

Vergaderjaar 2012–2013

33 582

Wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 juli 2013

Met genoegen heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over het wetsvoorstel flexibel cameratoezicht. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie verzoeken de regering om aan te geven in welke mate naar haar oordeel sprake is van preventieve werking van cameratoezicht. De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarop zij haar bewering dat cameratoezicht bij uitstek een preventieve werking heeft baseert. De leden van de D66-fractie ontvangen graag cijfers en feiten waaruit blijkt dat cameratoezicht bijdraagt aan de verbetering van de veiligheid in de publieke ruimte en dat cameratoezicht het zichtbaar maken van overlast, geweld en criminaliteit bevordert.

Het rechtstreeks uitkijken is van belang voor de repressieve werking van cameratoezicht, doordat ordeverstoorders die op beeld zijn vastgelegd meteen opgespoord kunnen worden, maar bij uitstek ook voor de preventieve werking van het cameratoezicht. Als op de camera's dreigende situaties worden geconstateerd, kan het dreigende gevaar immers snel in de kiem worden gesmoord en hoeft het niet tot een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde te komen. Dat camera-toezicht het zichtbaar maken van overlast, geweld en criminaliteit bevordert ligt voor de hand. De camera's kunnen alleen worden ingezet in gebieden waar er een bovengemiddeld risico bestaat op verstoringen van de openbare orde. Zouden er in die gebieden geen camera's zijn, dan zou de zichtbaarheid van overlast, geweld en criminaliteit bijna uitsluitend afhangen van de fysieke aanwezigheid van menselijke toezichthouders. De mogelijkheid om die menselijke toezichthouders in te zetten zijn beperkt. Met de inzet van camera's kan aldus worden voorkomen dat

overlast, geweld en criminaliteit zich aan het zicht van het bevoegde gezag onttrekt.

In de periode van 2005 tot 2010 zijn de ontwikkelingen rond het camera-toezicht op openbare plaatsen nauwgezet gevolgd. Door middel van jaarmetingen is de Tweede Kamer periodiek over die ontwikkelingen geïnformeerd.¹ Het eindrapport «Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen», dat werd opgesteld door Regioplan en dat bij brief van 19 april 2011² aan uw Kamer is aangeboden, biedt een overzicht van vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen. Het eindrapport geeft weer dat cameratoezicht een nuttig instrument is, maar dat het succes in hoge mate afhankelijk is van de omstandigheden waaronder het cameratoezicht wordt ingezet.³ Voor een succesvolle toepassing van cameratoezicht is het van belang dat de camera's op een geschikte plek worden geïnstalleerd, dat nutteloze camera's niet blijven hangen, dat camera's rechtstreeks worden uitgekeken en dat de reactie adequaat is zodra (dreigende) verstoringen van de openbare orde op de camera's worden geconstateerd.

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel hebben er CCV-bijeenkomsten plaatsgevonden waarin het wetsvoorstel werd gepresenteerd aan vertegenwoordigers van gemeenten.⁴ De meningen van de vertegenwoordigers van de gemeenten, die (bijna) dagelijks met cameratoezicht te maken hebben, over het instrument cameratoezicht waren bijzonder positief. Ook dat is voor mij een belangrijk signaal dat cameratoezicht een nuttig instrument is.

Voor de cijfers en feiten verwijs ik naar hetgeen de onderzoekers van Regioplan hierover opmerken in het zo-even genoemde eindrapport⁵ en in de Viermeting⁶. De onderzoekers van Regioplan geven aan dat het beeld van het effect van cameratoezicht, net als in eerdere metingen, niet eenduidig is. Een belangrijke reden hiervoor is niet alleen dat de kwaliteit van de door gemeenten uitgevoerde cameraevaluaties sterk wisselt, maar ook dat het methodologisch lastig is om de effectiviteit van cameratoezicht verantwoord vast te stellen. Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit is het noodzakelijk te beschikken over een controlegebied. Het vinden van een gebied vergelijkbaar met het cameragebied, maar zonder camera's, is vaak lastig en soms zelfs onmogelijk. Bovendien is camera-toezicht vaak slechts één maatregel binnen een pakket van maatregelen om overlast tegen te gaan, waardoor de causaliteit tussen afzonderlijke maatregelen en afname van overlast lastig is vast te stellen.

De leden van de CDA-fractie vragen of is overwogen om de reikwijdte van het wetsvoorstel te verbreden naar andere technische observatiemiddelen, zoals bijvoorbeeld drones.

¹ Vgl. Kamerstuk 28 684, nr. 90 (Nulmeting); Kamerstuk 28 684, nr. 115 (Eenmeting); Kamerstuk 28 684, nr. 168 (Tweemeting); Kamerstuk 28 684, nr. 258 (Driemeting); Kamerstuk 28 684, nr. 312 (Viermeting).

² Kamerstuk 28 684, nr. 312.

³ A. Schreijenberg & G.H.J. Homburg, *Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen. Eindrapport*, Regioplan 2010, p. 18.

⁴ CCV is de afkorting van Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (www.hetccv.nl). Bij deze bijeenkomsten waren vertegenwoordigers van de volgende gemeenten aanwezig: Amsterdam stadsdeel Nieuw-West, Veldhoven, Zaanstad, Zaltbommel, Veiligheidshuis West Veluwe Vallei (Ede), Gennep, Venlo, Roosendaal, Eindhoven, Helmond, Oisterwijk, Tilburg, Rotterdam, Capelle aan den IJssel, Barendrecht, Dordrecht, Boskoop, Gouda, Spijkenisse, Heerhugowaard, Amersfoort, Kampen, Lelystad, Hoogeveen en Olst-Wijhe.

⁵ A. Schreijenberg & G.H.J. Homburg, *Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen. Eindrapport*, Regioplan 2010, hoofdstuk 4.

⁶ A. Schreijenberg & G.H.J. Homburg, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Viermeting*, Regioplan 2010, hoofdstuk 4.

Vliegend cameratoezicht is niet uitgezonderd van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Daarmee is niet gezegd dat die vorm van cameratoezicht zonder meer is toegestaan, omdat elke inzet van camera's noodzakelijk moet zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde. In paragraaf 4.1 ga ik nader in op de inzet van rijdende en vliegende camera's.

De leden van de D66-fractie merken op dat de behoefte aan meer flexibele inzet van cameratoezicht voornamelijk is beargumenteerd vanuit het perspectief van de overheid. Zij vragen verduidelijking over de noodzaak van flexibele camera's ten behoeve van burgers.

Anders dan de leden van de D66-fractie lijken te suggereren, hebben de overheid en de burgers in dezen geen tegengestelde, maar juist gedeelde belangen. Het algemeen belang dat gediend is met de handhaving van de openbare orde, is een (algemeen) belang waar niet alleen de overheid, maar zeker ook de burger bij gebaat is. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat het belang van de handhaving van de openbare orde altijd zorgvuldig moet worden afgewogen tegen het individuele recht van burgers op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. In paragraaf 3 ga ik in op de noodzaak van het flexibel cameratoezicht en op de bescherming van de individuele belangen van burgers.

2. Conclusies evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen

De leden van de PvdA-fractie vragen waar de conclusie dat cameratoezicht een bijdrage levert aan de lokale veiligheid kan worden teruggevonden in de Viermeting Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Hoe verhoudt die conclusie zich tot de evaluaties die door de DSP-groep zijn verricht in verschillende gemeenten, waar slechts zelden uit blijkt dat cameratoezicht bijdraagt aan de veiligheid?

Voor wat betreft de effectiviteit van cameratoezicht verwijs ik naar de metingen die ik uw Kamer jaarlijks heb gezonden⁷ en naar hetgeen ik in mijn antwoord op de hierboven beantwoorde vraag over dit onderwerp heb opgemerkt.

Overigens is de DSP-groep, juist vanwege de eerder besproken methodologische beperkingen aan betrouwbaar onderzoek naar cameratoezicht, vooral terughoudend om een algemeen oordeel te vellen over de effectiviteit van cameratoezicht.⁸ De DSP-groep is derhalve evengoed voorzichtig met de vaststelling dat cameratoezicht *niet* bijdraagt aan de veiligheid. Ook de DSP-groep benadrukt dat het succes van cameratoezicht van geval tot geval verschilt en vooral afhangt van de manier waarop in de praktijk met het instrument cameratoezicht wordt omgegaan.

3. Noodzaak van een wettelijke verruiming

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de inzet van cameratoezicht altijd een afweging is tussen de bescherming van de persoonlijke belangen van de burger en het algemeen belang van handhaving van de openbare orde. Zij vragen de regering hoe zij de proportionaliteit in het

⁷ Vgl. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 684, nr. 90 (Nulmeting); Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 28 684, nr. 115 (Eenmeting); Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 168 (Tweemeting); Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 28 684, nr. 258 (Driemeting); Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 28 684, nr. 312 (Viermeting).

⁸ Zie bijvoorbeeld: P. van Egmond, S. Flight & S. Hulshof, Evaluatie cameratoezicht Amsterdam 2011. Overkoepelend rapport, DSP Groep 2012, p. 38–39.

kader van het voorliggend wetsvoorstel, mede gezien de niet eenduidige effecten van cameratoezicht, beoordeelt.

Het is niet mogelijk om in gebieden waar een verhoogde kans op verstoring van de openbare orde doorlopend aanwezig is constant mankracht, in de vorm van politieambtenaren of buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's), in te zetten. Tegelijkertijd kan het wel noodzakelijk zijn om, in het belang van de handhaving van de openbare orde, in die gebieden door middel van de inzet van camera's toezicht te houden. Op die manier kunnen, indien nodig, dreigende situaties tijdig in de kiem worden gesmoord en kan er snel en daadkrachtig worden opgetreden bij verstoringen van de openbare orde. De camerabeelden kunnen bovendien worden gebruikt voor de opsporing van strafbare feiten die met de camera's zijn geregistreerd. De leden van de PvdA-fractie refereren in die context terecht aan de recente mishandeling in Eindhoven.

Zoals de leden van de PvdA-fractie aangeven, dient de bescherming van het individuele belang van de burger steeds te worden afgewogen tegen het algemeen belang van de handhaving van de openbare orde. De individuele belangen van burgers worden op verschillende manieren beschermd. Allereerst is de inzet van camera's democratisch gelegitimeerd, doordat artikel 151c van de Gemeentewet vereist dat de gemeenteraad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verleent om camera's in te zetten. De raad kan bij deze verordening, binnen de wettelijke kaders, nadere regels stellen over de inzet van camera's. Over de uitoefening van die bevoegdheid is de burgemeester bovendien verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraad. Daarnaast moet de burgemeester bij die uitoefening steeds de individuele belangen van de burger betrekken; elke gebiedsaanwijzing dient evenredig te zijn aan het nagestreefde doel, te weten handhaving van de openbare orde (proportionaliteit), en dat doel moet niet op andere, voor de burger minder indringende wijze kunnen worden bereikt (subsidiariteit). Om te benadrukken dat de burgemeester de noodzakelijkheid van cameratoezicht niet alleen hoeft vast te stellen op het moment dat tot de inzet van camera's wordt besloten, heb ik in dit wetsvoorstel expliciet opgenomen dat de burgemeester de gebiedsaanwijzing dient in te trekken zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij reden heeft te veronderstellen dat het flexibel inzetten van camera's meer effect sorteert dan het inzetten van vaste camera's. Zo ja, in welk opzicht en betekent dit dat in de afweging tussen privacy en veiligheid de inzet van flexibel cameratoezicht eerder proportioneel is dan in het geval van statisch cameratoezicht?

Dit wetsvoorstel beoogt het huidige vaste cameratoezicht op basis van de Gemeentewet te flexibiliseren. Doordat de burgemeester een gebied kan aanwijzen waarbinnen camera's kunnen worden ingezet, kan aanhoudende en zich verplaatsende overlast, veroorzaakt door bijvoorbeeld hangjongeren, drugsgebruikers, drugsdealers, straatrovers, zakkenrollers en vandalen, beter worden bestreden en sorteert het cameratoezicht in die gevallen meer effect. Dat betekent echter niet dat de inzet van camera's die snel kunnen worden verplaatst per definitie eerder proportioneel is dan de inzet van nagelvast bevestigde camera's. Immers, de proportionaliteit van het cameratoezicht is steeds afhankelijk van de specifieke omstandigheden en moet dan ook steeds in dat licht worden beoordeeld.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij kan bevestigen dat het voorliggende wetsvoorstel het mogelijk maakt dat cameratoezicht snel en eenvoudig wordt verplaatst naar een ander deel van een wijk, of in

bepaalde gevallen naar een andere wijk. Kan de regering voorts aandacht besteden aan de verplaatsing van overlast naar aangrenzende gemeenten? De leden van de PVV-fractie vragen wat de effecten van de inzet van flexibel cameratoezicht zijn voor aangrenzende gemeenten.

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om binnen het vooraf aangewezen cameragebied snel en eenvoudig, zonder nadere besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te hoeven nemen, camera's te plaatsen en te verplaatsen. Daarmee biedt dit wetsvoorstel de burgemeester de noodzakelijke handvatten om snel het hoofd te bieden aan zich verplaatsende overlast. Afhankelijk van de omvang van het aangewezen cameragebied, kan het cameratoezicht binnen wijken worden verplaatst, maar ook naar andere wijken. De burgemeester mag geen gebieden aanwijzen die zich bevinden buiten de grenzen van zijn eigen gemeente. Mocht overlast zich verplaatsen naar een andere gemeente, dan is het aan de burgemeester van die andere gemeente – met toestemming van de raad – om te bepalen of al dan niet wordt besloten tot inzet van camera's. Het staat burgemeesters vanzelfsprekend vrij om afspraken te maken en de activiteiten aan weerszijden van de gemeentegrens op het gebied van gemeentelijk cameratoezicht onderling af te stemmen.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat onder handhaving van de openbare orde ook valt de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat die laatste omschrijving erg veel ruimte laat om waar dan ook cameratoezicht in te stellen en ontvangen op dit vlak graag verduidelijking van de regering.

Die mening deel ik niet. Elke inzet van camera's moet noodzakelijk zijn ter handhaving van de openbare orde, dat wil zeggen dat elke gebiedsaanwijzing evenredig dient te zijn aan het nagestreefde doel, te weten handhaving van de openbare orde. Dat doel moet bovendien niet op andere, voor de burger minder indringende wijze kunnen worden bereikt. Hieruit volgt dat niet lichtvaardig kan worden omgegaan met de inzet van cameratoezicht. Om te benadrukken dat de burgemeester de noodzakelijkheid van cameratoezicht niet alleen hoeft vast te stellen op het moment dat tot de inzet van camera's wordt besloten, voorziet dit wetsvoorstel, zoals gezegd, in de verplichting van de burgemeester om de gebiedsaanwijzing in te trekken zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op het verschil tussen cameratoezicht op grond van de Gemeentewet en cameratoezicht ter uitoefening van de politietaak. Zij verzoeken de regering om in te gaan op het verschil in voorwaarden en de weging van de proportionaliteit en subsidiariteit in beide afzonderlijke gevallen.

In het kader van de uitvoering van de politietaak zet de politie mobiele camera's in, variërend van helmcamera's tot camera's op politievoertuigen. De inzet van deze camera's wordt begrensd door de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit in het licht van de politietaak. De praktijk laat zien dat de politie mobiele camera's doorgaans slechts inzet in situaties waarin daadwerkelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging van een dergelijke verstoring. In die situaties worden de camera's in een specifieke situatie gebruikt ter ondersteuning van de doorgaans eveneens ter plekke zijnde politieambtenaren. Daarbij kan worden gedacht aan camera's op het dak van een ME-bus die worden geactiveerd zodra er sprake is van een verstoring van

de openbare orde of een concrete dreiging daarvan. De politiecamera's hebben in dergelijke gevallen hoofdzakelijk als doel om strafbare feiten op te sporen en te komen tot vervolging van verdachten van delicten die op de camerabeelden zijn vastgelegd.

Camera's die daarentegen op grond van de Gemeentewet worden ingezet, ondersteunen de burgemeester bij zijn taak om de openbare orde binnen zijn gemeente te handhaven. Zulke camera's zijn in de eerste plaats bedoeld om toezicht te houden op plaatsen in de openbare ruimte waar dat toezicht noodzakelijk wordt geacht in het kader van de handhaving van de openbare orde. Daarbij hoeft er niet steeds daadwerkelijk sprake te zijn van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging daarvan. Het spreekt voor zich dat op zulke plaatsen niet op elk moment van de dag een toezichthouder kan worden ingezet. Cameratoezicht biedt dan de mogelijkheid om toch op ieder gewenst moment toezicht te houden. Op die manier kan, indien nodig, snel en daadkrachtig worden opgetreden bij verstoringen van de openbare orde en dreigende situaties kunnen tijdig in de kiem worden gesmoord. De camerabeelden kunnen bovendien worden gebruikt voor de opsporing van strafbare feiten die met de camera's worden geregistreerd.

De leden van de D66-fractie en de leden van de SP-fractie constateren dat de politie al mobiele camera's kan inzetten in situaties waarin daadwerkelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde of een concrete dreiging daarvan. Waarom moet die bevoegdheid dan ook aan de burgemeester worden gegeven?

Gemeentecamera's en politiecamera's worden niet voor identieke doeleinden ingezet. Voor een beschrijving van de verschillen tussen deze twee cameraregimes verwijs ik naar mijn antwoord op de vorige vraag. De politie kan niet zomaar mobiele camera's inzetten voor het doel waarvoor gemeentelijke camera's kunnen worden ingezet. Bij de inzet van camera's door de politie is immers, in tegenstelling tot het gemeentelijk cameratoezicht, doorgaans sprake van een acute verstoring van de openbare orde of een concrete dreiging daarvan. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om de burgemeester de mogelijkheid te bieden ook bij het houden van toezicht ter handhaving van de openbare orde mobiele camera's in te zetten.

De leden van de D66-fractie vragen of de verwachting dat zich verplaatsende ordeverstoringen door flexibele camera's beter kunnen worden bestreden gebaseerd is op onderbuikgevoel of op onderzoek. Welke wetenschappelijke onderzoeken tonen aan of cameratoezicht wel of niet effectief is tegen verstoringen van de openbare orde? Wordt met cameratoezicht het doel criminaliteit te verminderen en het veiligheidsgevoel te vergroten daadwerkelijk bereikt? Hoe effectief is het toezicht? Hoe verhouden de kosten zich tot het probleem? De leden van de D66-fractie vragen voorts of handhaving met en zonder cameratoezicht zijn vergeleken op effectiviteit en kosten en zij vragen de regering een overzicht te geven van de gemeenten waar aangetoond is dat cameratoezicht strafbare feiten heeft voorkomen, dan wel de veiligheid daadwerkelijk heeft bevorderd.

Uit bezoeken die in de eerste helft van 2011 zijn afgelegd aan vertegenwoordigers van lokale driehoeken van Almere, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht kwam naar voren dat de huidige mogelijkheden van inzet van camera's ter handhaving van de openbare orde tekort schieten waar het gaat om zich verplaatsende overlast. Om aan deze behoefte uit de praktijk tegemoet te komen kom ik met onderhavig wetsvoorstel dat het gemeentelijk cameratoezicht flexibiliseert. Voor wat betreft de effectiviteit van cameratoezicht verwijs ik naar de metingen die ik uw Kamer jaarlijks heb

gezonden en naar hetgeen ik hierboven in paragraaf 1 daarover heb opgemerkt.

Ten aanzien van de kosten van cameratoezicht vermeldt het eindrapport «Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen» dat het verschil in kosten tussen gemeenten groot is.⁹ Het rapport geeft echter aan dat cameratoezicht ook financiële baten met zich kan brengen, doordat er minder vernield wordt en doordat gemeenten eenvoudiger schade op daders kunnen verhalen.¹⁰

Bij de metingen is gemeenten toegezegd dat de antwoorden van de gemeenten geaggregeerd in de metingen zullen worden verwerkt. Ik voel er dan ook niet voor om op die toezegging terug te komen en de antwoorden per afzonderlijke gemeente weer te geven.

De leden van de D66-fractie vragen waarom flexibel cameratoezicht noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

Ongeacht het type cameratoezicht, is het steeds afhankelijk van de omstandigheden of de inzet van cameratoezicht noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Het huidige regime in de Gemeentewet schrijft voor dat camera's nagelvast zijn bevestigd en dat camera's alleen kunnen worden geplaatst en verplaatst nadat een besluit in de zin van de Awb is genomen. Om die redenen biedt het huidige regime onvoldoende mogelijkheden om een passend antwoord te bieden op zich verplaatsende overlast, veroorzaakt door bijvoorbeeld hangjongeren, drugsgebruikers, drugsdealers, straatrovers, zakkenrollers en vandalen. Met name in zulke gevallen zal de flexibele toepassing van het cameratoezicht noodzakelijk zijn ter handhaving van de openbare orde.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat onder handhaving van de openbare orde ook valt de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Zij vragen concrete voorbeelden te geven van deze algemene, bestuurlijke voorkoming.

Met strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving wordt bedoeld op ergerniswekkende vergrijpen zoals het illegaal storten van vuilnis en het illegaal spuiten van graffiti in de openbare ruimte. Het gaat hierbij om overtredingen die de veiligheidsbeleving van bewoners negatief kunnen beïnvloeden en die kunnen zorgen voor verslonzing en verloedering van wijken. Met behulp van gemeentelijk cameratoezicht kunnen dit soort strafbare feiten worden voorkomen en, in voorkomende gevallen, de daders worden opgespoord.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

4.1. Opheffing beperking vast cameratoezicht

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij nogmaals kan aangeven of de inzet van vaste camera's na invoering van dit wetsvoorstel mogelijk zal zijn, en zo ja, van welke voorwaarden die inzet afhankelijk is.

Dit wetsvoorstel behelst geen vervanging van het huidige regime voor een ander regime, maar het breidt het bestaande regime uit. Burge-

⁹ A. Schreijenberg & G.H.J. Homburg, Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen. Eindrapport, Regioplan 2010, p. 21.

¹⁰ A. Schreijenberg & G.H.J. Homburg, Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen. Eindrapport, Regioplan 2010, p. 21.

meesters wordt de mogelijkheid geboden om flexibeler gebruik te maken van de mogelijkheid om camera's in te zetten op grond van de Gemeentewet.

De huidige inzet van cameratoezicht blijft onverkort mogelijk, en burgemeesters kunnen dus ervoor kiezen om een camera constant op dezelfde plek te laten hangen, maar het huidige regime wordt op twee manieren geflexibiliseerd. Ten eerste hoeft de burgemeester zich niet meer te beperken tot de aanwijzing van een bepaalde plaats, maar kan hij een gebied aanwijzen waarbinnen camera's kunnen worden ingezet. Ten tweede hoeft de burgemeester zich niet te beperken tot de inzet van nagelvast bevestigde camera's, maar kan hij ook mobiele camera's inzetten. De flexibilisering van het cameratoezicht heeft dus niet slechts betrekking op de mogelijkheid tot inzet van mobiele camera's, maar ook op de mogelijkheid om niet slechts één plaats aan te wijzen waar camera's kunnen worden ingezet, maar een gebied. Flexibel cameratoezicht omvat aldus meer dan mobiel cameratoezicht en de termen flexibel en mobiel kunnen daarom in deze context niet als synoniemen worden gebruikt. Omdat dit wetsvoorstel geen vervanging, maar een uitbreiding van het huidige regime behelst, is er geen noodzaak voor burgemeesters om de aanwijzing van specifieke plaatsen op basis van het huidige wetsartikel te vervangen door een gebiedsaanwijzing zodra dit wetsvoorstel in werking treedt. Een besluit om een camera op basis van het huidige wetsartikel op een specifieke plaats op te hangen impliceert immers evengoed een gebiedsaanwijzing, zij het dat het dan uit de aard der zaak gaat om een klein gebied. Om deze reden bevat het wetsvoorstel dan ook geen overgangsbepaling die betrekking heeft op de bestaande aanwijzingsbesluiten.

De leden van de VVD-fractie vragen welke ruimte er is om mobiele camera's in te zetten. Kunnen bijzondere opsporingsambtenaren met handcamera's rondlopen binnen het aangewezen gebied? Is het mogelijk om met dit wetsvoorstel onbemande vliegtuigen («drones») met camera's in te zetten?

Vliegend cameratoezicht en handcamera's gedragen door bijzondere opsporingsambtenaren zijn niet uitgezonderd van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Daarmee is niet gezegd dat die vormen van cameratoezicht zonder meer zijn toegestaan, omdat elke inzet van camera's noodzakelijk moet zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het is niet mogelijk om in gebieden waar een verhoogde kans op verstoring van de openbare orde doorlopend aanwezig is constant mankracht, in de vorm van politieambtenaren of boa's, in te zetten. Tegelijkertijd kan het wel noodzakelijk zijn om, in het belang van de handhaving van de openbare orde, in die gebieden door middel van de inzet van camera's toezicht te kunnen houden als op dat moment geen politieambtenaren of boa's aanwezig zijn. Uit het oogpunt van een effectieve spreiding van toezicht zal men er in de praktijk niet de voorkeur aan geven om het menselijk toezicht en cameratoezicht te cumuleren, maar veeleer om camera's juist op die plekken in te zetten waar er niet steeds sprake is van menselijk cameratoezicht.

De leden van de PvdA-fractie, de VVD-fractie, de SP-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen in welke gevallen de regering de inzet van rijdende en vliegende camera's proportioneel acht. De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij de inzet van deze vormen van cameratoezicht verenigbaar acht met het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat de inzet van mobiele camera's een nadere afweging van de regering vraagt en

geven in overweging voor mobiele camera's een aparte bepaling de wet op te nemen.

Uit de techniekonafhankelijk redactie van het wetsvoorstel volgt dat geen enkele technische vorm van cameratoezicht bij voorbaat is uitgesloten. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat, met het oog op onder meer artikel 8 EVRM, elke inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk moet zijn ter handhaving van de openbare orde. Elke inmenging moet bovendien evenredig zijn aan het nagestreefde doel (proportionaliteit) en dat doel moet niet op andere, minder indringende wijze kunnen worden bereikt (subsidiariteit). In het algemeen kan worden gesteld dat – vanwege de ruimere mogelijkheden en de inherente privacygevaaren – de inzet van rijdende en vliegende camera's als een zwaarder middel kan worden aangemerkt dan de inzet van statisch opgestelde camera's. Het ligt om die reden voor de hand dat de inzet van rijdende camera's en, *a fortiori*, vliegende camera's minder snel toelaatbaar is dan de inzet van – al dan niet nagelvast bevestigde – statisch opgestelde camera's. Tegelijkertijd is het echter niet ondenkbaar dat – bijvoorbeeld door snelle verplaatsingseffecten – in bepaalde gevallen de inzet van vliegende camera's noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties waarin grote mensenmassa's bijeen zijn in de publieke ruimte en waar het uit het oogpunt van handhaving van de openbare orde noodzakelijk kan zijn om vanuit de lucht te monitoren hoe groepen mensen zich binnen een bepaald gebied verplaatsen. Op die manier kan effectief en tijdig worden voorkomen dat de handhaving van de openbare orde in gevaar komt doordat te veel mensen op hetzelfde moment bij elkaar komen. Het lijkt voorshands lastiger om een voorbeeld te bedenken van een situatie waarin rijdend cameratoezicht noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. In tegenstelling tot cameratoezicht vanuit de lucht, zal er bij rijdend cameratoezicht in de regel ook een toezichthouder aanwezig zijn in de persoon van de bestuurder of de bijrijder van het rijdende voertuig. Hoewel het vaak wenselijk is dat politievoertuigen zijn voorzien van camera's ter bescherming van het politiepersoneel of ter vergaring van bewijsmateriaal, heeft een camera als toezichtsinstrument indien er ook menselijke toezichthouders aanwezig zijn weinig toegevoegde waarde en ligt de noodzaak van rijdend cameratoezicht op grond van de Gemeentewet niet direct voor de hand.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij de mening deelt dat de inzet van particuliere camera's ook een nuttig preventief en repressief effect kan hebben.

De inzet van particuliere camera's kan zeker een nuttig preventief en repressief effect hebben. Het preventieve effect van cameratoezicht is het grootst als duidelijk kenbaar is dat gebruik wordt gemaakt van camera's, zodat personen worden weerhouden om in het zicht van de camera's strafbare feiten te plegen. Als op de camera's dreigende situaties worden geconstateerd, kan het dreigende gevaar bovendien nog in de kiem worden gesmoord voordat het tot een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde komt. Het repressieve effect van particuliere camera's kan blijken indien er ondanks de aanwezigheid van camera's toch strafbare feiten zijn gepleegd. De camerabeelden kunnen in dat geval worden overgedragen aan de politie, die ze kan gebruiken voor de opsporing. Bij een eventuele vervolging kunnen de camerabeelden bovendien als bewijsmateriaal dienen.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre particulier cameratoezicht wordt genormeerd door wet- en regelgeving. Kan beeldmateriaal afkomstig van particuliere camera's worden gebruikt voor opsporings-

*doeleinden? Kan particulier cameratoezicht heimelijk plaatsvinden?
Mogen burgers particuliere camerabeelden zelf openbaren?*

Particulier cameratoezicht moet, wanneer met behulp van een camera individuele personen herkenbaar in beeld worden gebracht, worden aangemerkt als een vorm van verwerking van persoonsgegevens. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) kent geen specifieke bepalingen over cameratoezicht. Wel bevat artikel 38 van het Vrijstellingsbesluit Wbp voorwaarden waaronder de verantwoordelijke die met behulp van cameratoezicht persoonsgegevens verwerkt met het oog op de beveiliging van personen, gebouwen, terreinen, zaken en productieprocessen is vrijgesteld van de verplichting deze verwerking te melden bij het College bescherming persoonsgegevens (Cbp).

Uit de artikelen 33 en 34 van de Wbp vloeit voort dat cameratoezicht kenbaar moet worden gemaakt, bijvoorbeeld door middel van borden of stickers. Heimelijk cameratoezicht is aan strenge eisen gebonden en in beginsel alleen toelaatbaar na een voorafgaand onderzoek door het Cbp. De winkelier die winkeldiefstal met heimelijke camera het hoofd wil bieden, zal zich eerst op een andere manier moeten inspannen om een eind te maken aan de diefstallen. Bieden die inspanningen geen soelaas, dan kan heimelijk cameratoezicht slechts tijdelijk zijn, en van dien aard dat de inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de klanten en het personeel zo klein mogelijk is.

Beelden die zijn gemaakt met behulp van videocamera's kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de opsporing van strafbare feiten. Hierbij kan worden gedacht aan de camerabeelden van een tankstation die worden gebruikt om de daders van een gewapende overval op dat tankstation op te sporen. De camerabeelden van de overval kunnen worden overgedragen aan de politie en de rechter kan ze als bewijsmateriaal bestempelen. Het primaat bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten ligt echter bij de overheid en burgers kunnen camera-beelden waarop personen herkenbaar in beeld zijn dus niet zomaar zelf openbaren. Zij zullen eerst aangifte van een strafbaar feit moeten doen en de politie en justitie de gelegenheid geven om de beelden te beoordelen op bruikbaarheid voor de opsporing. De Aanwijzing Opsporingsberichtgeving van het College van procureurs-generaal van 16 februari 2009 (Stcrt. 51) geeft richtlijnen voor de gevallen waarin openbaar Ministerie en politie deze beelden gebruiken en onder de aandacht van het publiek brengen.

De leden van de VVD-fractie vragen of er overleg plaatsvindt tussen gemeenten en particulieren over de inzet van camera's en het gebruik van de beelden die daarmee worden gemaakt. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of zij mogelijkheden ziet om te komen tot vormen van publiek-private samenwerking op het vlak van cameratoezicht. Zijn daaraan risico's verbonden? Zo ja, hoe weegt de regering die kansen en risico's?

In verschillende gemeenten zijn er al samenwerkingsverbanden waarbij politie, gemeenten en private beveiligingsbedrijven samenwerken om optimaal gebruik te kunnen maken van de camerabeelden die worden gemaakt. Zo worden bedrijventerreinen en winkelcentra niet zelden beveiligd met zowel publieke als private camera's. Het doel van de samenwerking is dan niet alleen de handhaving van de openbare orde (het doel van gemeentelijke camera's), maar ook het beveiligen van personen en goederen die zich op het bedrijventerrein of in het winkelcentrum bevinden (het doel van particuliere camera's). Hiervoor gaf ik voor wat betreft de gemeentelijke camera's al aan dat het voor een succesvolle toepassing van cameratoezicht van belang is dat camerabeelden rechtstreeks worden bekeken en dat er adequaat wordt

gereageerd indien (dreigende) verstoringen van de openbare orde op de camera's worden geconstateerd. Hetzelfde geldt voor een succesvolle inzet van particuliere camera's. In dit verband kan ook worden gewezen op Live View, een werkwijze die het mogelijk maakt dat de politie in de meldkamer rechtstreeks meekijkt wanneer een particuliere (of gemeentelijke) cameratoezichtcentrale een incident waarneemt en doorschakelt aan de politie. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de juwelier die zijn particuliere camera's in geval van onraad rechtstreeks doorschakelt. Deze werkwijze verbetert de zogeheten heterdaadkracht aanzienlijk, doordat de politie in staat wordt gesteld om snel en effectief op situaties te reageren. De inmiddels aangesloten winkeliers en bedrijven zijn zeer te spreken over Live View.

Voor publiek en privaat cameratoezicht gelden verschillende wettelijke regimes voor de verwerking van persoonsgegevens. Om het risico te mijden dat die regimes door elkaar gaan lopen, is het bij elke vorm van publiek-private samenwerking van belang dat daarover vooraf heldere en werkbare afspraken worden gemaakt tussen de betrokken partijen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het mogelijk acht dat vaste camera's, waarvan de effectiviteit immers omstreden is, worden vervangen door flexibeler camera-inzet? Zo ja, op welke schaal zal zich dit naar verwachting voordoen? Zo nee, waarom niet?

Ik acht dat zonder meer mogelijk. Het voorliggende wetsvoorstel biedt de burgemeester de mogelijkheid om te kiezen tussen cameratoezicht op één plek, dan wel binnen een groter gebied en binnen een groter gebied kan hij kiezen tussen vaste en verplaatsbare camera's.

De mogelijkheid om cameratoezicht in te zetten is en blijft een beleidsvrije bevoegdheid van de burgemeester. De manier waarop die beleidsvrije bevoegdheid wordt uitgeoefend verschilt per gemeente. Het is om die reden lastig, zo niet onmogelijk, om aan te geven op welke schaal dit zich naar verwachting zal voordoen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in hoeverre de mobiele camera's de pakkans vergroten. Worden de camera's zoveel als mogelijk live uitgelezen zodat de heterdaadkracht beter kan worden georganiseerd?

In grotere gemeenten worden camera's in ieder geval op de zogenoemde «hot times» rechtstreeks uitgekeken. Het gaat dan om de periode van donderdag tot zondag en tijdens evenementen. In uitgaansgebieden wordt veelal ook rechtstreeks uitgekeken.

Met flexibel cameratoezicht kan sneller worden ingespeeld op lokale overlastproblematiek omdat camera's sneller op een plek kunnen worden geplaatst waar overlast is of dreigt te ontstaan. Ook kunnen camera's eenvoudiger met de overlast mee worden verplaatst waardoor de overlast in beeld blijft. Het rechtstreeks uitkijken van camerabeelden vergroot de heterdaadkracht van de camera's.

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie vragen op welke manier de burger wordt geïnformeerd over de inzet van flexibel cameratoezicht. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe dit behoorlijk kenbaar wordt gemaakt. Komen aan het begin van de wijk of het gebied bordjes te hangen waarop staat dat juist in dat gebied flexibele camera's komen te staan en waarom? Wordt dat aangekondigd op de website van de gemeente of in het plaatselijke nieuwsblad? Moet de gemeente de burgers ook op de hoogte brengen op het moment dat de mobiele camera's uit het straatbeeld verdwijnen?

Om de inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers zo beperkt mogelijk te houden, is het van belang

dat het voor de burger kenbaar is dat in een bepaald gebied of op een bepaalde plek camera's worden ingezet. Allereerst moet de gebiedsaanwijzing van de burgemeester op behoorlijke wijze kenbaar worden gemaakt. De Awb bepaalt in artikel 3:42, tweede lid, dat dit type besluiten wordt bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Als een gebiedsaanwijzing wordt ingetrokken, moet ook dat besluit volgens artikel 3:42, tweede lid, van de Awb bekend worden gemaakt. Vanaf het moment van de intrekking kunnen de borden waarmee burgers op cameratoezicht werden geattendeerd worden verwijderd. De praktijk laat zien dat gemeenten bij wijze van dienstverlening vaak verder gaan in hun communicatie dan de wet voorschrijft. Zo bevat de internetpagina van de gemeente Den Haag een overzicht met plaatsen waar camera's hangen en communiceert de gemeente Amsterdam met haar bewoners via speciaal belegde bewonersbijeenkomsten. Ook wordt in veel gemeenten het cameratoezicht via verschillende media bekend gemaakt, dus niet slechts via één wettelijk voorgeschreven medium. Als de camera's daadwerkelijk worden ingezet, moet ook dat kenbaar zijn. In het gebied moeten burgers op de inzet van cameratoezicht worden geattendeerd door bijvoorbeeld het plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt. Het voorgestelde zesde lid van artikel 151c van de Gemeentewet stelt expliciet dat de aanwezigheid van camera's binnen een daartoe aangewezen gebied «op duidelijke wijze kenbaar» moet zijn voor een ieder die dat gebied betreedt. Daaruit volgt dat niet kan worden volstaan met het plaatsen van één bord op een centrale plek binnen het cameragebied, maar dat in ieder geval aan de randen van het cameragebied aan burgers kenbaar moet worden gemaakt dat zij een cameragebied betreden.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe mobiel mobiel is. De burgers moeten op de hoogte worden gebracht van het voornemen dat mobiel cameratoezicht wordt toegepast. Hoe wordt de snelheid van de mobiliteit in overeenstemming gebracht met het op de hoogte brengen van buurtbewoners?

Voor de manier waarop het besluit tot aanwijzing van een cameragebied wordt bekendgemaakt, alsmede voor de manier waarop aan burgers kenbaar wordt gemaakt dat zij een cameragebied betreden, verwijs ik naar mijn antwoord op de vorige vraag.

De winst van het huidige wetsvoorstel is met name erin gelegen dat camera's snel kunnen worden verplaatst binnen het aangewezen gebied. Die winst zou teniet worden gedaan als ook elke feitelijke verplaatsing binnen het reeds aangewezen cameragebied nog eens afzonderlijk bekendgemaakt zou moeten worden. Door de borden aan de randen van het cameragebied blijft de kenbaarheid van het cameratoezicht te allen tijde, dus ook na verplaatsing van camera's binnen het gebied, gewaarborgd.

De leden van de D66-fractie vragen of de communicatie richting burgers over cameratoezicht op effectiviteit is gemeten en hoe de communicatie over het ophangen van camera's zich verhoudt tot de kennis van burgers over het gebruik van camera's in een bepaald gebied.

Een deel van de gemeenten onderzoekt hoeveel procent van de inwoners bekend is met cameratoezicht binnen hun gemeente. Uit deze evaluaties komt naar voren dat een ruime meerderheid van de mensen op de hoogte is van de inzet van camera's in een gemeente. In Amsterdam-West was in

2012 84% van de inwoners bekend met cameratoezicht.¹¹ In andere gebieden van Amsterdam is iets meer dan de helft van de inwoners bekend met cameratoezicht¹² en in 2009 was in Rotterdam gemiddeld 91% van de ondernemers bekend met cameratoezicht in hun gemeente. In Utrecht was in 2008 90% van de inwoners en 78% van de ondernemers bekend met het cameratoezicht¹³. Voor zover ik kan nagaan is er geen specifiek onderzoek gedaan naar de verhouding tussen de communicatie over het ophangen van camera's en de kennis van burgers over het gebruik van camera's in een bepaald gebied. Het lijkt evident dat de kennis van burgers toeneemt naarmate daarover meer en beter wordt gecommuniceerd.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het blijkens de memorie van toelichting bij de inzet van flexibel cameratoezicht gaat om andere soorten van ordeverstoringen dan die waarbij de politie flexibele camera's inzet. Deze leden vragen aan welke andere soorten van ordeverstoringen zij moeten denken.

Het gaat bij de inzet van camera's op grond van de Gemeentewet niet noodzakelijk om andere soorten van ordeverstoringen dan bij de inzet van politiecamera's, maar het gaat om andere situaties waarin, en een ander doel waarmee, de camera's worden ingezet. Voor het verschil tussen deze twee typen inzet van camera's verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over dat onderwerp.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er niet steeds daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging daarvan. Dit komt hen voor als een heel ruime bepaling. In hoeverre past dit voorgaande binnen de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit? Moet er niet op zijn minst een begin van dreiging zijn of een directe aanleiding dat flexibel cameratoezicht ingezet door de gemeente rechtvaardigt? Kan de regering hier uitgebreid op ingaan?

Voor de inzet van camera's op basis van de Gemeentewet geldt inderdaad niet dat er steeds daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging daarvan. Dat neemt echter niet weg dat de burgemeester die een gebied aanwijst waar camera's kunnen worden ingezet, moet kunnen motiveren waarom specifiek dat gebied wordt aangewezen. De burgemeester moet, om de woorden van de leden van de PvdA-fractie te gebruiken, kunnen aantonen dat er «op zijn minst een begin van een dreiging of een directe aanleiding» is om een bepaald gebied aan te wijzen. Dat begin van dreiging of die directe aanleiding is er niet als binnen een bepaald gebied niet of zelden de orde wordt verstoord. In dat geval zou de aanwijzing van dat gebied als cameragebied dan ook niet toelaatbaar zijn, want niet noodzakelijk ter handhaving van de openbare orde. In sommige gebieden, zoals uitgaansgebieden, is er echter met regelmaat sprake van verstoringen van de openbare orde en kan er derhalve om goede redenen worden besloten tot inzet van gemeentelijke camera's. Bij de vaststelling welke gebieden al dan niet in aanmerking komen voor cameratoezicht, gaat de burgemeester uit van informatie van de politie. Ook kan hij zich baseren op de zogenaamde Integrale Veiligheidsmonitor (IVM). Dit is een bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap dat gemeenten

¹¹ A. Schreijenberg & G.H.J. Homburg, *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam- West. Eindrapport*, Regioplan 2012, p. 18.

¹² P. van Egmond, S. Flight & S. Hulshof, *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam 2011. Overkoepelend rapport*, DSP Groep 2012, p. 26.

¹³ *Evaluatie cameratoezicht Utrecht*, Intraval 2008, p. 26

een beeld geeft van de veiligheidsbeleving van hun inwoners en hun wensen en behoeften op het gebied van veiligheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij in het wetsvoorstel een mogelijkheid ziet om camera's te bevestigen op ambulances ter bescherming van het ambulancepersoneel. Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering genegen de VNG dit te adviseren?

Het ligt niet voor de hand dat het cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet wordt ingezet door middel van de bevestiging van camera's op ambulances ter bescherming van het ambulancepersoneel. De burgemeester kan immers alleen camera's inzetten binnen het daartoe aangewezen gebied. Een dergelijk gebied zal slechts een beperkt deel van een gemeente bestrijken, terwijl ambulances hun werkterrein hebben binnen de gehele gemeente en gewoonlijk zelfs daarbuiten.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat cameratoezicht altijd aanvullend moet zijn op menselijk toezicht en nooit ter vervanging daarvan en vernemen graag van de regering of zij deze mening deelt.

Voor zover de leden van de SP-fractie van mening zijn dat de plaatsing van camera's niet mag betekenen dat in de buurt van die camera's het menselijk toezicht verdwijnt, deelt de regering die mening. De zichtbare aanwezigheid van politie en andere toezichthouders in de publieke ruimte blijft een belangrijk uitgangspunt bij de zorg voor veiligheid. Cameratoezicht kan echter wel een belangrijk hulpmiddel zijn voor een beter gedoseerde en gerichte inzet van politiemensen in situaties die daarom vragen. De aard en omvang van verstoringen van de openbare orde kunnen immers via dit hulpmiddel letterlijk beter in beeld worden gebracht dan op basis van bijvoorbeeld telefonische meldingen vanuit de omgeving.

De leden van de D66-fractie vragen of ad hoc overlast voorkomen kan worden door cameratoezicht en of voorbedachte delinquenten rekening houden met camera's en hun activiteiten verplaatsen naar een plek buiten het bereik van de camera's.

Indien de openbare orde op een plaats is verstoord of indien de openbare orde verstoord dreigt te worden, dan kan worden overgegaan tot de inzet van camera's. Alleen als er informatie vooraf beschikbaar is kan ad hoc overlast worden voorkomen door cameratoezicht. Bij ad hoc overlast is er echter veelal geen sprake van aanwijzingen vooraf waarop kan worden geanticipeerd door het plaatsen van camera's.

Het plaatsen van camera's ontmoedigt potentiële delinquenten weliswaar om illegale activiteiten te ontplooiën, maar biedt vanzelfsprekend niet de garantie dat binnen het bereik van de camera's geen illegale activiteiten meer zullen plaatsvinden. Uit het onderzoek «Daders over cameratoezicht» van Politie en Wetenschap¹⁴ komt naar voren dat berekenende daders bij hun delicten rekening houden met cameratoezicht maar dat het afhangt van de opbrengst van het delict of zij het delict desondanks plegen. Indien toch delicten worden gepleegd in het zicht van camera's, dan kunnen de beelden worden gebruikt ten behoeve van de opsporing. Uit het genoemde onderzoek blijkt dat professionele daders hun handelen zoveel mogelijk verplaatsen naar een gebied zonder cameratoezicht. Doordat de procedure voor de plaatsing en verplaatsing van camera's

¹⁴ A. van Schijndel, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, «Daders over cameratoezicht», Politie en Wetenschap 2012.

wordt vereenvoudigd, maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om snel te reageren op zich verplaatsende verstoringen van de openbare orde.

4.2. Gebiedsaanwijzing

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben de indruk dat met dit wetsvoorstel complete binnensteden kunnen worden aangewezen als cameragebied en zij vragen of deze indruk juist is. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat het onwenselijk is dat de burgemeester een gehele gemeente aanwijst als cameragebied.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat automatisch de gehele gemeente of binnenstad van de gemeente wordt aangewezen. Dat kan ook niet, nu de gebiedsaanwijzing moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit, waaruit volgt dat nauwkeurig zal moeten worden afgewogen welke openbare plaatsen wel, en welke niet worden aangewezen. Een enkele en ongemotiveerde verwijzing naar de gehele gemeente of binnenstad geeft geen blijk van een dergelijke zorgvuldige afweging. Die delen van de gemeente waar de inzet van camera's niet noodzakelijk kan worden geacht in het belang van de handhaving van de openbare orde, mogen niet door de burgemeester worden aangewezen als cameragebied. Ook hier kan de gemeenteraad weer een rol spelen. Dat kan via zijn regelgevende bevoegdheid, door te bepalen in welke gebieden er wel of in ieder geval niet gebruik mag worden gemaakt van camera's, maar ook via zijn controlerende bevoegdheid, door de burgemeester ter verantwoording te roepen met betrekking tot de uitoefening van zijn bevoegdheid om camera's in te zetten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de duur van het cameratoezicht onbeperkt kan worden verlengd.

Als cameratoezicht in een bepaald gebied steeds noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde, kan de duur van het cameratoezicht telkens worden verlengd. Het ligt in de rede dat dit met name in de zogenaamde «hot spots», zoals uitgaansgebieden, het geval zal zijn. Dit hoeft echter niet noodzakelijkerwijs zo te zijn. Gedacht kan worden aan de straat die als cameragebied is aangewezen vanwege de in die straat gelegen discotheek. Als die discotheek definitief de deuren sluit, kan het zo zijn dat de noodzaak aan het cameratoezicht in die straat is ontvallen. De burgemeester moet in dat geval het cameratoezicht in die straat beëindigen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet voor de hand ligt dat ordeverstoorders, als voor hen kenbaar is waar camera's hangen, hun activiteiten ergens anders zullen ontplooien en de ordeverstoring dus elders zal plaatsvinden (het zogenaamde «waterbedeffect»).

Het gewenste gevolg van cameratoezicht is dat de overlast in een gebied afneemt of in zijn geheel verdwijnt. Er bestaat altijd een kans dat ordeverstoorders hun activiteiten verplaatsen naar een plek waar geen camera hangt. Met het voorliggende wetsvoorstel kunnen gemeenten, in tegenstelling tot de huidige regime van artikel 151c van de Gemeentewet, binnen de aangewezen cameragebieden daarop een antwoord bieden. Dit wetsvoorstel maakt het immers mogelijk om camera's eenvoudig en snel met de overlast mee te verplaatsen. Mochten ordeverstoorders daarop inspelen en hun activiteiten verleggen naar gebieden waar geen camera's geplaatst mogen worden, dan kan de burgemeester – mits dat noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde – die gebieden aanwijzen als cameragebied.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe eenvoudig een burgemeester een gebied kan oprekken als blijkt dat hij zijn doel niet binnen het eerder aangewezen gebied kan bereiken.

Als de burgemeester een ander gebied wil aanwijzen of het aangewezen gebied wil wijzigen, dient hij een nieuw besluit te nemen. De wijziging van een bestaand besluit geldt ook als het nemen van een besluit in de zin van de Awb en de burgemeester dient dus ook de wijziging van een eerder aangewezen gebied zorgvuldig voor te bereiden. Daarbij is hij weer onverkort gebonden aan de voorwaarden die volgen uit artikel 151c Gemeentewet en, net als tegen de primaire aanwijzing van een cameragebied, staat tegen de wijziging van het eerder aangewezen cameragebied bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat er wordt gedaan met de beelden die buiten de daartoe gestelde voorwaarden zijn opgenomen en bewaard?

Het uitgangspunt is uiteraard dat te allen tijde wordt voorkomen dat er beelden worden opgenomen en bewaard buiten de daartoe gestelde voorwaarden. Indien dat onverhoopt toch zou gebeuren, dient de politie – onder wier regie de camerabeelden worden verwerkt – de beelden die buiten de daartoe gestelde voorwaarden zijn opgenomen en bewaard onmiddellijk te vernietigen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt nagegaan of een evaluatie van het cameratoezicht daadwerkelijk wordt verricht en of camera's ook daadwerkelijk worden verwijderd als de noodzaak aan die camera's is ontvallen.

Het is bij uitstek de taak van de gemeenteraad om de burgemeester ten aanzien van deze onderwerpen ter verantwoording te roepen. Vanzelfsprekend kan de raad op elk moment vragen stellen aan de burgemeester over de noodzaak van cameratoezicht. Om een meer structurele verantwoording van de burgemeester aan de raad te bewerkstelligen zou de raad de burgemeester kunnen verzoeken om periodiek te rapporteren over de noodzaak van de camera's die op basis van de Gemeentewet zijn geplaatst.

De leden van de D66-fractie vragen of de snellere procedure voor de verplaatsing van camera's gepaard gaat met de noodzakelijke zorgvuldigheid.

Daar mogen zij zonder meer van uit gaan. Het is van groot belang dat niet alleen de noodzakelijke zorgvuldigheid wordt betracht bij het nemen van het besluit tot aanwijzing van een cameragebied, maar zeker ook bij de feitelijke plaatsing en verplaatsing van de camera's binnen dat gebied.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de gemeenteraad het besluit van de burgemeester op proportionaliteit en subsidiariteit kan controleren.

De gemeenteraad kan op verschillende manier invloed uitoefenen op de manier waarop de burgemeester omgaat met zijn bevoegdheid om camera's in te zetten ter handhaving van de openbare orde. Allereerst is het de gemeenteraad die bepaalt of al dan niet bij raadsverordening de bevoegdheid wordt verleend aan de burgemeester om camera's in te zetten. Indien de gemeenteraad de burgemeester bij raadsverordening de bevoegdheid verleent tot de inzet van camera's, kan de raad de burgemeester verzoeken om betrokken te worden bij zijn bevoegdheid om camera's in te zetten. Zo kan de raad de burgemeester vragen om geraadpleegd te worden voorafgaand aan een besluit van de

burgemeester strekkende tot aanwijzing van een cameragebied. Op die manier kan de gemeenteraad een voorgenomen besluit van de burgemeester op proportionaliteit en subsidiariteit beoordelen nog voordat het besluit wordt genomen. Vanzelfsprekend kan de gemeenteraad de besluiten van de burgemeester te allen tijde op proportionaliteit en subsidiariteit controleren nadat ze zijn genomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de rechtsbescherming voor burgers. Klopt het dat burgers of andere belanghebbenden in de nieuwe situatie alleen bezwaar kunnen maken tegen een gebiedsaanwijzing, terwijl op dat moment mogelijk nog niet duidelijk is of zij een camera in de directe nabijheid van hun huis of bedrijf krijgen?

Burgers die belanghebbende zijn bij het besluit van de burgemeester om een gebied aan te wijzen voor de inzet van camera's kunnen tegen een dergelijk besluit vanzelfsprekend bezwaar aantekenen. Het kan zijn dat na het verlopen van de bezwaartermijn camera's binnen het aangewezen gebied worden geplaatst of verplaatst. De beslissing strekkende tot de feitelijke plaatsing en verplaatsing van camera's binnen het aangewezen gebied kan niet worden aangemerkt als het nemen van een besluit in de zin van de Awb. Tegen die beslissingen kan derhalve niet rechtstreeks bezwaar worden aangetekend. Dit betekent echter niet dat er geen rechtsbescherming is voor burgers. Belanghebbende burgers kunnen de burgemeester verzoeken om het besluit strekkende tot de gebiedsaanwijzing te wijzigen of zelfs in zijn geheel in te trekken, zodat alsnog een appellabel besluit ontstaat. Dat gaat als volgt:

De gebiedsaanwijzing is een concretiserend besluit van algemene strekking. Een belanghebbende burger kan de burgemeester verzoeken om een concretiserend besluit van algemene strekking, inhoudende de wijziging of intrekking van de gebiedsaanwijzing, te nemen. Vervolgens zijn er drie mogelijkheden: (1) de burgemeester neemt het gevraagde besluit en wijzigt de gebiedsaanwijzing, of trekt die in, (2) de burgemeester reageert op het verzoek, maar weigert het gevraagde besluit te nemen (wijst het dus af), of (3) de burgemeester reageert niet binnen de daarvoor geldende termijn op het verzoek van de belanghebbende burger. In het eerste geval zal de kous af zijn voor de burger: hij heeft gekregen wat hij wilde. In de andere gevallen ligt dat anders. In het tweede geval staat bezwaar en beroep open op grond van artikel 6:2, onder a, in combinatie met de artikelen 7:1 en 8:1 van de Awb. In het derde geval staat, indien de burgemeester ook na een ingebrekestelling op grond van artikel 6:12 Awb niet binnen twee weken op het verzoek reageert, direct beroep open op grond van de artikel 6:2, onder b, in combinatie met de artikelen 7:1, eerste lid, onder e, en 8:1 van de Awb.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waar burgers terecht kunnen als zij van mening zijn dat camera's niet zorgvuldig zijn geplaatst, bijvoorbeeld op ooghoogte of gericht op de ramen van een woonhuis.

De locaties van de camera's worden vooraf zorgvuldig bepaald door de burgemeester, die zich daarbij bedient van de expertise van de politie. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat gemeentelijke camera's onjuist worden geplaatst en/of in woonhuizen naar binnen kunnen kijken. Om die reden maken gemeenten nu al gebruik van de mogelijkheid om plekken die om privacy-redenen niet gefilmd mogen worden automatisch grijs te kleuren. In mijn antwoord op de vorige vraag heb ik uiteengezet welke rechtsbescherming open staat voor de burger die wil klagen over gemeentelijk cameratoezicht. Er bestaan echter ook meer informele mogelijkheden dan het aantekenen van bezwaar en beroep die de burger kan aanwenden als hij vermoedt dat een camera niet zorgvuldig is

geplaatst. Gemeenten hebben doorgaans een algemeen nummer of e-mailadres waar burgers met vragen, opmerkingen en klachten rond het cameratoezicht terecht kunnen. In verschillende gemeenten bestaat er bovendien een mogelijkheid voor inwoners van een gebied waar camera's hangen om bij de politie te gaan kijken waar de camera's hangen en wat er in beeld is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom niet ervoor is gekozen om een duidelijk onderscheid te maken tussen vast en verplaatsbaar cameratoezicht. In dat geval zou de huidige regeling immers kunnen blijven gelden waardoor er meer rechtszekerheid voor belanghebbenden is.

Zoals ik in eerder aangaf, behelst dit wetsvoorstel geen vervanging, maar een uitbreiding van het huidige regime. De huidige mogelijkheden tot inzet van vaste camera's blijven bestaan en door de burgemeester genomen besluiten op basis van het huidige artikel 151c Gemeentewet kunnen onverkort van kracht blijven.

4.3. Tijdsduur flexibel cameratoezicht

De leden van de D66-fractie vragen of de burgemeester standaard rapporteert over de effectiviteit van cameratoezicht en op basis van welke criteria de burgemeester beoordeelt of cameratoezicht nog noodzakelijk is.

Het volgt uit de wet dat de burgemeester zich er steeds van zal moeten vergewissen dat de noodzaak niet aan een gebiedsaanwijzing is ontvallen. Is de noodzaak aan een gebiedsaanwijzing ontvallen, dan schrijft het voorgestelde artikel 151c, vijfde lid, Gemeentewet immers dwingend voor dat de burgemeester het besluit intrekt. Uiteraard kan dit ook betekenen dat het besluit slechts deels, namelijk voor dat deel van het gebied waar cameratoezicht niet meer noodzakelijk is, wordt ingetrokken.

Het wetsvoorstel schrijft niet voor dat de burgemeester standaard moet rapporteren over de effectiviteit van het cameratoezicht, maar het staat de gemeenteraad vanzelfsprekend vrij om de burgemeester te verzoeken om incidenteel of periodiek te rapporteren over de effectiviteit van het cameratoezicht.

De criteria aan de hand waarvan de burgemeester beoordeelt of camera-toezicht nog noodzakelijk is, zijn dezelfde als de criteria die hij eerder heeft toegepast toen hij tot de aanwijzing van het cameragebied besloot. De centrale vraag is steeds: is het cameratoezicht binnen een bepaald gebied noodzakelijk in het belang van de handhaving van de openbare orde? Om die vraag te kunnen beantwoorden, baseert de burgemeester zich op informatie van de politie. Deze informatie geeft de burgemeester een beeld van de veiligheidssituatie van het gebied waarin het cameratoezicht plaatsvindt. Ook kan de burgemeester zich baseren op de eerder genoemde Integrale Veiligheidsmonitor (IVm).

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat de inzet van camera's sneller toelaatbaar is naarmate een burger in de gegeven situatie minder privacy mag verwachten.

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de inzet van camera's sneller toelaatbaar is in situaties waarin burgers minder privacy mogen verwachten. Om de inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers zo beperkt mogelijk te houden, bepaalt artikel 151c, zesde lid (nieuw), van de Gemeentewet, dan ook dat de aanwezigheid van camera's op duidelijke manier kenbaar is voor burgers die een cameragebied betreden. Door dit kenbaarheidsvereiste

weten burgers, of zouden zij moeten weten, dat in een bepaald gebied camera's worden gebruikt en kunnen zij – indien zij dat willen – hun gedrag daarop aanpassen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welk moment toelaatbaar cameratoezicht over gaat in stelselmatige observatie, waarvoor een machtiging is vereist.

Op basis van de artikelen 126g, 126o en 126zd van het Wetboek van Strafvordering kunnen personen in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten stelselmatig worden geobserveerd. Van stelselmatige observatie is sprake indien de observatie tot resultaat kan hebben dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands leven wordt verkregen. Stelselmatige observatie impliceert daarmee een inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de persoon die stelselmatig geobserveerd wordt. Om die reden is stelselmatige observatie alleen in bepaalde omstandigheden en onder een aantal voorwaarden toegestaan, na een daartoe strekkend bevel van de officier van justitie. Stelselmatige observatie behoeft overigens niet noodzakelijk te worden verricht met behulp van technische hulpmiddelen, zoals camera's, maar kan ook plaatsvinden door normaal gebruik van de zintuigen.

Gemeentelijk cameratoezicht wijkt duidelijk af van stelselmatige observatie op grond van het Wetboek van Strafvordering. Het cameratoezicht op basis van artikel 151c van de Gemeentewet is immers niet gericht op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar op het handhaven van de openbare orde in een deel van de openbare ruimte. Daarbij richt het cameratoezicht zich niet op specifieke personen, laat staan op het verkrijgen van een min of meer volledig beeld van hun leven. Dit leidt tot de conclusie dat bij de toepassing van gemeentelijk cameratoezicht weliswaar personen herkenbaar in beeld zullen komen, hetgeen voor de zinnvolle handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten ook wenselijk is, maar van stelselmatige observatie in de zin van het Wetboek van Strafvordering geen sprake zal zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of burgers kunnen klagen over het feit dat het cameratoezicht voortduurt. Hoe wordt omgesprongen met de melding van een politieagent dat een camera onjuist is geplaatst en met name, met de inbreuk die dat op dat moment maakt dan wel heeft gemaakt op de privacy van de personen die op de camerabeelden te zien zijn?

Bij de uitvoering van het gemeentelijk cameratoezicht bedient de burgemeester zich van de politie. Voordat een camera wordt geplaatst, worden de cameraposities nauwkeurig en in overleg met de politie bepaald. Bij de plaatsing wordt rekening gehouden met de privacy van burgers. Voorkomen moet worden dat gemeentelijke camera's onjuist worden geplaatst en/of in woonhuizen naar binnen kunnen kijken. De onzorgvuldige plaatsing van camera's kan blijken door een melding van een politieambtenaar, maar vanzelfsprekend ook door een melding van een burger. Als bij gemeenten of bij de politie een melding binnenkomt dat camera's onjuist zijn geplaatst, dienen zij deze meldingen serieus te nemen. Concreet houdt dat in dat nagegaan moet worden of de camera's inderdaad onzorgvuldig zijn geplaatst en, indien dat het geval is, dient de camera zo snel mogelijk te worden verplaatst of verwijderd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of het mogelijk is de verwerking van de camerabeelden niet meer afhankelijk te maken van het vereiste van een concreet strafbaar feit, zoals ook de Raad voor de Korpschefs voorstelt. Welke waarborgen zouden in dat geval

kunnen worden ingevoerd, ter voorkoming van de schending van de privacy van betrokkenen?

Camera's die op basis van de Gemeentewet door de burgemeester worden ingezet zijn primair bedoeld voor de handhaving van de openbare orde. Met een ander doel dan de handhaving van de openbare orde mogen geen camera's worden geplaatst of gebruikt, dus ook niet ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Het doel van het gemeentelijke cameratoezicht sluit aan bij de algemene verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde, zoals verwoord in artikel 172 van de Gemeentewet.

Dit laat evenwel onverlet dat de beelden die zijn vastgelegd met de camera's die geplaatst zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde, onder strikte voorwaarden voor de opsporing van een concreet strafbaar feit door politie en justitie kunnen worden gebruikt. De gedachte hierachter is dat er niet mag worden weggekeken als op gemeentelijke camera's strafbare feiten worden geconstateerd. Ingevolge artikel 151c, negende lid (nieuw), kunnen camerabeelden langer worden bewaard indien dat noodzakelijk is voor de opsporing van een concreet strafbaar feit. De rechtvaardiging voor die verlengde bewaartermijn valt weg als er geen verdenking is van een concreet strafbaar feit. In dat geval acht ik een langere bewaartermijn dan het voorgeschreven maximum van vier weken dan ook niet proportioneel.

Om deze redenen ben ik er geen voorstander van om de verwerking van de camerabeelden niet meer afhankelijk te maken van het vereiste van een concreet strafbaar feit, zoals de Raad voor de Korpschefs in het kader van de consultatie van dit wetsvoorstel heeft voorgesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij ervan uit mogen gaan dat camera's zorgvuldig worden geplaatst.

Daar mogen zij zonder meer van uit gaan. Zoals ik hiervoor in mijn antwoord aan de leden van de D66-fractie aangaf, is het van groot belang dat niet alleen de noodzakelijke zorgvuldigheid wordt betracht bij het nemen van het besluit tot aanwijzing van een cameragebied, maar zeker ook bij de feitelijke plaatsing en verplaatsing van de camera's binnen dat gebied.

Uit de memorie van toelichting begrijpen de leden van de PvdA-fractie dat steeds vaker beelden worden uitgekeken door goedkopere beveiligingsbedrijven of gemeentelijke bijzondere opsporingsambtenaren. Hoe is de bescherming van de privacy van burgers die op de beelden voorkomen gewaarborgd daar waar de beelden door beveiligingsbedrijven of gemeentelijke boa's worden uitgekeken? Hebben zij een geheimhoudingsverklaring moeten tekenen? Zo nee, op welke manier wordt de privacy van de burgers dan wel gewaarborgd?

De politie heeft de operationele regie bij de uitvoering van het gemeentelijk cameratoezicht en de politie is verantwoordelijk voor de verwerking van de camerabeelden. Dit betekent echter niet dat de beelden uitsluitend door politieambtenaren mogen worden uitgekeken. Het is op grond van artikel 14, eerste lid, van de Wbp toegestaan dat andere personen de beelden uitkijken, mits dat plaatsvindt onder regie van de politie. Artikel 14, tweede lid, van de Wbp bepaalt dat de uitvoering van de verwerking door deze niet-politieambtenaren wordt geregeld in een overeenkomst of krachtens een andere rechtshandeling waardoor een verbintenis ontstaat tussen deze niet-politieambtenaren en de politie. In een deel van de gemeenten worden beelden uitgekeken door boa's of particuliere beveiligingsorganisaties. Boa's zijn in dienst van de gemeente of worden door de gemeente ingehuurd. Boa's moeten voldoen aan

strengere bekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen en ter verkrijging van de status van boa worden zij beëdigd. In deze eed ligt een geheimhoudingsverklaring besloten. Boa's die voor het uitkijken van de beelden worden ingehuurd tekenen daarnaast een afzonderlijke geheimhoudingsverklaring. Ook particuliere beveiligers ondertekenen een geheimhoudingsverklaring. Zij worden bovendien gescreend door de politie en ze krijgen een opleiding waar de politie actief bij betrokken is.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voorbeelden en aantallen kan geven van mensen die kenbaar hebben gemaakt door cameratoezicht echt last te hebben gehad van aantasting van hun privacy c.q. daarin ernstig zijn geschaad?

Er zijn geen landelijke cijfers over het aantal mensen dat heeft geklaagd over cameratoezicht. Wel besteedt een deel van de gemeenten in evaluaties van het cameratoezicht aandacht aan het draagvlak van het cameratoezicht onder de bewoners en ondernemers in een cameragebied. In Amsterdam zijn er de afgelopen jaren geen klachten tegen gemeentelijk cameratoezicht ingediend. De klachten die de gemeente heeft ontvangen zijn juist gericht tegen het beëindigen van het cameratoezicht. Ook in de gemeente Den Haag zijn er geen klachten ontvangen tegen het gemeentelijk cameratoezicht.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe in de praktijk wordt omgegaan met de nieuwe privacyrisico's die het wetsvoorstel met zich brengt. Hoe wordt zeker gesteld dat als bijvoorbeeld wordt signaleerd dat camera's onjuist zijn geplaatst en bijvoorbeeld op de ramen van woningen zijn gericht of dat camera's nutteloos blijven hangen, er actie wordt ondernomen dit te corrigeren? Aangegeven wordt dat de gemeenteraad een belangrijke rol kan spelen bij het zoveel mogelijk beperken van de risico's. Bestaat er inzicht in de wijze waarop gemeenteraden deze rol thans, bij het huidige cameratoezicht, invulling geven aan deze rol?

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat gemeentelijke camera's in woonhuizen naar binnen kunnen kijken. Om die reden maken gemeenten nu al gebruik van de mogelijkheid om plekken die om privacy-redenen niet gefilmd mogen worden automatisch grijs te kleuren. Deze techniek («blinking») is niet beperkt tot camera's die voortdurend in dezelfde richting gepositioneerd zijn, maar kan ook worden toegepast op bewegende camera's. De grijze vlakken draaien dan automatisch met de camera mee. Als bij gemeenten of bij de politie een melding binnenkomt dat camera's onjuist zijn geplaatst, dienen zij deze meldingen serieus te nemen. Concreet houdt dat in dat nagegaan moet worden of de camera's inderdaad onzorgvuldig zijn geplaatst en, indien dat het geval is, dient de camera zo snel mogelijk te worden verplaatst of verwijderd. Om te voorkomen dat camera's onnodig lang blijven hangen, heb ik in het wetsvoorstel expliciet opgenomen dat de burgemeester de gebiedsaanwijzing intrekt zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. Daaruit volgt al dat de burgemeester regelmatig moet evalueren of geplaatste camera's nog noodzakelijk zijn. Gemeenteraden kunnen op verschillende manieren invloed uitoefenen op de uitoefening van de bevoegdheid van de burgemeester met betrekking tot de inzet van camera's. Door nauwgezet toe te zien op de uitoefening van het cameratoezicht, kunnen privacy-risico's zo veel mogelijk worden beperkt. Voor de wijze waarop gemeenteraden invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijk cameratoezicht verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over dit onderwerp.

De leden van de D66-fractie vragen de regering op welke wijze wordt gewaarborgd dat informatievergaring vanuit de lucht, die met laagvliegende camera's bijzonder gedetailleerd kan zijn, niet in strijd is met privacyregels.

Het houden van cameratoezicht vanuit de lucht kan een inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers met zich brengen. Er moeten daarom goede redenen zijn om tot een dergelijke inzet van camera's over te gaan. Voor de toelaatbaarheid van cameratoezicht met vliegende camera's verwijs ik naar paragraaf 4.1, waar ik nader op dat onderwerp ben ingegaan.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe effectief en op tijd kan worden opgetreden als de beelden niet live of achteraf worden bekeken.

Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen of zij beelden al dan niet rechtstreeks uitkijken. Het is evident dat effectief en tijdig optreden lastig is indien camerabeelden niet rechtstreeks worden uitgekeken. In verschillende gemeenten wordt efficiënt gebruik gemaakt van camera's, door camera's alleen live uit te kijken op de momenten waarop dat aangewezen wordt geacht. Zo is het niet altijd logisch om op maandagochtend camera's in een uitgaansgebied rechtstreeks uit te kijken en hetzelfde geldt voor camera's in een winkelstraat op dinsdagnacht.

De leden van de D66-fractie merken op dat beelden van gemeentelijke camera's moeten worden uitgekeken onder regie van de politie, maar dat uit evaluaties blijkt dat dit in 30% van de gevallen niet gebeurt. Hoe verhoudt dit zich tot de wet? Kan de regering toelichten hoe het toezicht geregeld is in de praktijk?

De politie heeft de operationele regie bij de uitvoering van het gemeentelijk cameratoezicht. Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie, is al het een en ander hierover opgemerkt. De beslissing tot daadwerkelijke inzet van politiepersoneel op basis van camerabeelden kan slechts worden genomen door de politie zelf. Daartoe is ten minste noodzakelijk dat die beelden binnen zeer korte tijd aan de politie ter beoordeling kunnen worden doorgegeven. Gemeenten bepalen zelf hoe zij precies invulling geven aan het uitkijken van de camerabeelden. Dat geldt zowel voor de vraag wie de beelden uitkijkt, als voor de vraag of de camerabeelden rechtstreeks worden uitgekeken. In de praktijk worden camerabeelden niet altijd rechtstreeks uitgekeken, maar tijdens de zogeheten «hot times» is dit zeker in de grotere steden wel het geval. In Rotterdam worden de beelden uitgekeken door gemeentelijke boa's, onder toezicht van twee politieambtenaren die in het uitkijkcentrum aanwezig zijn. De praktijk in Amsterdam geeft een vergelijkbaar beeld. In Amsterdam worden de beelden uitgekeken door speciaal daarvoor opgeleide gemeentelijke boa's. Politieambtenaren hebben de regie op het uitkijken en zijn in de uitkijkruimte aanwezig. Zij geven waargenomen incidenten snel door.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de nieuwe privacyrisico's die het wetsvoorstel met zich brengt geen aanleiding zouden moeten vormen om de vereisten van kenbaarheid aan te scherpen.

Op basis van dit wetsvoorstel hoeft de burgemeester zich niet langer te beperken tot het aanwijzen van specifieke plaatsen, maar kan hij gebieden aanwijzen waar camera's kunnen worden ingezet. Voor de kenbaarheid van het cameratoezicht heeft dit tot gevolg dat het cameratoezicht niet alleen meer in de directe nabijheid van de camera's bekend hoeft te worden gemaakt, maar in ieder geval aan de randen van het gebied dat de

burgemeester als cameragebied heeft aangewezen. Het voorgestelde zesde lid van artikel 151c Gemeentewet brengt deze wijziging tot uitdrukking. Daarmee is de kenbaarheid van het cameratoezicht verzekerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet is gekozen voor een verplichting voor de burgemeester om te evalueren of geplaatste camera's nog noodzakelijk zijn in het belang van handhaving van de openbare orde.

In feite ligt een dergelijke evaluatieverplichting reeds in het wetsvoorstel besloten. In dit wetsvoorstel heb ik expliciet opgenomen dat de burgemeester de gebiedsaanwijzing intrekt zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. Daaruit volgt al dat de burgemeester regelmatig moet evalueren of geplaatste camera's nog noodzakelijk zijn.

5.2. Toetsing van de voorgestelde maatregel aan artikel 8 EVRM

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom zij veronderstelt dat Nederlanders bereid zijn voor flexibel cameratoezicht rechten op te geven en financiële kosten te betalen.

In hun vraagstelling refereren de leden van de D66-fractie er terecht aan dat cameratoezicht onder omstandigheden een inmenging impliceert in de rechten van burgers en dat met de uitvoering van gemeentelijk cameratoezicht kosten gemoeid zijn. Om die redenen acht ik het niet alleen van groot belang dat gemeenten vrij zijn om, binnen de wettelijke kaders, al dan niet te kiezen voor cameratoezicht, maar ook dat de beslissing om camera's in te zetten politiek gedragen wordt in de gemeente en dat over de uitoefening van die bevoegdheid democratische verantwoording wordt afgelegd. Het regime van artikel 151c Gemeentewet voldoet aan die eisen. De keuze of al dan niet camera's worden ingezet ter handhaving van de openbare orde is een beleidsvrije keuze die op lokaal niveau wordt gemaakt. Het democratische draagvlak voor het inzetten van camera's is gewaarborgd door de wettelijke eis dat de burgemeester alleen camera's kan inzetten als de gemeenteraad – als lokale volksvertegenwoordiging – hem die bevoegdheid expliciet bij raadsverordening heeft verleend. Over de uitoefening van de bevoegdheid tot inzet van camera's is de burgemeester bovendien verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

6. Bestuurlijke en financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie merken op dat het in de praktijk voorkomt dat camerabeelden door ingehuurde beveiligingsbedrijven of gemeentelijke boa's (bijzondere opsporingsambtenaren) worden bekeken. Zij vragen de regering of deze mensen worden gescreend, of het bekijken van de beelden nog steeds onder regie van de politie gebeurt, of het optreden van de politie vertraging oploopt door de uitbesteding van het toezicht en welk effect dit heeft voor de openbare orde.

Voor het antwoord op het eerste deel van deze vraag verwijs ik naar het antwoord dat ik eerder gaf op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Door het uitbesteden van het uitkijken van de camerabeelden wordt nauwelijks vertraging opgelopen. Het uitkijken gebeurt steeds onder regie van de politie en camerabeelden moeten steeds snel kunnen worden doorgezeten naar de politiemeldkamer. Politieambtenaren kunnen vervolgens snel beslissen of, en zo ja welke, actie moet worden onder-

nomen. Het effect van eventuele vertraging die wordt opgelopen door de uitbesteding van het toezicht is dus nihil.

7. Adviezen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toezeggen dat er geen certificeringseisen voor camera's zullen worden gesteld.

Dat kan ik toezeggen. Uit het oogpunt van lastenbeperking voel ik er niet voor om certificeringseisen te stellen aan de camera's.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe zij de inzet van nieuwe technieken bij preventie en repressie van verstoringen van de openbare orde ziet en of het niet beter is te komen tot een algemener wettelijk kader, zodat nieuwe technieken onmiddellijk kunnen worden gebruikt en deze toch deugdelijk worden genormeerd.

De technische ontwikkelingen op het gebied van cameratoezicht gaan snel. Gemeenten moeten de ruimte hebben om nieuwe technieken in te zetten indien dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Het huidige regime schiet wat dat betreft tekort omdat het huidige artikel 151c van de Gemeentewet voorschrijft dat alleen vaste camera's kunnen worden ingezet. Uit de techniekonafhankelijke redactie van het wetsvoorstel volgt dat geen enkele technische vorm van cameratoezicht bij voorbaat uitgesloten zal zijn. Uit de normering volgt echter dat elke technische vorm van cameratoezicht aan bepaalde wettelijke eisen moet voldoen, zoals het noodzakelijkheidsvereiste, waarop hiervoor reeds uitvoerig is ingegaan. Door de techniekonafhankelijke redactie kunnen nieuwe technieken op het gebied van cameratoezicht dus snel worden ingezet, mits dat gebeurt binnen de bestaande wettelijke en verdragsrechtelijke kaders.

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom zij niet ervoor heeft gekozen een jaarlijkse evaluatie uit te voeren terwijl dit bij de introductie van het cameratoezicht wel het geval was.

Een wettelijk verplichte evaluatie lijkt mij niet nodig. Anders dan bij de introductie van het cameratoezicht gaat het bij dit wetsvoorstel niet om de invoering van een nieuw instrument, maar om de flexibilisering van een bestaand instrument. Over de toepassing van het flexibel cameratoezicht wordt bovendien verantwoording afgelegd aan gemeenteraden. In veel gemeenten zendt de burgemeester na afloop van ieder jaar een verantwoordingsverslag aan de raad over het gevoerde cameratoezicht.

II ARTIKELSGEWIJS

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven waarom ervoor is gekozen artikel 151c, tweede lid, niet samen te voegen met artikel 151c, derde lid.

Opname in één artikellid ligt niet voor de hand omdat de artikelliden daarvoor inhoudelijk onvoldoende met elkaar samenhangen. Het tweede lid bepaalt waarover de burgemeester in ieder geval moet besluiten als hij camera's wil gaan inzetten. Het derde lid bepaalt dat de burgemeester zich bij de uitvoering van het cameratoezicht bedient van de onder zijn gezag staande politie en gaat dus niet, zoals het tweede lid, over de inhoud van het besluit van de burgemeester.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten