

## Voorzitter

Met haar is de basis voor de erfopvolging verbreed. Zij is nu derde in de lijn van troonopvolging.

De toekomst van dit kind zal worden beïnvloed door de nabijheid van de troon. Haar leven zal, net als dat van haar zusje, anders zijn dan dat van andere kinderen. Wij gunnen haar van harte een gelukkige toekomst met een goede balans tussen haar positie als lid van het Koninklijk Huis en haar individuele vrijheid om de dingen te doen die passen bij haar talenten en interesses. Maar dat is een zorg van later. Allereerst gunnen wij haar een fijne, onbezorgde jeugd.

Wij wensen prinses Alexia al het goede toe, samen met haar ouders en haar zusje.

De **voorzitter**: Ik dank de minister-president voor zijn woorden.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ingekomen is een beschikking van de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer houdende aanwijzing van mevrouw A.D.S.M. Nijs tot vertegenwoordiger in de parlementaire vergadering van de Raad van Europa.

Deze beschikking ligt op de Griffie ter inzage. Ik stel voor, de beschikking voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: De overige ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie).

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 29 april 2003 te Berlijn totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de uitoefening van de Luchtverkeersleiding door de Bondsrepu-**

**bliek Duitsland boven Nederlands grondgebied alsmede de gevolgen van burgergebruik van de luchthaven Niederrhein op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden (29437);**

- **het wetsvoorstel Samenvoeging gemeenten Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg (30032);**

- **het wetsvoorstel Technische verbeteringen en enige andere wijzigingen in de Arbeidstijdenwet (30062).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en de Wet politieregisters in verband met de invoering van regels omtrent het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht op openbare plaatsen (camera-toezicht op openbare plaatsen) (29440).**

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Het wetsvoorstel dat een wettelijke grondslag biedt voor de mogelijkheid om van gemeentewege camera's te plaatsen kent een lange voorbereidingstijd. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer op 30 maart 2005 gaf de minister ruiterlijk toe dat eind 1999 al een begin werd gemaakt met de voorbereiding van dit wetsvoorstel en dat pas in 2004 het voorstel bij de Kamer werd ingediend. Men had hieraan geen topprioriteit gegeven. Niettemin heeft de lange voorgeschiedenis er wellicht toe bijgedragen dat de voorbereiding zorgvuldig en uitputtend was, zoals ook in de Tweede Kamer werd geconstateerd. Wij sluiten ons hierbij aan. Toch heeft de behandeling in de Tweede Kamer nog tot een wijziging geleid namelijk de verlenging van de bewaartermijn.

In het gewijzigde wetsvoorstel staat bij artikel 151c, onder 6, dat de beelden van de camera's in het belang van de openbare orde worden vastgelegd en hoogstens vier weken worden bewaard. Deze termijn nu is verlengd en dat roept een vraag bij ons op. In zijn advies

brengt de Raad van State nadrukkelijk onderscheid aan tussen handhaving van de openbare orde door burgemeester en gemeenteraad versus het inzetten van camera's voor de opsporing en vervolging door het OM. De Raad van State vraagt of bij de handhaving van de openbare orde, zoals in de wettekst staat, bedoeld is "ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten". Bij dat laatste zou veeleer sprake zijn van rechtshandhaving dan van handhaving van de openbare orde, aldus de Raad van State. De raad adviseert om duidelijker op de verhouding tussen beide doelen en de gezagstoedeling in de toelichting in te gaan en mogelijk de tekst aan te passen.

In het debat van 30 maart jl. zegt minister Remkes volgens de Handelingen dat het gebruik van camerabeelden voor de opsporing van strafbare feiten op grond van deze wet niet is toegestaan, omdat handhaving van de openbare orde het primaire doel van de plaatsing van de camera's is, maar het kan niet worden uitgesloten dat men bij cameratoezicht stuit op strafbare feiten en dan kan de politie op basis daarvan optreden. Ik citeer: "Het kan en mag dus niet zo zijn dat men de ogen moeten sluiten voor strafbare feiten. Ook mogen de gemaakte beelden in dat geval voor opsporingsdoeleinden worden bewaard. Het uitgangspunt is dus: geen primair gebruik door de Officier van Justitie, maar op dit uitgangspunt bestaat een uitzondering. De vastgelegde beelden mogen voor opsporingsdoeleinden aan de Officier van Justitie worden verstrekt als er concrete aanleiding bestaat voor het vermoeden dat deze beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van een gepleegd strafbaar feit". Einde citaat.

Naar mijn idee kan deze tekst op meerdere manieren worden geïnterpreteerd en dat klemmt temeer daar het eindresultaat van de beraadslagingen is, de bewaartermijn te verlengen. De Raad van State concludeert immers in zijn advies dat, als de openbare orde het enige oogmerk is, de beelden ogenblikkelijk moeten worden vernietigd, ook in verband met artikel 8 EVRM dat gaat over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In de Tweede Kamer heeft minister Remkes overleg toegezegd met de minister van Justitie. Daarnaast

## Tan

zegde de minister een evaluatie over vijf jaar toe. Uiteraard juichen wij de evaluatie toe, maar het bevreemdt ons dat, gegeven het advies van de Raad van State in combinatie met de lange doorlooptijd van 1999 af, waarom niet eerder overleg is gevoerd met Justitie om dit goed af te stemmen en meer duidelijkheid te verstrekken. Hierover krijgen wij graag nader uitsluitsel van de minister.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Dit voorstel dat een wettelijk kader biedt voor cameratoezicht op openbare plaatsen zal vandaag relatief eenvoudig door deze Kamer komen. Tien jaar geleden had dit voorstel waarschijnlijk kunnen rekenen op veel meer kritiek. Cameratoezicht wordt door veel mensen gezien als een bedreiging van de persoonlijke levenssfeer. Hier staat echter een groeiend aantal mensen tegenover die de camera verwelkomen als een mogelijkheid om de winkel, de straat of het station veiliger te maken. Het bevorderen van het algemene veiligheidsgevoel is een belangrijke taak van de overheid. Het bevorderen van de algemene veiligheid is nog belangrijker. Gevoel en werkelijkheid gaan helaas niet altijd samen. Camera's die een misdrijf registreren, kunnen namelijk niets: niet roepen, ingrijpen of optreden. Daarvoor blijven mensen nodig en die mensen, veelal politieagenten, hebben wij vaak juist niet.

Als mijn fractie mag kiezen tussen camera's of agenten dan weet zij het wel. Nog beter is het als wij het algemeen besef kunnen vergroten dat je moet optreden als je ziet dat iemand in je directe omgeving iets wordt aangedaan. Daar zal de minister het mee eens zijn.

Niet alleen bestuurders, maar ook veel burgers staan minder afkerig tegenover cameratoezicht. Inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt door hen als minder bedreigend ervaren dan een winkel- of autodief of iemand die je lijf en leden bedreigt. Misschien is er ook sprake van gewenning. Als eenmaal ergens een camera hangt, valt hij na een tijdje misschien niet meer op. De afgenomen weerstand tegen cameratoezicht heeft er mede toe geleid dat nu al in meer dan tachtig gemeentes camera's zijn verschenen.

Deze wetswijziging moet een democratische leemte vullen. Vastgelegd wordt dat de gemeenteraad voortaan moet besluiten tot cameratoezicht, de burgemeester belast is met de bestuurlijke uitvoering en de politie met de operationele uitvoering. Daarmee moet de rechtszekerheid van burgers worden verzekerd en het camera-toezicht in de verschillende gemeentes gelijk worden geschakeld. Tevens moet een periodieke evaluatie van het cameratoezicht mogelijk worden.

Onze Grondwet en het EVRM stellen eisen aan de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Volgens de minister wordt met deze wetswijziging aan die eisen voldaan. De wet zou nodig zijn voor het behoud van orde en veiligheid en het democratisch functioneren van onze samenleving. Cameratoezicht op openbare plaatsen zou rechtmatig zijn, omdat andere maatregelen onvoldoende effect zouden sorteren. Daarom zou sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte. Hoe weet de minister dit zo goed? Cameratoezicht in openbare ruimten is een relatief nieuw verschijnsel in onze samenleving en het succes van deze vorm van toezicht is nog uiterst ongewis. De eerste evaluaties in gemeentes laten een wisselend beeld zien. Camera-toezicht moet onderdeel zijn van een breder pakket aan veiligheidsmaatregelen. In sommige gevallen neemt het aantal delicten en ordeverstoringen iets af, maar onduidelijk is of dit komt door de camera's of juist door het flankerend beleid. In de memorie van toelichting spreekt de minister van een toename - van de subjectieve veiligheid van burgers en politiemensen. In de nota aan de Tweede Kamer beklemtoont de minister de preventieve functie van cameratoezicht. Zijn het subjectieve veiligheidsgevoel en de preventieve functie van cameratoezicht voldoende om inbreuken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen?

De gemeenteraad moet in de toekomst besluiten over cameratoezicht op openbare plaatsen. De raad moet dus ook bepalen of er sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte. Is de minister het met mijn fractie eens dat op deze manier een gemeenteraad besluit over de uitleg van een verdrag? De Grondwet en het EVRM

spreken vooral over het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Cameratoezicht heeft in de eerste plaats tot doel, de openbare orde te handhaven, maar de beelden kunnen door politie en justitie ook worden gebruikt voor het opsporen en veroordeeld krijgen van verdachten. Hierbij moeten subsidiariteit en proportionaliteit in het oog worden gehouden. Beelden kunnen alleen met dit doel verstrekt worden als er een concrete aanleiding bestaat dat daarop relevante gegevens staan. Wie bepaalt of beelden relevant zijn voor de opsporing en veroordeling van verdachten?

Volgens de Grondwet moeten mensen kennis kunnen nemen van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Hoe is de inzage van burgers van de beelden die van hen worden gemaakt en de manier waarop die eventueel worden gebruikt, geregeld?

Deze wetswijziging gaat over cameratoezicht door gemeentes. Veel camera's worden echter geplaatst door particulieren. Soms nemen deze camera's ook delen van de publieke ruimte in het vizier. Ziet de minister ook voor deze vorm van cameratoezicht de noodzaak tot een wettelijk kader? Cameratoezicht in publieke ruimtes moet niet worden gezien als een wondermiddel. Onvoldoende duidelijk is of zij een station, winkel of straat daadwerkelijk veiliger maken. Camera's lijken voor veel mensen het gevoel van veiligheid te vergroten. Onduidelijk is echter in hoeverre delicten en ordeverstoringen zich verplaatsen van gebieden met camera's naar gebieden zonder cameratoezicht. Bovendien, niet alleen burgers wennen aan camera's, maar ook daders. Graag zien wij dat niet alleen gemeentes, maar ook de minister de effecten van cameratoezicht kritisch blijft volgen.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik had eigenlijk verwacht dat een andere minister van hetzelfde ministerie hier zou staan, namelijk minister Pechtold. Verleden week begreep ik dat hij bij uitstek de deskundige is in het kabinet op het gebied van cameratoezicht. Ik neem echter aan dat de collegialiteit ook in dit opzicht hoogtij viert, en ik ben natuurlijk ook blij met de heer Remkes.

## Platvoet

Het voordeel van dit wetsvoorstel is dat er nu een eind komt aan de wildgroei van allerlei manieren waarop het cameratoezicht tot nu toe in de gemeenten in het openbare gebied werd toegepast. Er worden duidelijke regels gesteld. De andere kant van de zaak is de schrikbarende toename van het aantal maatregelen dat de privacy schendt. Deze zijn bedoeld om onveiligheidsgevoelens te bestrijden, maar ze leiden ook tot een ongerichte opsporing van criminaliteit. Verschillende zaken zijn de afgelopen jaren in deze Kamer de revue gepasseerd: de toepassing van DNA, de integratie van persoonsnummers, de identificatieplicht, het opslaan van e-mail- en internetbezoeken, het registreren van boekenuitleen. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van de maatregelen die, vaak onder aanvoering van liberalen, zijn ingevoerd en die ervoor zorgen dat de staat alles te weten krijgt van zijn burgers. Ik kan niet nalaten om even een uitspraak van minister Pechtold naar aanleiding van het rapport Politie in Ontwikkeling te citeren: "Wij moeten het niet gewoon gaan vinden dat 16 miljoen mensen permanent worden bespied en gecontroleerd." Toch is dat in toenemende mate het geval gezien alle genomen maatregelen en de maatregelen die er nog aan komen. Is de opvatting van minister Pechtold de opvatting van het kabinet?

In het rapport Politie in Ontwikkeling wordt gepleit voor een heel intelligent, grootschalig en permanent cameratoezicht op de invalswegen van de grote steden, op de luchthavens en in de zeehavens. Het profiel van mensen kan worden vertaald naar persoonskenmerken; verder kunnen nummerborden worden geregistreerd. Daarop is al hier en daar kritiek geuit. Ik begrijp dat de voorstellen uit het rapport nog niet zijn vastgeklonken in wetgeving. Moet ik wat daarin wordt voorgesteld echter beschouwen in het kader van dit wetsvoorstel? Is dit wetsvoorstel een eerste plakje in een salamitactiek die uiteindelijk uitkomt bij wat in het rapport wordt bepleit? Deze minister heb ik nog geen afstand horen nemen van dit rapport. Misschien is het voor hem ook een brug te ver om dat te doen, maar ik wil wel dat hij duidelijk uitspreekt dat wat wij nu bespreken, met die plannen helemaal niets te maken heeft.

Het cameratoezicht wordt gepresenteerd als een preventief middel, maar incidenteel kan het ook worden gebruikt als een algemeen opsporingsmiddel. Anderen hebben er al op gewezen dat de minister in het debat in de Tweede Kamer niet helder heeft geantwoord op de vraag in hoeverre dit niet alleen een incidenteel maar ook een structureel opsporingsmiddel zou kunnen zijn. Wellicht is er ondertussen bij de minister sprake van voortschrijdend inzicht, zodat hij de Eerste Kamer daarover wel hom of kuit kan geven.

De gemeenteraad kan op basis van dit wetsvoorstel een verordening vaststellen die de burgemeester de bevoegdheid geeft om vaste camera's te plaatsen. Kan de gemeenteraad ook alle openbare plekken in de gemeente per verordening aanwijzen als een plek waar cameratoezicht kan plaatsvinden, waarna vervolgens aan de burgemeester wordt overgelaten om van zijn bevoegdheid gebruik te maken? Of moet in de verordening concreet worden aangegeven om welke plekken in de gemeente het gaat? De beelden mogen ten hoogste vier weken worden bewaard. De termijn is verruimd via een amendement van de Tweede Kamer. Als bewijs kan worden ontleend aan beelden die onverhoopt ouder zijn dan vier weken, is dan sprake van onrechtmatig verkregen bewijs?

De minister stelt in de stukken heel zeker dat het niet de bedoeling is dat preventief cameratoezicht in de plaats kan komen van de agent op straat. Via de zoekterm "cameratoezicht" op Google kwam ik op websites van TNO, het ministerie van Justitie en allerhande bedrijven die in de branche werkzaam zijn. Op die sites las ik overal dat dit een fantastisch middel is om het personeelstekort bij de politie te bestrijden. In dat kader zie ik dit voorstel toch wel. Het zou moeten worden ingebed in een algemener, preventief beleid van de politie, dat onder meer is ingepast in het veiligheidsbeleid dat de gemeenten moeten voeren. Welke maatregelen denkt de minister te kunnen nemen om ervoor te zorgen dat de gemeenten het op de hiervoor genoemde manier oppakken?

De heer **Pastoor** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het heeft nogal wat

voeten in aarde gehad voordat wetgeving het levenslicht zag die het cameratoezicht in het publiek domein regelde. Ik ga nog wat verder terug dan mevrouw Tan. Al in 1997 brachten de toenmalige ministers van BZK en van Justitie de Notitie Cameratoezicht uit, waarin zij standpunten weergaven over wenselijke randvoorwaarden voor de besluitvorming om tot camera-toezicht over te gaan. Een wetsvoorstel dat op basis daarvan werd ontwikkeld, kreeg al weer meer dan twee jaar geleden een voorwaardelijk positief advies van de Raad van State mee. Is de minister met ons van oordeel dat hierbij sprake is van een uitzonderlijk lang voorbereidend traject van wetgeving, voordat wij vandaag ons eindoordeel mogen geven?

Wat ons betreft zal dat oordeel overigens positief zijn. Nu in reeds meer dan tachtig gemeenten cameratoezicht op openbare plaatsen een feit is, is het niet alleen terecht maar ook noodzakelijk dat het begrip "openbare plaats" wordt gedefinieerd, dat de verhouding wordt vastgelegd tot bestaande regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat de gevolgen worden omschreven van het aanmerken van de vastgelegde beelden als register in de zin van de Wet politieregisters en dat er een exacte, wettelijk vastgestelde bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en burgemeester wordt gecreëerd. Al deze elementen achten wij goed en afdoende geregeld in het nu voorliggende wetsvoorstel. Wij vinden de paar wijzigingen die de Tweede Kamer heeft aangebracht, onder meer over het begrip "openbare plaats", een verbetering.

De gedachtewisseling in de Tweede Kamer is uitvoerig geweest – ik durf zelfs te zeggen uitputtend – voor wat betreft de verschillende aspecten die ik zojuist noemde. Zij heeft ons geen verdere vragen overgelaten. Wel willen wij ons nog graag met de minister buigen over de ontwikkeling in de techniek rond het cameratoezicht, die pas recent en dus na de totstandkoming van het wetsvoorstel uitdrukkelijk aan de orde is gekomen. Wij doelen dan op de zogenaamde luistercamera's. In de binnenstad van Groningen is in de periode april/mei van dit jaar een proef gehouden met zogenaamde luisterende camera's waarin een microfoon is ingebouwd, die net als

## Pastoor

het menselijk oor agressiviteit kan oppikken. Die microfoon neemt niet op wat er gezegd wordt, maar op welke manier iets wordt gezegd. Als op die manier agressie wordt geconstateerd schakelt de camera in. Het systeem, dat ontwikkeld is door de Groninger universiteit en een commercieel bedrijf, kan onderscheid maken tussen verbale agressie en omgevingsgeluiden. De gemeente Groningen overweegt dit soort politiecamera's te plaatsen, die van deze agressiedetectoren zijn voorzien. Ook elders in ons land schijnt – nu het evaluatierapport van de proef is uitgebracht en het resultaat positief is – de belangstelling voor de camera's groot te zijn. Als deze wijze van camera- en geluidsregistratie gerelateerd wordt aan het wetsvoorstel dat voorligt, rijst de vraag of dit de nieuwe ontwikkelingen voldoende dekt. Het nieuwe artikel 151c van de Gemeentewet spreekt op vijf verschillende plaatsen over het maken van beelden, en in lid 5 zelfs over "uitsluitend beelden". Opmerkelijk is dat in het te wijzigen artikel 13 van de Wet politieregisters twee keer het woord "gegevens", met de toevoeging "als bedoeld in artikel 151c Gemeentewet", voorkomt. Dat is derhalve een wat ruimere omschrijving dan artikel 151c zelf.

Is de minister met ons van oordeel dat de tekst van het wetsvoorstel niet voldoende is toegesneden op deze nieuwe ontwikkeling en of er geen aanleiding bestaat nu al een wetswijziging op dit punt voor te bereiden?

□

De heer **Hoekzema** (VVD): Voorzitter. In veel gemeenten, de heer Pastoor had het over meer dan tachtig, is het reeds jarenlang praktijk om op openbare plaatsen camera's te plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. De VVD-fractie vindt het een goede zaak dat de regering in het onderhavige wetsvoorstel een wettelijke grondslag geeft voor de mogelijkheden om van gemeentewege camera's te plaatsen; de gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat de burgemeester bevoegd is te beslissen tot het doen plaatsen van camera's op openbare plaatsen. Het voorstel biedt de burgers rechtszekerheid, het bepaalt het regiem betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer

dat van toepassing is op het gebruik van de vastgelegde beelden en het geeft voorwaarden waaronder deze beelden kunnen worden verstrekt ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten.

Aan de overzijde is het wetsvoorstel in de voorbereiding en tijdens het plenaire debat met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebreid en zorgvuldig behandeld. Mijn fractie steunt dan ook dit wetsvoorstel, dat inderdaad een jarenlange geschiedenis heeft. Wel wil ik namens mijn fractie nog even ingaan op een vraag die in het plenaire debat in de Tweede Kamer aan de orde kwam van de kant van de heer Cornielje. In een brief van het Nederlands Politie Instituut van 6 februari 2002 naar aanleiding van het conceptvoorstel, dat toen voorlag, staat dat dit instituut van mening is dat niet valt in te zien waarom de beelden niet gebruikt mogen worden voor de opsporing van strafbare feiten die niet zijn vastgelegd op de band, maar wel met behulp van de vastgelegde beelden kunnen worden opgespoord. Anders gezegd, vraagt het NPI of artikel 15, lid 1, van de Wet politieregisters zo kan worden geïnterpreteerd dat opsporing en vervolging op basis van dit materiaal wel mogelijk is. In het debat aan de overzijde kwam van meerdere woordvoerders de vraag omtrent de mogelijkheid om de scheiding tussen het gebruik van camera's voor handhaving van de openbare orde en het gebruik van camera's voor het opsporen van strafbare feiten zoveel mogelijk te verminderen.

Uit de beantwoording van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de vraagstelling over deze ingewikkelde juridische aangelegenheid, op een verschillend aantal wijzen geformuleerd, heb ik begrepen dat hij deze vraagstelling in die zin op een positieve manier tegemoet trad, dat hij dit nader zou bezien met zijn collega van Justitie. Mijn fractie heeft zich afgevraagd of wellicht het wetsvoorstel Bevoegdheden vorderen gegevens (29441), dat op 5 juli aanstaande plenair in deze Kamer zal worden behandeld, in deze situatie openingen zou kunnen bieden om over het beeldmateriaal ten behoeve van de opsporing te kunnen beschikken. Mijn fractie wil de minister vragen of hij al iets kan meedelen over de contacten die hij

met de minister van Justitie over deze problematiek heeft gehad. Welke mogelijkheden ziet hij?

Mevrouw de voorzitter, wij zijn benieuwd naar het antwoord van de minister.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Op 6 mei 2003 behandelden wij in deze Kamer het voorstel tot wijziging van de artikelen 139f en 441b Wetboek van Strafrecht inzake de uitbreiding van de strafbaarstelling van heimelijk cameratoezicht, dat geleid heeft tot de wet van 8 mei 2003 (Staatsblad 198), die op 1 januari 2004 in werking is getreden. In dat debat met de minister van Justitie verklaarde ik, geen beschouwing te zullen houden over de wenselijkheid en het nut van cameratoezicht en, zo voegde ik er toen aan toe: "Wellicht biedt de komende wijziging van de Gemeentewet daarvoor een aanknopingspunt." Die toen gewekte verwachting wil ik niet beschamen, reden waarom ik thans namens de fracties van de SGP en de CU enkele opmerkingen over het voorliggende wetsvoorstel zal maken en tot slot nog enkele specifieke vragen zal formuleren.

Laat ik voorop mogen stellen dat onze fracties ingenomen zijn met het wetsvoorstel alsook met de behandeling daarvan in de Tweede Kamer. Dat laatste geldt dit keer – ik onderstreep het woordje dit – ook bijzonder zowel wat betreft de wél als de niet aangenomen amendementen. Wij achten het zonder meer een pluspunt dat er thans een wetsvoorstel ligt. Tot nu toe is er niets bij wet geregeld. Er is slechts de reeds door voorgaande sprekers genoemde Notitie cameratoezicht uit 1997, die niet meer is dan een handvat waaraan derden niet juridisch gebonden zijn, en een handreiking van het ministerie van BZK. Het pluspunt van het wetsvoorstel is inhoudelijk dat de rechtsbescherming van de burger beter is geregeld en dat er meer uniformiteit zal komen in de toepassing van cameratoezicht. Wettelijke verankering vindt niet alleen plaats in de Gemeentewet, maar ook in de Wet bescherming persoonsgegevens en in de Wet politieregisters.

Het lijkt er in ons tijdsgewricht soms op alsof het voorkomen van alle risico's die kunnen leiden tot een verstoring van de openbare orde als kern van de huidige rechts-

## Holdijk

handhaving wordt gezien. Daartoe valt te verwijzen naar bewakingstechnieken zoals agressiedetectoren en de zogeheten Computerised Face Recognition, die tot doel hebben criminaliteit in de openbare ruimte te voorkomen. Volgens het College Bescherming Persoonsgegevens is er sinds 2000 een omslag gekomen in het denken over camera's. Burgers accepteren niet alleen het bestaan van cameratoezicht, zij vragen er zelfs nadrukkelijk om als zij zich onveilig voelen. Niettemin is er reden voor de waarschuwing dat de overheid geen onterechte verwachtingen moet wekken bij de burgers op dit punt. Men moet niet gemakshalve vluchten in cameratoezicht. Zo te zien, doen gemeenten dat ook niet, althans nog niet. Slechts één op de vijf gemeenten maakt op dit moment gebruik van cameratoezicht en dan nog vaak heel selectief. Terecht lijkt men er van uit te gaan dat er een aantoonbare noodzaak moet bestaan en vindt men dat de inzet van het instrument moet beantwoorden aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zo ziet de regering het ook, blijkens het voorstel en de toelichtende stukken.

Eén ding is wel duidelijk: het ophangen van een camera alléén is volstrekt onvoldoende. Van alleen de vooronderstelde preventieve werking wordt het niet veiliger. In de eerste plaats mag en kan cameratoezicht menselijk toezicht niet vervangen; het heeft een aanvullend karakter. Daaruit vloeit in de tweede plaats voort dat gemeenten zich dan ook bij het plaatsen van camera's zouden moeten afvragen of zij de capaciteit hebben om de opnamen live mee te kijken. Dat is een punt waarop de PvdA- en de D66-fracties in de Tweede Kamer terecht de nadruk hebben gelegd. De politie moet vervolgens kunnen uitrusten zodra er daadwerkelijk iets gebeurt. Ook moet de beeldkwaliteit van de opnamen voldoende zijn om eventueel in de opsporingspraktijk te kunnen worden gebruikt. Als gemeenten daarin falen, heeft dat per saldo een negatief effect op het veiligheidsgevoel van burgers en ebt ten aanzien van de overtreders het effect natuurlijk weg.

Het is een goede greep geweest om voor de definitie van wat onder een openbare plaats wordt verstaan aansluiting te zoeken bij de omschrijving van dit begrip in de Wet openbare manifestaties. Dat

voorkomt veel verwarring en onhelderheid. Er blijven echter altijd grensgevallen bestaan. Zo zijn er bepaalde openbare plaatsen die particulier eigendom zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor stationsterreinen en -hallen en voor sommige winkelpassages. De eigenaar van zulk een openbare plaats is tevens bevoegd om zelf toezichtcamera's te plaatsen. Deze vallen niet onder het wettelijke regime dat vandaag wordt voorgesteld, maar wel onder de algemeen geldende voorwaarden conform de Notitie cameratoezicht van 1997. De grens voor deze particuliere eigenaren wordt echter overschreden als zij camera's richten op openbare ruimte grenzend aan het particuliere terrein. Het houden van toezicht op openbare plaatsen is voorbehouden aan de overheid. Een vraag die in dit verband bij mij opkwam, is deze: wat is de situatie als andere overheden dan de gemeenten – ik noem als voorbeeld maar een provincie – camera's aanbrengen die gericht zijn op voor ieder toegankelijk gebied, bijvoorbeeld rondom een provinciehuis, dat eigendom is van die andere overheden? Geldt ook hier dan de exclusieve bevoegdheid van de gemeente? Tot zover de openbare ruimte en het toezicht daarop.

Meer problemen dan de vraag wat onder een openbare plaats moet worden begrepen, levert het begrip openbare orde op. Er zijn hier al diverse vragen over gesteld. Volgens het voorstel kan de gemeenteraad de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen om te besluiten tot de toepassing van cameratoezicht op een openbare plaats, indien het belang van de handhaving van de openbare orde daartoe noodzaakt. Het begrip "openbare orde" komt men tegen in het privaatrecht en in het publiekrecht en bovendien materieel- en procesrechtelijk. Afhankelijk van de context waarin de term wordt gebruikt, moet hij geïnterpreteerd worden. Het begrip openbare orde is zeer omvangrijk en omvat vele uiteenlopende interpretaties. Diverse wetten en verdragen hanteren het begrip verschillend.

De wetgever heeft zich weliswaar in de Gemeentewet, waar wij vandaag over praten, niet gezet aan een duidelijke omschrijving van het begrip "openbare orde", maar uit het geheel van taken en bevoegdheden van de burgemeester kan men een

beeld krijgen van dit begrip in de Gemeentewet. In het kader van deze wet kan onder het begrip worden verstaan het ordelijke verloop van het gemeenschappelijke leven ter plaatse. Openbare orde in deze zin verstaan, duidt op een juridisch genormeerde situatie. Het bijvoeglijk naamwoord "ordelijk" houdt een normatief element in. Die normering wordt in ons recht strafrechtelijk beschermd. Het kan zijn dat een reeds door straf gesanctioneerde norm geschonden wordt, waardoor het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven wordt verstoord of dreigt verstoord te worden. Het kan echter ook zijn dat door de bevoegde instantie een door straf gesanctioneerde norm in het leven wordt geroepen ter bepaling van wat het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven op een bepaald moment vereist. Cameratoezicht zou, tegen deze achtergrond beschouwd, in principe twee doelen kunnen dienen: handhaving van de openbare orde én opsporing van strafbare feiten. Openbare orderecht – in de hier besproken betekenis – ligt in ons rechtssysteem op het snijvlak van bestuurs- en strafrecht, omdat het veelal een bestuursorgaan is – niet zijnde de officier van justitie – dat bepaalt of schending van een door straf gesanctioneerde norm tot verstoring van de openbare orde leidt. Bovendien pleegt dit bestuursorgaan bevoegd te zijn, door straffen gesanctioneerde normen te creëren in het belang van de openbare orde en om ter naleving daarvan op te treden door middel van feitelijke handelingen.

Dit enigszins hybride karakter van het openbare orderecht is, meen ik, de verklaring voor het feit dat de regering in de stukken bij herhaling spreekt over cameratoezicht in het kader van de handhaving van de openbare orde, (citaat) "waaronder de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving" (memorie van toelichting, pagina 6). Zit in het geschetste karakter van het openbare orderecht ook niet de verklaring dat van cameratoezicht enerzijds wordt gesteld dat het primair dient om ordeverstoringen te voorkomen – en dus geen opsporingsmiddel is – terwijl anderzijds ook weer gesteld wordt dat cameratoezicht mede tot doel heeft strafbare feiten te voorkomen?

## Holdijk

Voorzitter. Ik sluit mijn bijdrage in eerste termijn af met drie korte vraagpunten.

1. Bij wie berust nu eigenlijk de bevoegdheid om de plaatsen en de duur van de plaatsing van camera's te bepalen? Is dat de gemeenteraad of is dat de burgemeester met inachtneming van hetgeen daaromtrent in de verordening is bepaald?

2. Wat betreft de voldoening aan het kenbaarheidsvereiste wordt in de memorie van toelichting (pagina 12) gesteld dat het publiek duidelijk moet worden voorgelicht over het naar tijd beperkte gebruik van camera's, zowel wanneer er beelden worden vastgelegd alsook wanneer er sprake is van monitoring en er dus geen opnamen worden gemaakt. Hoe ver gaat deze eis?

3. Wat betreft de handhaving van gebiedsverboden voor bepaalde personen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de door de burgemeester opgelegde verboden ter handhaving van de openbare orde (artikel 184 Wetboek van Strafrecht) en de door de rechter opgelegde gebiedsverboden, bijvoorbeeld aan veroordeelde zedendelinquenten. Geldt hier dat ter handhaving van de eerste categorie verboden wél camera's (met gezichtsherkenning) kunnen worden geplaatst en voor de handhaving van de tweede categorie niet, aangezien hier opsporingsdoeleinden sec een rol spelen?

Voorzitter. Wij zullen met belangstelling naar de reactie van de minister luisteren.

□

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Voor de goede orde begin ik mijn bijdrage met de opmerking dat ik voor het eerst mede zal spreken namens de fractie van de OSF.

Tot de belangrijkste bevoegdheden van de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan behoren die inzake de handhaving van de openbare orde. De kernbepaling uit de Gemeentewet is artikel 172, dat in het eerste lid deze taak in het algemeen vastlegt. Deze expliciete gemeentewettelijke codificatie dateert overigens nog maar van 1994.

In de Gemeentewet is deze algemene bevoegdheid in een aantal specifieke bepalingen uitgewerkt. Naast klassieke elementen als het

opperbevel bij brand en het toezicht op openbare samenkomsten en voor het publiek openstaande gebouwen betreft dat – in artikel 172, lid 2 – de bevoegdheid van de burgemeester om de politie in te zetten bij feitelijke ordehandhaving en – in artikel 172, lid 3 – een algemene bevelsbevoegdheid voor ordeverstoringen niet zijnde lokale noodsituaties. Sindsdien is in de Gemeentewet een aantal nadere verfijningen opgenomen, bijvoorbeeld in verband met de zogenaamde drugspandenproblematiek – artikel 174a – en de bestuurlijke ophouding, artikel 176a.

Naast de taken uit sectorale wetten, zoals de Drank- en Horecawet en de in de APV op te nemen mogelijkheid tot verblijfsontzeggingen zijn er vervolgens de specifieke bevoegdheden die voortvloeien uit de verordenende bevoegdheid van de raad volgens wettelijke opdracht. In dat verband kan worden genoemd de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden ten behoeve van preventief fouilleren als bedoeld in artikel 151b van de Gemeentewet.

Met de in het nu te behandelen wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de Gemeentewet wordt opnieuw een wettelijke grondslag geschapen voor een bij raadsverordening in het leven te roepen bevoegdheid voor de burgemeester, dit keer om vaste camera's te plaatsen ten behoeve van het toezicht op openbare plaatsen. Deze stap markeert de recente ontwikkeling van de sterk toegenomen maatschappelijke en politieke betekenis van het begrip "veiligheid" in relatie tot de openbare orde. Op zichzelf genomen valt te begrijpen dat de regulering van de ordehandhaving via de Gemeentewet als organieke wet gestalte krijgt. Het gaat hier om een ook voor het lokaal bestuur klassieke overheidstaak met een substantiële autonome component.

Dat de bevoegdheden van de burgemeester op het punt van de openbare orde en veiligheid sinds 1994 en ook nu weer in belangrijke mate zijn uitgebreid, illustreert de in toenemend mate bij gemeenten te proeven noodzaak om adequate instrumenten te kunnen inzetten voor de bestrijding van overlast, dreigende ordeverstoringen en onveilige situaties. Inhoudelijk hebben onze fracties dan ook geen wezenlijk probleem met deze uitbreiding. Ook uit een oogpunt van

zorgvuldigheid en kwaliteit van wetgeving voldoet dit voorstel aan de hiervoor geldende eisen. Wij hebben in dit verband in het bijzonder gekeken naar het element van de privacy en naar de bevoegdheidsverdeling tussen de burgemeester en de raad.

Ook de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer verdraagt zich met de beperkingsmogelijkheden die artikel 8 van het EVRM biedt. Het voorgestelde artikel 151c, lid 1 regelt uit een oogpunt van democratische grondslag in voldoende mate de door de raad te stellen randvoorwaarden aan het door de burgemeester in te stellen cameratoezicht.

Moeizaam blijft wel de constatering dat de burgemeester in de bewaartermijn kan worden betrokken bij doelstellingen van opsporing en vervolging. De mogelijkheid dat met toezichtcamera's gemaakte beelden worden gebruikt voor de opsporing van een strafbaar feit verdraagt zich niet volledig met het doel van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarover hebben ook andere fracties al uitvoerig gesproken. Ook wij vragen of de minister nog eens kan aangeven op welke wijze hier in een strikte afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de burgemeester aan de ene kant en politie en justitie aan de andere kant is voorzien.

Tot slot vragen onze fracties zich af of het niet goed zou zijn om op een nader te bepalen moment eens achterom te kijken om te bezien of de in de laatste jaren snel uitgebreide bevoegdheden op het terrein van de lokale openbare orde en veiligheid waarover ik in het begin van mijn betoog gesproken heb, in de praktijk voldoen. Ik denk hierbij bijvoorbeeld ook aan de nog niet zo lang geleden ingevoerde identificatieplicht. Het sterk toegenomen aantal wettelijke maatregelen rechtvaardigt naar ons oordeel een bezinning op de kwaliteit, de kwantiteit en de samenhang ervan, met name als het gaat om de toepassing van de ontwikkelde bevoegdheden in de praktijk. Het jongste plan van de politiecommissarissen voor een "camera-gracht" rondom de steden versterkt wat mij betreft de noodzaak van zo'n bezinning. Graag vernemen wij het oordeel van de minister over deze suggestie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U

## Engels

vraagt in een prachtige volzin aan de minister om op een gegeven moment eens achterom te kijken, maar zegt u dit ook in het licht van het citaat van minister Pechtold dat ik zojuist gaf, namelijk dat wij niet toe moeten naar een situatie in Nederland waarin 16 miljoen mensen permanent bespied en gecontroleerd worden? Is dat ook een element dat een keer geëvalueerd zou moeten worden?

De heer **Engels** (D66): Dat zat niet in mijn hoofd toen ik deze vraag formuleerde, hij is meer ontsproten aan mijn gedachten over de uitbreiding van de bevoegdheden in de Gemeentewet sinds 1994 en aan de bezorgdheid in de literatuur over de op zichzelf gerechtvaardigde ad-hocuitbreidingen uit een oogpunt van wetssystematiek, de internationale ontwikkelingen op het gebied van grondrechten en eventuele uitspraken van de rechter. Dit alles brengt mij tot de vraag of er wel sprake is van een ontwikkeling die kwalitatief en kwantitatief volledig voldoet, vooral gelet op de samenhang van de wetsartikelen op dit vlak. Het ging er mij dus meer om of een systematische wetsevaluatie zeker gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen geen goed idee zou zijn. En nu u het mij zo vraagt, zou het bij het beoordelen van het toepassingsbereik van wettelijke maatregelen zeker een van de aspecten kunnen zijn, hoe de verhoudingen tussen aanscherping van wetgeving op het gebied van de openbare orde en de mogelijke effecten op de privacy van de burgers in de loop van de tijd veranderd zijn. Dat sluit ik helemaal niet uit, maar dat was niet de achtergrond van mijn vraag.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nee, want misschien heeft u uw bijdrage al tien dagen geleden geschreven. Maar je kunt dus zeggen dat er sprake is van een opeenstapeling van beleidsmaatregelen die ook effecten op de privacy hebben. Ik zou het heel goed vinden als ook dit element bij de door u gevraagde evaluatie een rol kon spelen, in die zin steun ik u dus.

De heer **Engels** (D66): Het gaat om een wetsevaluatie, maar wetten gaan uiteraard over het reguleren van verhoudingen in de samenleving, en dit is een aspect dat er absoluut een

rol bij kan spelen. Uiteraard heb ik genoteerd dat u mij hierin steunt; als u dat meteen had gezegd, zou ik een korter antwoord hebben kunnen geven...

De beraadslaging wordt geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen houdende verhoging van de subsidiebedragen, verbreding van de subsidiële doelen en aanpassing van de subsidiegrondslag (29869).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Politieke partijen spelen een wezenlijke rol in onze democratie, zo meent de minister. Zij moeten een brug slaan tussen burgers en bestuur. Mobilisatie en socialisatie van mensen is één van de functies van partijen die de minister noemt in de memorie van toelichting bij deze wetswijziging. Daarnaast hebben partijen tot taak om belangen af te wegen, standpunten in te nemen en vooral ook politici op te leiden. Daarover zijn wij het met de minister eens.

Over de vraag of politieke partijen hier goed in slagen, lopen de meningen echter nogal uiteen. Het aantal partijleden is hard teruggelopen; dat is geen nieuws. In 1960 hadden de politieke partijen gezamenlijk ongeveer 750.000 leden; in 2000 waren dat er nog maar zo'n 280.000 – waarna overigens weer een lichte ledengroei plaatsvond. Die kwam vooral voor rekening van één partij, namelijk de mijne. Tegen de stroom in heeft de SP sinds haar entree in het parlement, in 1994, haar ledental van 15.000 verdrievoudigd tot 45.000. Daarmee zijn wij ondertussen met het CDA en de PvdA in de top drie beland, met natuurlijk één verschil: wij groeien en zij krimpen.

Zonder al te zelfgenoegzaam te willen zijn, merk ik toch op dat als alle partijen de afgelopen tien jaar zouden hebben gedaan wat wij hebben gedaan, wij samen nu honderdduizenden leden méér zouden hebben en vooral ook een financieel probleem minder. Dat het slecht gaat met de ledentallen van

andere partijen, is echter ook voor ons geen goede situatie. Op de markt staan kaasboeren het liefst bij elkaar, in het kader van eerlijke concurrentie; hier is sprake van een agglomeratievoordeel. Zoiets liberaals geldt ook voor politieke partijen. Als zij met elkaar concurreren, zijn zij op hun best en voor het publiek het meest aantrekkelijk.

Het geringe aantal leden laat zien dat partijen op dit moment niet aantrekkelijk zijn, weinig concurreren en zeker niet optimaal functioneren. De roep om directe vormen van democratie doet eveneens vermoeden dat niet iedereen tevreden is met hoe de partijdemocratie op dit moment werkt.

Steeds meer politici zien wel brood in referenda. Vandaag doen de fracties van PvdA en GroenLinks een voorstel aan de overkant, maar dit getuigt niet van een groot vertrouwen in de vermogens van hun partijen om belangen af te wegen en burgers keuzes voor te leggen. Ook horen wij politici klagen over het parlement, wat vraagtekens doet plaatsen bij het rekruteringsvermogen van hun partij.

Het verbaast mijn fractie dat juist nu, in een tijd dat er zoveel kritiek is op het functioneren van politieke partijen, de minister met dit wetsvoorstel komt. Als deze Kamer vandaag instemt met deze wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen, worden de subsidies aan politieke partijen met maar liefst 50% verhoogd, van 10 mln. naar 15 mln. In 1999 zijn de subsidies voor partijen al eens met 20% verhoogd en in 2002 zijn de gelden zelfs verdubbeld. Waar hebben wij dit allemaal aan verdiend?

De belangrijkste reden voor de verhoging van de subsidies wordt gevormd door de klachten van een aantal voorzitters van politieke partijen die kampten met financiële tekorten, maar daarop hebben politieke partijen niet het alleenrecht. Veel gesubsidieerde instellingen zitten krap bij kas, maar worden desondanks gekort. Als politieke partijen in tijden van bezuiniging hun eigen inkomsten zó fors verhogen, moeten zij dit goed kunnen verantwoorden – niet de minister, maar de partijen. Volgens mijn fractie is daarvan tot op heden geen sprake.

Overheidssubsidie voor politieke partijen was in Nederland lange tijd een taboe. Veel politici waren bang