dat in aansluiting op regelgeving in Engeland specifieke wetgeving zal worden voorgesteld met betrekking de verantwoordelijkheid van gemeenten op het terrein van het veiligheidsbeleid. Daarnaast zal wetgeving op breder terrein, waarin bijvoorbeeld de doorzettingsmacht voor gemeenten richting de lokale partners in veiligheid gestalte kan krijgen, voorwerp van onderzoek zijn.

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