

Vergaderjaar 2013–2014

33 582

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

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 16 juni 2014

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat enerzijds wenselijke verruiming van cameratoezicht bij aanhoudende en zich verplaatsende overlast in de publieke ruimte mogelijk maakt en anderzijds tracht de daarmee gepaard gaande inbreuken op de privacy zo beperkt mogelijk te doen zijn. Over de balans in het voorstel hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn op zichzelf een voorstander van de toepassing van cameratoezicht. Zij zijn ervan overtuigd dat dit in voorkomende gevallen kan bijdragen aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel in een bepaald gebied. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan een aantal opmerkingen en vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Kooie (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zien in voorkomende gevallen het nut van de mogelijkheid voor een meer flexibele inzet van camera's waar het gaat om gevallen van tijdelijke en zich verplaatsende overlast. Wel zijn deze leden van mening dat een flexibeler cameratoezicht vergezeld moet gaan van voldoende waarborgen in de wet, opdat de rechten van burgers optimaal zijn beschermd en de inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zo veel mogelijk worden beperkt. Om die reden zien deze leden nog wel aanleiding tot het stellen van een aantal nadere vragen. De leden van de fractie van het **CDA** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen.

2. Noodzaak van een wettelijke verruiming

De leden van de VVD-fractie hebben in het kader van het wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden bij de regering erop aangedrongen stappen te nemen om het complex van de openbare orde-wetgeving te onderwerpen aan een grondige herziening. De leden van de **PVV**-fractie begrijpen die wens en zouden graag van de regering een uitgebreidere toelichting zien waarom hiertoe niet wordt overgegaan. In het bijzonder waar het de positie en eigenstandige bevoegdheden van de burgemeester betreft, zouden deze leden graag meer overzicht en eenduidigheid in de wetgeving willen zien. Zoals uit de eerder geformuleerde vragen bij onderhavig wetsvoorstel blijkt, zien deze leden dat ook waar betrekkelijk eenvoudig parallellen getrokken zouden kunnen worden, om de een of andere reden toch niet daarvoor wordt gekozen. Als voorbeeld noemen zij onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Opheffing beperking vast cameratoezicht

In het debat met de Tweede Kamer treedt een zekere tegenstrijdigheid naar voren over de mogelijke repressieve functie van flexibel cameratoezicht, zo constateren de leden van de fractie van de **PvdA**. Geen onderdeel van lopend strafvorderlijk onderzoek, wel gebruik van de beelden bij de opsporing van strafbare feiten – beide beweringen zijn gedaan. Waar ligt de grens? Als personen in beeld worden gebracht van wie uit het verleden al bekend is dat zij regelmatig overlast veroorzaken of daartoe aanzetten, is die grens niet duidelijk. Graag vernemen deze leden de reactie van de regering hierop.

De leden van de **PVV**-fractie vragen zich af waarom is afgezien van de introductie van incidenteel cameratoezicht, naar analogie met het onlangs door de Kamer aangenomen wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden (33 112). Kijkend naar het doel dat wordt nagestreefd met incidentele fouillering, alsmede naar de voorwaarden waaronder incidentele fouillering kan worden toegepast en de waarborgen waarmee die toepassing is omkleed, vragen deze leden zich af of een vergelijkbare inzet van (in ruimte en tijd beperkt) cameratoezicht niet eveneens en op minstens even effectieve wijze kan bijdragen aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Tot de inzet van incidenteel cameratoezicht zou immers ook mondeling kunnen worden besloten in soortgelijke situaties binnen een veiligheidsrisicogebied. De aan het woord zijnde leden menen voorts dat incidenteel cameratoezicht minder inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers en veelal ook als minder

belemmerend zal worden ervaren. Bovendien is het risico op imagoverslechtering van een wijk, buurt of straat kleiner. Incidenteel cameratoezicht zou in de ogen van de deze leden dan ook een voor de hand liggende aanvulling zijn op de eigenstandige bevoegdheden van de burgemeester in situaties waarin onmiddellijk doelgericht en effectief ingrijpen noodzakelijk is. Met name in aanvulling op en in het verlengde van de incidentele foullering zou incidenteel cameratoezicht nuttig kunnen zijn, bijvoorbeeld bij het geleidelijk afschalen van de overheidsbemoeienis in de aanloop naar een normale situatie. Graag vernemen deze leden van de regering of hieraan gedacht is en wat de overwegingen zijn geweest om geen mogelijkheid tot incidenteel cameratoezicht te scheppen, dan wel of de regering voornemens is dit in een later stadium alsnog mogelijk te maken (en zo ja, wanneer).

Het onderhavige wetsvoorstel heeft, als de leden van de fractie van de **SP** het goed zien, betrekking op drie categorieën camera's, namelijk vaste, mobiele en vliegende camera's. De uitwerking en het effect van de verschillende soorten camera's is naar de mening van deze leden niet dezelfde. Een vliegende camera (drone) heeft een ander bereik en ook andere mogelijkheden dan een vaste of mobiele camera. Bij de vliegende camera is veel eerder de vraag aan de orde of er sprake is van schending van de persoonlijke levenssfeer. Zo zal bijvoorbeeld een vliegende camera veel eerder dan een vaste of mobiele camera beelden kunnen maken van privésituaties van nietsvermoedende burgers. Bij vliegende camera's zal het naar de mening van deze leden dan ook moeilijker zijn om van tevoren een gebiedsaanwijzing te geven en de burgers daarover te informeren. Hoe denkt de regering dat probleem te voorkomen of op te lossen? Er zal naar de mening van de aan het woord zijnde leden extra aandacht moeten zijn voor de vraag hoe het bij gebruik van vliegende camera's staat met de toetsing aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het is daarom begrijpelijk dat de regering aan het WODC opdracht heeft gegeven voor nader onderzoek naar de effecten van het gebruik van vliegende camera's. Onbegrijpelijk is het echter volgens deze leden dat de regering gelet op deze omstandigheden het resultaat van het aanhangige onderzoek niet wil afwachten en nu al via deze wetswijziging het gebruik van vliegende camera's door gemeenten wil toestaan. Deze leden vernemen in dat verband graag van de regering wat de stand van zaken van het WODC-onderzoek is en wanneer de uitkomst van dit onderzoek te verwachten is. Ook vernemen deze leden graag welke dringende omstandigheden naar het oordeel van de regering het noodzakelijk maken dat zij de uitkomst van het onderzoek niet kan afwachten voordat de wetgever gemeenten toestemming verleent om vliegende camera's in te zetten bij het handhaven van de openbare orde? Tijdens de mondeling behandeling op 25 maart 2014 is door de regering aangegeven dat die dag een brief over het WODC-onderzoek naar het gebruik van vliegende camera's aan de Tweede Kamer is gezonden. Is de regering bereid die brief ook naar de Eerste Kamer te sturen? Ook is toen meegedeeld dat het conceptwetsvoorstel over particulier cameratoezicht is voorgelegd ter internetconsultatie en dat die consultatie rond 1 april 2014 van start zou gaan. Graag vernemen de leden van de SP-fractie wat de resultaten van deze consultatie tot nu toe zijn. De regering heeft gesteld dat zij geen aanleiding ziet het WODC-onderzoek naar vliegende camera's af te wachten. Zij motiveert dat met de opmerking dat het onderzoek de bedoeling heeft om meer kennis te vergaren. Daarmee erkent de regering dat er thans onvoldoende kennis is over het gebruik van vliegende camera's en de effecten daarvan, ook qua bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat gebrek aan kennis is naar de mening van deze leden een belangrijke lacune, die op zich al voldoende reden is om nu, zonder voldoende kennis, niet over te gaan tot

de inzet van vliegende camera's. Deelt de regering die opvatting? Zo nee, waarom niet?

Daarnaast zijn leden van oordeel dat het in ieder geval gewenst is in het wetsvoorstel te bepalen dat de burgemeester (voorlopig) voor het gebruik van vliegende camera's eerst apart vooraf toestemming dient te vragen aan de gemeenteraad. Is de regering bereid zulks in de wet op te nemen? Zo nee, waarom niet?

De regering heeft opgemerkt dat vliegende camera's mogen worden ingezet bij bijvoorbeeld grote evenementen en dat in die situatie volgens haar kan worden volstaan met een camera waarmee geen beelden worden gemaakt waarop gezichten kunnen worden herkend, zoals warmtebeeldcamera's. Zo blijft naar de mening van de regering het recht op privacy van de burger in die situatie beschermd. De leden van de SP-fractie begrijpen hieruit dat in de opvatting van de regering de beslissing om een vliegende camera in te zetten in het kader van de handhaving van de openbare orde alleen bij de burgemeester ligt. Ook heeft de regering aangegeven dat de bevoegdheid van burgemeester over de inzet van vliegende camera's op een wettelijke titel stoelt. Deze leden vernemen graag van de regering waar en op welke manier deze niet-onbelangrijke bevoegdheid van de burgemeester in de wet is vastgelegd. Indien die bevoegdheid niet op een wettelijke bepaling rust, is de regering in dat geval bereid het wetsvoorstel in dat opzicht aan te passen?

De regering heeft in dit verband ook gesteld dat vliegende camera's bescheiden, proportioneel en zeer verantwoord door de gemeenten worden ingezet. Op grond van welk onderzoek baseert zij deze stelling?

De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering of er al empirische en controleerbare gegevens zijn over de inzet van vliegende camera's door gemeenten en zo ja, of de regering bereid is deze informatie aan de Kamer te verschaffen. Of is het zo dat tot nu toe alleen vliegende camera's van Defensie zijn uitgeleend aan gemeenten en dat alleen daarmee ervaring is opgedaan? Indien dat het geval is, vernemen deze leden graag van de regering wie de proportionaliteit- en de subsidiariteitstoets heeft uitgevoerd.

De leden van de fractie van **D66** hebben vragen aangaande de mogelijkheid tot het inzetten van rijdende en vliegende camera's. Het gebruik van dergelijke mobiele camera's kan naar de mening van deze leden sneller leiden tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Zij constateren dat de regering dit zelf ook heeft opgemerkt.² Kan de regering niettemin nog wat dieper en grondiger ingaan op de (nadelige) gevolgen voor de privacy van burgers bij het inschakelen van rijdende en vliegende camera's? Tevens horen deze leden graag van de regering in hoeverre mogelijkheden voor de rechtsbescherming van burgers voldoende gewaarborgd zullen zijn bij het gebruik van vliegende camera's. Deze vorm van cameratoezicht zal niet snel voldoen aan de eisen van kenbaarheid voor de burgers. De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een nadere toelichting op deze punten.

3.2 Gebiedsaanwijzing

Voor de toepassing van mobiel cameratoezicht dient een gebied aangewezen te worden. Binnen dat gebied kunnen vervolgens camera's worden geplaatst en verplaatst. De leden van de **PVV**-fractie vragen zich af of het aan te wijzen gebied daarmee aangemerkt kan worden als veiligheidsrisicogebied als bedoeld in het recentelijk door de Eerste Kamer behandelde wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden (33 112). Zo nee, waarom is hierbij in de terminologie geen aansluiting gezocht?

² *Kamerstukken II 2012–2013, 33 582, nr. 6, p. 9.*

Ten aanzien van de reikwijdte van het cameratoezicht bestaat bij de leden van de fractie van **D66** enige aarzeling. Het wetsvoorstel schrijft voor dat de burgemeester de gebiedsaanwijzing intrekt zodra het cameratoezicht niet langer noodzakelijk is. Onder die omstandigheden vervalt vervolgens de rechtvaardigingsgrond voor het toezicht. Deze leden zijn nog niet overtuigd van de tot dusver verstrekte toelichting van de regering op dit punt. Kan de regering een verduidelijking geven ten aanzien van de criteria op basis waarvan een burgemeester kan beoordelen of cameratoezicht nog noodzakelijk is?

Voorts zijn bij deze leden vragen gerezen met betrekking tot de (ver)plaatsing van camera's binnen een aangewezen gebied. Deze leden ontvangen graag een verduidelijking van de regering of en zo ja, in hoeverre het wetsvoorstel voldoende waarborgen bevat op grond waarvan burgers te allen tijde op de hoogte zijn van de actuele plaatsing van de camera's. Houden de gemeentebesturen überhaupt de locaties bij van de geplaatste of verplaatste (mobiele) camera's – al is het maar voor hun eigen evaluatiedoelinden – en zo ja, op welke wijze? Deelt de regering de vrees dat burgemeesters voornamelijk naar de ruimere gebiedsaanwijzing zullen kijken en minder snel zullen nagaan of mobiele camera's op een specifieke locatie nog noodzakelijk zijn? Deze leden achten het niet ondenkbaar dat burgemeesters, bijvoorbeeld om redenen van tijdwinst, snel zullen kiezen voor het aanwijzen van een zo ruim mogelijk afgebakend gebied waarbinnen de flexibele camera's geplaatst en verplaatst mogen worden. Zij beschouwen deze ontwikkeling, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de inwoners van een gemeente, niet per definitie als een positieve ontwikkeling.

Dit wetsvoorstel beoogt het gemeenten mogelijk te maken gebieden aan te wijzen waarbinnen met flexibele/mobiele camera's toezicht kan worden gehouden. De leden van de **ChristenUnie**-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op de volgende vragen. Waarom is er niet voor gekozen om de toestemming daarvoor niet alleen per gebied maar ook per camera te regelen? Klopt het dat de gemeenteraad een verordening zoals genoemd in de wet kan vaststellen en er dus ook voor zou kunnen kiezen de burgemeester geen bevoegdheid te geven? Kan de burgemeester ook zonder inkaderende verordening (mobiele) camera's plaatsen? Waarom is er niet voor gekozen wettelijk aan te geven op welke punten de vast te stellen verordening regels moet stellen bij de bevoegdheid van de burgemeester? Vindt de regering het wenselijk dat een open regeling in de wet samen kan komen te lopen met een open regeling in de gemeentelijke verordening, waardoor de burgemeester in de praktijk zijn gang kan gaan? Verwacht de regering dat mobiele camera's veel worden ingezet? Het besluit om camera's te gebruiken in een bepaald gebied moet worden ingetrokken, zodra dat niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Onder «in het belang van de handhaving van de openbare orde» valt ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. De regering heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer enkele voorbeelden gegeven van de strafbare feiten die daaronder kunnen vallen. Maar welke strafbare feiten beïnvloeden niet de orde en rust in de gemeentelijke samenleving? Begrijpen deze leden het goed dat eigenlijk overal waar men een strafbaar feit kan begaan cameratoezicht acceptabel is? Wie bepaalt of er sprake is van noodzakelijkheid in het belang van de handhaving van de openbare orde? Is het op grond van het wetsvoorstel denkbaar dat een hele gemeente of een hele buurt een aangewezen gebied wordt?

3.3 Tijdsduur flexibel cameratoezicht

Waarom, zo willen de leden van de fractie van de **PvdA** weten, krijgt de burgemeester onbeperkte mogelijkheden om de duur van de inzet van flexibele camera's te verlengen? Is het op die manier niet toch mogelijk om een bepaald gebied permanent onder controle te stellen, terwijl dat niet de bedoeling van de wet is? Waarom is er niet voor gekozen de burgemeester standaard over verlenging van de aanwijzing aan de gemeenteraad te laten rapporteren?

Het wetsvoorstel voorziet, als de leden van de **PVV**-fractie het goed zien, niet in een beperking in de tijd. Voor een maatregel die in essentie als tijdelijk dient te worden gezien, vinden deze leden dit op zijn minst opmerkelijk. Waarom is hiervan afgezien? Wat was precies erop tegen geweest om bijvoorbeeld een formulering te kiezen die het aan de burgemeester overlaat de tijdsspanne te kiezen maar daar een maximum en/of een maximaal aantal verlengingen aan verbindt? Graag een toelichting op deze aspecten.

Deze leden lezen in de stukken dat de regering een belangrijke rol voor de gemeenteraad ziet weggelegd om te voorkomen dat mobiel cameratoezicht toch een structureel karakter krijgt. Hebben zij dat zo goed begrepen? Deze leden zijn het uiteraard met de regering eens dat er bij de gemeenteraad een controlerende taak ligt, maar zij wijzen er wel op dat die controlerende taak toch vooral op hoofdlijnen plaatsvindt. Gaat het niet wat ver om van de gemeenteraad te verlangen dat zij een besluit van de burgemeester in een concreet geval toetst en zelfstandig in de gaten houdt of het tijdelijke karakter van het mobiel cameratoezicht weken dan wel maanden later niet toch een structureel karakter heeft gekregen? Het staat de gemeenteraad uiteraard vrij de burgemeester hierop te bevragen en de gemeenteraad zal dat eens in de zoveel tijd ook doen, maar de aan het woord zijnde leden betwijfelen of er in de praktijk veel terecht komt van controle op detailniveau, waarmee de fractie doelt op specifieke besluiten. Hoe kijkt de regering daartegenaan?

De burgemeester dient de gemeenteraad te informeren over het opdragen van mobiel cameratoezicht. Betekent dit ook dat de burgemeester de raad dient te informeren wanneer die maatregel weer wordt ingetrokken?

4. Privacyrisico's en risicobeheersende maatregelen

De leden van de fractie van de **PvdA** merken op dat met de inzet van vliegende camera's nog weinig bestuurlijke ervaring is opgedaan, terwijl de inbreuk die met deze toestellen gemaakt kan worden op de privacy, in principe groot is. Zo kunnen vanuit de lucht ook beelden worden gemaakt van plaatsen die niet tot de publieke ruimte behoren (iemand's ommuurde achtertuin bijvoorbeeld) en rijst de vraag hoe bij de operationele inzet van vliegende camera's ervoor gewaakt kan worden de grenzen van de gemeentelijke overheidsbevoegdheden niet te overschrijden. Waarom wacht de regering niet eigener beweging het WODC-onderzoek over inzet van vliegende camera's af? Is zij bereid de burgemeesters aan te bevelen om in afwachting van dat onderzoek en daarover te voeren discussie met het parlement uiterst terughoudend te zijn met de inzet van vliegende camera's, en zo dat toch noodzakelijk geacht wordt daarvan aan de regering en aan het parlement verslag te doen?

In de memorie van toelichting wordt gesteld: «Wanneer met behulp van een camera individuele personen herkenbaar in beeld worden gebracht, moet cameratoezicht worden aangemerkt als een inbreuk op de persoon-

lijke levenssfeer”³. Ook wordt daar gesteld: «Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van het feit dat het mogelijk is dat zij op beelden kunnen voorkomen zodra zij het gebied betreden dat daartoe door de burgemeester is aangewezen”⁴. En: «Zo blijft er het risico dat burgers te weinig weten over cameratoezicht en over de gronden waarvoor cameratoezicht kan worden ingezet. Gemeenten zullen daarom moeten blijven inzetten op goede communicatie naar burgers over de inzet van cameratoezicht.”⁵ Op grond van deze opmerkingen en standpunten vragen de leden van de **SP**-fractie zich af hoe de belangen van de burgers worden gerespecteerd, indien de gemeenten gebruik maakt van vliegende camera’s. Op welke manier moeten ingevolge de wet gemeenten aan burgers «duidelijk kenbaar» maken dat zij zich bevinden in een gebied waar vliegende camera’s worden gebruikt, of een gebied binnengaan waar deze camera’s gebruik worden of gebruikt kunnen worden?

5. Adviezen

Bij de leden van de fractie van **D66** zijn vragen gerezen over de evaluatie van de voorliggende uitbreiding van het cameratoezicht. Zij lezen dat «van gemeenten wordt verwacht dat de inzet van het cameratoezicht periodiek wordt geëvalueerd”⁶, naast de voorgestelde bepaling die voorschrijft dat de Minister van Veiligheid en Justitie binnen vijf jaar na de inwerking-treding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal zendt (artikel II, tweede lid). In verband met de rechtmatigheid van een flexibele inzet van cameratoezicht achten deze leden het van groot belang dat dit toezicht op regelmatige basis wordt geëvalueerd, onder andere met het oog op de effectiviteit van het flexibele cameratoezicht, de proportionaliteit en subsidiariteit, de ingediende bezwaren door burgers en de kosten. Deze leden vragen de regering de invoering van een jaarlijkse evaluatie ter heroverwegen, zoals ook door de Nederlandse Orde van Advocaten is bepleit. Hoewel het bij het voorliggend wetsvoorstel inderdaad niet gaat om de invoering van een *nieuw* instrument⁷, gaat het wel om een *aanzienlijke verruiming* van de mogelijkheden tot het inzetten van cameratoezicht, met mogelijk vergaande inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van burgers tot gevolg. Deelt de regering de mening van deze leden dat een vervroegde en (regelmatige) periodieke evaluatie zou bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van cameratoezicht?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

³ *Kamerstukken II* 2012–2013, 33 582, nr. 3, p. 6.

⁴ *Idem*, p. 7.

⁵ *Idem*, p. 7–8.

⁶ *Idem*, p. 5–6.

⁷ *Vgl. Kamerstukken II* 2012–2013, 33 582, nr. 6, p. 24.