

Vergaderjaar 2014–2015

33 582

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 december 2014

Hierbij bied ik u mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de memorie van antwoord inzake het bovenvermelde voorstel aan. Zoals verzocht door de leden van de SP-fractie zijn bovendien bijgevoegd het plan van aanpak van het WODC-onderzoek naar op afstand bestuurde luchtvaartuigen¹ en de bijbehorende aanbiedingsbrief², die ik op 25 maart jl. aan de Tweede Kamer zond.

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

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156400.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 156400.

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ga ik hieronder in op de afzonderlijke vragen van de fracties van de PvdA, de PVV, de SP, D66 en de ChristenUnie.

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.

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden heb ik uw Kamer toegezegd een onderzoek te laten starten waarbij de mogelijkheden ten aanzien van het openbare-orderecht geïnventariseerd worden, en waarbij de overzichtelijkheid en de toepasbaarheid daarvan worden onderzocht.³ Het WODC zal op korte termijn aan dit onderzoek beginnen. Bij het onderzoek worden ook externe deskundigen betrokken, zoals wetenschappers, burgemeesters, de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. De Eerste Kamer zal, zoals toegezegd, over de resultaten van het onderzoek, alsmede over het standpunt van het kabinet daarover, worden geïnformeerd. Ik wacht de uitkomsten van het onderzoek af en zal tot die tijd dan ook niet op het kabinetsstandpunt vooruit lopen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Opheffing beperking vast cameratoezicht

De leden van de **PvdA**-fractie begrijpen uit het debat met de Tweede Kamer dat camerabeelden op grond artikel 151c Gemeentewet niet mogen worden gebruikt in het kader van lopend strafvorderlijk onderzoek, maar wel voor de opsporing van strafbare feiten. Zij vragen de regering waar de grens ligt. Als personen in beeld worden gebracht van wie uit het verleden bekend is dat zij regelmatig overlast veroorzaken of daartoe aanzetten, is die grens niet duidelijk.

Het doel van het cameratoezicht is niet opsporing van strafbare feiten, maar handhaving van de openbare orde. De camera's worden aldus niet ingezet om een strafbaar feit op te sporen of om op zoek te gaan naar concrete daders, maar om – zonder aanzien des persoons – de openbare orde te handhaven in de openbare ruimte. Dat de camera's personen in beeld kunnen brengen die bekend zijn bij de politie is onvermijdelijk, maar betekent nog niet dat de camera's zijn geplaatst met een ander doel dan handhaving van de openbare orde.

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. Uiteraard mag niet worden weggekeken wanneer op gemeentelijke camera's strafbare feiten worden geconstateerd.

³ Handelingen I, 2013/14, 29, item 5, p. 11.

De leden van de **PVV**-fractie vragen waarom is afgezien van de introductie van incidenteel cameratoezicht, naar analogie met het onlangs door de Kamer aangenomen wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden (33 112). Graag vernemen zij 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).

Dit wetsvoorstel biedt al de mogelijkheid van incidenteel cameratoezicht. De voorgestelde flexibilisering van het cameratoezicht ziet immers ook op de tijdsduur van het cameratoezicht. 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 – ook kortstondig – te plaatsen en te verplaatsen.

In situaties waarin daadwerkelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging van een dergelijke verstoring kunnen bovendien – nu al – in het kader van de politietaak camera's op incidentele basis worden ingezet.

De leden van de **SP**-fractie stellen dat de uitwerking en het effect van de verschillende soorten camera's per type camera verschilt. 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?

De regering hecht eraan te benadrukken dat het wetsvoorstel niet specifiek is ingegeven door de wens om de burgemeester vliegende camera's te laten inzetten. Het doel van het wetsvoorstel is veeleer om aanhoudende en zich verplaatsende overlast in de publieke ruimte beter en effectiever te bestrijden door een meer flexibele toepassing van cameratoezicht. Het cameratoezicht wordt geflexibiliseerd door het voorgeschreven «vaste» cameratoezicht te schrappen uit de Gemeentewet, en naast vaste camera's aldus ook de inzet van verplaatsbare camera's mogelijk te maken. De techniekonafhankelijke regeling die daardoor ontstaat kan de suggestie wekken dat de inzet van vliegende camera's op grond van de Gemeentewet dus ook zonder meer mogelijk zou zijn. Dat is om meerdere redenen echter beslist niet het geval. Allereerst dient elke inzet van camera's proportioneel te zijn ten opzichte van het beoogde doel, te weten het houden van toezicht ter handhaving van de openbare orde. Bovendien mag dat doel in redelijkheid niet op een andere, voor de bij het cameratoezicht betrokken burgers, minder nadelige wijze kunnen worden verwerkelijkt. De proportionaliteits- en subsidiariteitsoverwegingen zullen vaak tot de conclusie moeten leiden dat de inzet van camera's niet noodzakelijk is, en indien dat wel het geval is, dat in de meeste gevallen kan worden volstaan met een camera aan de grond. In het algemeen kan immers worden gesteld dat – vanwege de ruimere mogelijkheden en de inherente privacygevaaren – de inzet van vliegende camera's als een zwaarder middel kan worden aangemerkt dan de inzet van statisch opgestelde camera's.

In situaties waarin de inzet van vliegende camera's zonder meer noodzakelijk wordt geacht, zal bovendien doorgaans sprake zijn van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging van een dergelijke verstoring. In die gevallen ligt het veel meer voor de hand om ook in de toekomst – zoals nu al gebeurt – te kiezen voor kortstondige en gerichte inzet van cameratoezicht op grond van de politietaak, zoals omschreven in artikel 3 Politiewet, en dus niet op grond van artikel 151c Gemeentewet. De camera's worden in die situaties immers niet als

toezichtscamera in de zin van de Gemeentewet gebruikt. Camera's die op grond van artikel 3 Politiewet worden ingezet, worden gebruikt als hulpmiddel om een dreigende verstoring van de openbare orde af te wenden of, indien de openbare orde daadwerkelijk wordt verstoord, daaraan zo snel mogelijk een einde te maken en in voorkomende gevallen te komen tot aanhouding van op beeld vastgelegde verdachten van strafbare feiten. Er zij aan herinnerd dat op grond van artikel 151c Gemeentewet geen camera's kunnen worden ingezet voor het opsporen van strafbare feiten.

Welke ruimte is er dan wel voor vliegend cameratoezicht op grond van dit wetsvoorstel? Gedacht zou kunnen worden aan situaties waarbij rond (meerdaagse) evenementen met een verhoogd risico grote mensenmassa's bijeen zijn in de publieke ruimte in een buitengebied en waar het uit het oogpunt van handhaving van de openbare orde noodzakelijk zou kunnen worden geacht om vanuit de lucht te monitoren hoe groepen mensen zich binnen dat gebied verplaatsen. In die gevallen kan evenwel uit proportionaliteitsoverwegingen worden volstaan met een camera waarop geen gezichten herkend kunnen worden, zoals warmtebeeldcamera's. Zouden zulke camera's worden ingezet op grond van artikel 151c Gemeentewet, dan geldt vanzelfsprekend dat dat alleen kan binnen/boven een vooraf aangewezen cameragebied. Binnen het cameragebied moeten burgers bovendien op de inzet van cameratoezicht worden geattendeerd, zodat het voor hen duidelijk is wanneer zij zich in een gebied bevinden waar camera's op grond van artikel 151c Gemeentewet kunnen worden ingezet. Overigens is het denkbaar dat vliegende camera's die op grond van artikel 151c zouden worden ingezet, vanaf het moment van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging van een dergelijke verstoring zouden wisselen naar een ander regime, namelijk dat van artikel 3 Politiewet. In dat geval verandert – vanwege de (dreigende) verstoring van de openbare orde – de weging van de proportionaliteit en zou gezichtsherkenning wel degelijk proportioneel kunnen zijn omdat dit dan voor een zinvolle uitvoering van de politietaak noodzakelijk zal zijn. Als aanvullende beperking van de mogelijkheid om vliegende camera's in te zetten op grond van dit wetsvoorstel geldt dat dit niet alleen mogelijk moet zijn binnen de kaders die de Gemeentewet en het grondrecht op privacy stellen, maar er moet ook zijn voldaan aan de (veiligheids)eisen die op grond van de luchtvaartwetgeving zijn gesteld aan de inzet van op afstand bestuurde luchtvaartuigen.

De regering heeft gesteld dat zij geen aanleiding ziet het WODC-onderzoek naar vliegende camera's af te wachten. De leden van de **SP**-fractie informeren naar de stand van zaken van dit onderzoek. De leden van de **PvdA**-fractie en de leden van de **SP**-fractie vernemen graag van de regering waarom de uitkomst van het WODC-onderzoek niet wordt afgewacht. Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer 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. De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering bereid is die brief ook naar de Eerste Kamer te sturen. Ter uitvoering van de motie Schouw/Segers⁴ is het WODC verzocht te onderzoeken wat de implicaties zijn van het gebruik van op afstand bestuurde luchtvaartuigen (drones) voor wetgeving en beleid. Bij brief van 25 maart 2014⁵ is de Tweede Kamer over de start van dit onderzoek geïnformeerd. Conform het verzoek van de leden van de **SP**-fractie heb ik een afschrift van deze brief, alsmede het plan van aanpak van het onderzoek, gelijktijdig met deze Memorie van Antwoord aan de uw Kamer

⁴ Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 VI, nr. 67.

⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 30 806, nr. 21.

gezonden. Bij brief van 29 oktober 2014⁶ is aan de Tweede Kamer medegedeeld dat het onderzoek conform planning in december, dat wil zeggen: ruim vóór de verwachte inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, zal worden afgerond. Daarna zal ik u zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen van het standpunt van het kabinet over de resultaten van het onderzoek. Overigens merk ik op dat het een ander onderzoek betreft dan het WODC-onderzoek over het openbare orde-recht, dat in paragraaf 2 ter sprake kwam.

Ik, de Minister van Veiligheid en Justitie, zeg u toe dat ik met de VNG, in het kader van het Strategisch Beraad Veiligheid, zal spreken over de inzet van vliegende camera's in het kader van de handhaving van de openbare orde als bedoeld in dit wetsvoorstel. Tijdens dat beraad zal ik aangeven dat er, vanwege de in mijn vorige antwoord opgesomde redenen, bij het besluiten tot de inzet van vliegende camera's een zeer zorgvuldige afweging gemaakt moet worden en bovendien de feitelijke inzet een zorgvuldige uitvoering behoeft. Eventuele relevante uitkomsten van het WODC-rapport zal ik bij deze bespreking betrekken.

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer op 25 maart 2014 is door de regering meegedeeld dat het conceptwetsvoorstel over particulier cameratoezicht rond 1 april 2014 in consultatie zou worden gegeven. Graag vernemen de leden van de **SP**-fractie wat de resultaten van deze consultatie tot nu toe zijn.

Het conceptwetsvoorstel over de verwerking van particuliere camera-beelden betreft complexe materie en wordt nog ambtelijk voorbereid. De (internet)consultatie zal op een later moment haar aanvang nemen.

De leden van de **SP**-fractie zijn 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?

Bij de uitoefening van de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen waar camera's kunnen worden ingezet is de burgemeester afhankelijk van de gemeenteraad. Het is immers de gemeenteraad die bij verordening bepaalt of de burgemeester al dan niet camera's mag inzetten. Hiermee houdt het arsenaal aan mogelijkheden dat de gemeenteraad heeft om invloed uit te oefenen op het cameratoezicht in de gemeente echter niet op. In de verordening die de burgemeester de bevoegdheid verleent om camera's in te zetten, kan de gemeenteraad, binnen de wettelijke kaders, immers nadere regels stellen over de uitoefening van die bevoegdheid. Zo kan de raad bepalen dat de burgemeester altijd melding doet van de inzet van een vliegende camera of zelfs vastleggen dat de burgemeester in het geheel geen vliegende camera's mag inzetten. Over de uitoefening van zijn bevoegdheden is de burgemeester bovendien verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraad.

Er zijn dus heel wat mogelijkheden die de raad heeft om invloed uit te oefenen op het cameratoezicht in de gemeente. Het staat de raad vanzelfsprekend vrij om in volledige autonomie op lokaal niveau naar eigen inzicht aan die mogelijkheden al dan niet invulling te geven. De regering voelt er niet voor om door middel van een algemeen wettelijk toestemmingsvereiste voor de inzet van vliegende camera's nader in de relatie tussen de burgemeester en de gemeenteraad te treden.

De regering heeft aangegeven dat de bevoegdheid van de burgemeester om vliegende camera's in te zetten stoelt op een wettelijke titel. De leden van de **SP**-fractie vernemen graag van de regering waar en op welke manier deze bevoegdheid in de wet is vastgelegd.

⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 30 806, nr. 26.

De bevoegdheid van de burgemeester om camera's in te zetten ter handhaving van de openbare orde stoelt op artikel 151c Gemeentewet. Dit wetsvoorstel schrapt het «vast» cameratoezicht, zoals dat nu is neergelegd in artikel 151c Gemeentewet. Het wetsvoorstel maakt het aldus mogelijk om, binnen een vooraf aangewezen cameragebied en mits de inzet noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde, ook niet-vaste camera's in te zetten voor het flexibel cameratoezicht. Opmerking verdient dat, zoals in antwoord op een eerdere vraag aangegeven, de mogelijkheden om vliegende camera's in te zetten op grond van dit wetsvoorstel naar het oordeel van de regering zeer beperkt zijn.

De regering heeft gesteld dat vliegende camera's bescheiden, proportioneel en zeer verantwoord door de gemeenten worden ingezet. De leden van de **SP**-fractie vragen de regering op grond van welk onderzoek zij dit baseert.

Het huidige artikel 151c Gemeentewet voorziet niet in een bevoegdheid om vliegende camera's in te zetten ter handhaving van de openbare orde. Er is aldus geen ervaring opgedaan met vliegend cameratoezicht op grond van de Gemeentewet en naar die inzet is dan ook geen onderzoek gedaan.

In situaties waarin daadwerkelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging van een dergelijke verstoring kunnen, zoals eerder aangegeven, nu wel al onder omstandigheden op incidentele basis vliegende camera's worden ingezet in het kader van de politietaak (artikel 3 Politiewet).

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.

Zoals aangegeven in antwoord op de vorige vraag, is er nog geen onderzoek gedaan naar de inzet van vliegende camera's door gemeenten. De bevoegdheid om ter handhaving van de openbare orde camera's in te zetten op grond van de Gemeentewet is een bevoegdheid van de burgemeester. Het is dan ook de burgemeester die verantwoordelijk is voor de weging van de proportionaliteit en de subsidiariteit van de (mogelijke) inzet van camera's.

Naar de mening van de leden van de **D66**-fractie kan de inzet van rijdende en vliegende camera's sneller leiden tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Kan de regering dieper ingaan op de gevolgen voor de privacy van burgers bij het inschakelen van vliegende en rijdende camera's?

Met de leden van de **D66**-fractie ben ik het eens dat de inzet van mobiele camera's als een zwaarder middel kan worden aangemerkt dan de inzet van statisch opgestelde camera's. Ook de inzet van mobiel cameratoezicht is echter voorzienbaar, omdat burgers – conform het voorgestelde zesde lid van artikel 151c van de Gemeentewet – duidelijk op de mogelijke inzet van camera's, daaronder ook begrepen mobiele camera's, moeten worden gewezen. Niettemin is het uit de aard der zaak voor burgers bij mobiele camera's moeilijker om exact in te schatten wat op welk moment op beeld wordt vastgelegd. Het ligt daarom voor de hand dat de inzet van mobiele camera's minder snel toelaatbaar is dan de inzet van – al dan niet nagelvast bevestigde – statisch opgestelde camera's. Zoals eerder aangegeven, is het echter denkbaar dat – bijvoorbeeld door snelle

verplaatsingseffecten – in bepaalde gevallen de inzet van mobiele camera's noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde.

De leden van de **D66**-fractie horen graag van de regering in hoeverre mogelijkheden voor de rechtsbescherming van burgers voldoende gewaarborgd zullen zijn bij het gebruik van vliegende camera's. Burgers die belanghebbende zijn bij het besluit van de burgemeester om een gebied aan te wijzen voor de inzet van (vliegende) 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. Het verlopen van de termijn om bezwaar aan te tekenen tegen de gebiedsaanwijzing betekent echter niet dat er geen rechtsbescherming is voor burgers tegen de inzet van camera's in dat gebied. Belanghebbende burgers kunnen de burgemeester immers te allen tijde verzoeken om het besluit strekkende tot de gebiedsaanwijzing te wijzigen of zelfs in zijn geheel in te trekken. Levert dat verzoek niet het gewenste resultaat op, dan staat de weg van administratief bezwaar en – indien na het bezwaar nog nodig – administratief beroep open.

Naar de mening van de leden van de **D66**-fractie zal er bij vliegend cameratoezicht niet snel zijn voldaan aan de eisen van kenbaarheid voor de burgers. Deze leden vragen de regering hoe zij hiernaar kijkt. Zoals in antwoord op een eerdere vraag aangegeven, zijn de mogelijkheden om vliegende camera's in te zetten op grond van dit wetsvoorstel naar het oordeel van de regering zeer beperkt. Mocht het in een concreet geval naar het oordeel van de burgemeester niettemin noodzakelijk zijn om vliegende camera's in te zetten, dan mag hij dat alleen doen binnen een vooraf aangewezen cameragebied. In het cameragebied moeten burgers – conform het voorgestelde zesde lid van artikel 151c van de Gemeentewet – duidelijk op de mogelijke inzet van camera's in dat gebied worden gewezen. Door dit kenbaarheidsvereiste weten burgers, of zouden zij moeten weten, dat in een bepaald gebied camera's worden gebruikt en kunnen zij hun gedrag daarop aanpassen. Concreet kunnen burgers op de mogelijke inzet van camera's worden gewezen door middel van het plaatsen van borden waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt. Er kan niet worden volstaan met het plaatsen van één bord op een centrale plek binnen het cameragebied, maar er moet in ieder geval aan de randen van het cameragebied aan burgers kenbaar worden gemaakt dat zij een cameragebied betreden. Op die manier kan het nooit zo zijn dat burgers heimelijk door camera's, ongeacht het type camera, worden gefilmd.

3.2 Gebiedsaanwijzing

De leden van de **PVV**-fractie vragen zich af of het aan te wijzen gebied aangemerkt kan worden als veiligheidsrisicogebied als bedoeld in het recentelijk door de Eerste Kamer behandelde wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden (33 112). Zo nee, zo vragen zij, waarom is hierbij in de terminologie geen aansluiting gezocht?

Bij de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied als bedoeld in de artikelen 151b en 174b van de Gemeentewet geldt dat er sprake dient te zijn van een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Bovendien moet die verstoring van de openbare orde het gevolg zijn van de aanwezigheid van wapens. Bij cameratoezicht op grond van de Gemeentewet geldt weliswaar dat er aanleiding moet zijn om een bepaald gebied aan te wijzen als cameragebied, maar niet dat er op elk moment sprake moet zijn van daadwerkelijke verstoring van de openbare orde of een concrete dreiging daarvan. Bovendien geldt niet als noodzakelijk vereiste dat de openbare

orde verstoord zou worden door aanwezigheid van wapens. Om deze redenen is er niet voor gekozen om aan te sluiten bij de term veiligheidsrisicogebied.

De leden van de **D66**-fractie verzoeken de regering een verduidelijking te geven ten aanzien van de criteria op basis waarvan een burgemeester kan beoordelen of cameratoezicht nog noodzakelijk is.

De criteria aan de hand waarvan de burgemeester beoordeelt of cameratoezicht 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? Daarbij 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 zogenaamde Veiligheidsmonitor (VM). Dit is een bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferchap dat gemeenten een beeld geeft van de veiligheidsbeleving van hun inwoners en hun wensen en behoeften op het gebied van veiligheid.

De leden van de **D66**-fractie 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 evaluatiedoeleinden – en zo ja, op welke wijze?

In de huidige context wijst de burgemeester een specifieke plaats aan waar een vaste camera kan worden geplaatst. Daardoor zijn burgers te allen tijde op de hoogte van de actuele plaatsing van de camera's. Dit wetsvoorstel schrijft voor dat te allen tijde voor burgers kenbaar moet zijn welke gebieden binnen een gemeente als cameragebied zijn aangewezen. Binnen die gebieden kunnen camera's worden geplaatst en verplaatst. Vanzelfsprekend zullen burgemeesters ook in de toekomstige context altijd op de hoogte zijn van de actuele locatie van camera's.

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering of zij de vrees deelt dat burgemeester voornamelijk naar de ruimere gebiedsaanwijzing zullen kijken en minder snel zullen nagaan of mobiele camera's op een specifieke locatie nog noodzakelijk zijn?

Om te voorkomen dat cameratoezicht zonder noodzaak voortduurt, 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.

Waarom is er niet voor gekozen, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, om de toestemming niet alleen per gebied maar ook per camera te regelen?

Volgens het voorgestelde stelsel van artikel 151c Gemeentewet behoeft de burgemeester, middels een daartoe strekkende verordening, de toestemming van de gemeenteraad om gebieden aan te wijzen waarbinnen camera's kunnen worden ingezet ter handhaving van de openbare orde. Het is dus de gemeenteraad die *in abstracto* bepaalt of een burgemeester *in concreto* zulke gebieden mag aanwijzen. Kort gezegd: de gemeenteraad bepaalt *of* de burgemeester cameragebieden mag aanwijzen en de burgemeester bepaalt *welke* gebieden als cameragebied worden aangewezen. Indien de gemeenteraad bij raadsverordening bepaalt dat de burgemeester cameragebieden mag aanwijzen,

kan de gemeenteraad tevens bepalen hoeveel ruimte de burgemeester wordt gegund bij de uitoefening van die bevoegdheid. Zo kan een gemeenteraad de bevoegdheid van de burgemeester nader inkaderen door in de betreffende raadsverordening vast te leggen dat die bevoegdheid niet verder strekt dan bepaalde gebieden binnen de gemeente. Ook kan de gemeenteraad bepaalde verantwoordingsarrangementen in de raadsverordening opnemen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bepaling dat de burgemeester de gemeenteraad actief dient te informeren over de (voorgenomen) aanwijzing van een cameragebied of de (voorgenomen) plaatsing of verplaatsing van camera's. De gemeenteraad kan echter ook ervoor kiezen om geen nadere eisen te stellen aan de uitoefening van de bevoegdheid om cameragebieden aan te wijzen en aldus niet verder te gaan dan het wettelijke kader van artikel 151c Gemeentewet, dat voorschrijft dat slechts cameragebieden kunnen worden aangewezen indien dat noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde.

Het wetsvoorstel gaat aldus niet uit van een gedetailleerde «one size fits all»-oplossing voor alle gemeenten, maar het laat – binnen de wettelijke kaders – ruimte aan de gemeenteraad om naar eigen inzicht op lokaal niveau zijn verhouding met de burgemeester vorm te geven. Zou het wetsvoorstel dwingend voorschrijven dat de burgemeester ook toestemming van de gemeenteraad zou behoeven voor de inzet van elke afzonderlijke camera, dan zou daarmee bovendien het doel van het wetsvoorstel in gevaar worden gebracht. Een dergelijk voorschrift zou het cameratoezicht immers niet flexibiliseren en zorgen voor effectievere inzet van camera's, maar het zou de snelle en effectieve inzet van camera's juist bemoeilijken.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering of het klopt dat de gemeenteraad een verordening zoals genoemd in de wet kán vaststellen en er dus ook voor zou kunnen kiezen de burgemeester geen bevoegdheid te geven. Ook vragen deze leden aan de regering of de burgemeester ook zonder inkaderende verordening (mobiele) camera's kan plaatsen.

Uit het stelsel van artikel 151c Gemeentewet volgt dat de burgemeester in zijn gemeente slechts gebruik kan maken van camera's indien de gemeenteraad hem die bevoegdheid bij verordening heeft verleend. Indien de gemeenteraad ervoor kiest om geen verordening als bedoeld in artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet, vast te stellen, heeft de burgemeester dus geen bevoegdheid om camera's in te zetten ter handhaving van de openbare orde.

Zoals aangegeven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie, kan de Gemeenteraad de bevoegdheid van de burgemeester nader inkaderen, maar dat hoeft niet.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering waarom er niet voor is gekozen wettelijk aan te geven op welke punten de vast te stellen verordening regels moet stellen bij de bevoegdheid van de burgemeester. Zoals aangegeven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie, gaat het wetsvoorstel niet uit van een gedetailleerde «one size fits all»-oplossing voor alle gemeenten, maar laat het – binnen de wettelijke kaders – ruimte aan de gemeenteraad om naar eigen inzicht op lokaal niveau zijn verhouding met de burgemeester vorm te geven.

Is het wenselijk, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie aan de regering, 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?

Juist om te voorkomen dat de burgemeester volledig naar eigen goeddunken gebruik zou kunnen maken van de bevoegdheid om cameragebieden aan te wijzen en binnen die gebieden camera's te plaatsen, voorziet artikel 151c van de Gemeentewet op verschillende manieren in een clausulering van die bevoegdheid.

Zo kan de burgemeester alleen camera's op grond van de Gemeentewet inzetten indien de raad hem die bevoegdheid bij verordening heeft verleend. De burgemeester kan bovendien alleen cameragebieden aanwijzen indien dat noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. Dat houdt in dat elke gebiedsaanwijzing evenredig dient te zijn aan het nagestreefde doel, te weten handhaving van de openbare orde (proportionaliteit), en dat dat doel niet op andere, voor de burger minder indringende wijze kan worden bereikt (subsidiariteit). Voorts mogen camera's alleen in de openbare ruimte worden ingezet en moet het cameratoezicht duidelijk aan burgers kenbaar worden gemaakt. 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, bepaalt dit wetsvoorstel bovendien expliciet dat de burgemeester de gebiedsaanwijzing dient in te trekken zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is.

Zoals in deze paragraaf uiteengezet in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie, kan de bevoegdheid van de burgemeester op lokaal niveau door de gemeenteraad nog nader worden ingekaderd.

Het beeld dat een open regeling in de Gemeentewet zou kunnen samenvallen met een open regeling in de verordening van de gemeenteraad, deel ik dus niet. De opvatting dat de burgemeester in de praktijk zomaar zijn gang zou kunnen gaan miskent bovendien de verantwoordingsrelatie tussen hem en de gemeenteraad. Juist om te waarborgen dat de burgemeester niet zomaar zijn gang gaat, maar rekenschap geeft van zijn handelen en nalaten, is hij verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

Verwacht de regering, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, dat mobiele camera's veel worden ingezet?

Dit wetsvoorstel heeft tot doel een bestaand en nuttig instrument flexibeler te maken. De regering verwacht dat gemeenten hierdoor in staat zullen zijn effectiever en efficiënter cameratoezicht te kunnen toepassen. De mogelijkheid om cameratoezicht op grond van de Gemeentewet 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 om in te schatten hoeveel mobiele camera's zullen worden ingezet.

Begrijpen de leden van de **ChristenUnie**-fractie het goed, zo vragen zij de regering, dat eigenlijk overal waar men een strafbaar feit kan begaan cameratoezicht acceptabel is?

Nee. Cameratoezicht moet altijd noodzakelijk zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde. Daarvan is vanzelfsprekend niet automatisch sprake op plaatsen waar men een strafbaar feit kan begaan. Strafbare feiten kunnen immers overal worden begaan. Cameratoezicht kan alleen noodzakelijk zijn in gebieden waar een bovengemiddeld risico bestaat op verstoringen van de openbare orde. Bij de vaststelling welke gebieden al dan niet in aanmerking komen voor cameratoezicht, gaat de burgemeester hoofdzakelijk uit van informatie van de politie. Ook kan hij zich baseren op de eerder genoemde Veiligheidsmonitor (VM).

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering wie bepaalt of er sprake is van noodzakelijkheid in het belang van de handhaving van de openbare orde.

De bevoegdheid om cameragebieden aan te wijzen komt krachtens artikel 151c Gemeentewet toe aan de burgemeester. Het is dan ook aan de burgemeester om te beoordelen of er sprake is van noodzakelijkheid in het belang van de handhaving van de openbare orde. Tegen het besluit inhoudende de gebiedsaanwijzing staat administratief bezwaar en beroep open, dus belanghebbenden kunnen de beoordeling van de burgemeester uiteindelijk tevens laten toetsen door de bestuursrechter.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering of het op grond van het wetsvoorstel denkbaar is dat een hele gemeente of een hele buurt een als cameragebied wordt aangewezen.

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.

3.3 Tijdsduur flexibel cameratoezicht

Waarom, zo willen de leden van de **PvdA**-fractie weten, krijgt de burgemeester onbeperkte mogelijkheden om de duur van de inzet van flexibele camera's te verlengen? Is het daardoor niet mogelijk om een bepaald gebied permanent onder controle te stellen?

Het is niet zo dat de burgemeester onbeperkte mogelijkheden krijgt om de duur van de inzet van camera's te verlengen. Cameratoezicht moet steeds noodzakelijk zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde en het wetsvoorstel bepaalt expliciet dat de burgemeester de gebiedsaanwijzing intrekt zodra de noodzaak aan het cameratoezicht binnen dat gebied is komen te vervallen.

Het voorgaande brengt met zich mee dat de duur van het cameratoezicht telkens kan worden verlengd als cameratoezicht in een bepaald gebied steeds noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het ligt in de rede dat dit met name in de zogenaamde «hot spots», zoals uitgaansgebieden, het geval zal zijn.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om de burgemeester standaard over verlenging van de aanwijzing aan de gemeenteraad te laten rapporteren.

Zoals aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie, gaat het wetsvoorstel niet uit van een gedetailleerde «one size fits all»-oplossing voor alle gemeenten, maar laat het – binnen de wettelijke kaders – ruimte aan de gemeenteraad om naar eigen inzicht op lokaal niveau zijn verhouding met de burgemeester vorm te geven. Binnen deze context is ervoor gekozen om in de Gemeentewet geen algemene verplichting voor burgemeesters op te nemen om standaard te rapporteren over elke verlenging van de aanwijzing van een cameragebied. Indien gemeenteraden dat wenselijk achten, staat het hen vrij om aan de bevoegdheid van de burgemeester om gebiedsaanwijzingen te verlengen de voorwaarde te verbinden dat de burgemeester over iedere verlenging rapporteert aan de gemeenteraad.

Overigens zij vermeld dat ook de verlenging van een besluit inhoudende een gebiedsaanwijzing door de burgemeester, conform artikel 3:42, tweede lid, Awb, op behoorlijke wijze kenbaar moet worden gemaakt. Van heimelijke verlenging van een gebiedsaanwijzing kan dus nooit sprake zijn.

Voor een maatregel die in essentie als tijdelijk moet worden gezien vinden de leden van de **PVV**-fractie het op zijn minst opmerkelijk dat het wetsvoorstel niet voorziet in een beperking in de tijd. Waarom is hier van afgezien? Wat was 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 maximumaantal verlengingen aan te verbinden?

De duur van het cameratoezicht is niet gekoppeld aan een minimale of maximale tijdsspanne, maar aan de vraag of het cameratoezicht nog noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. Zolang het cameratoezicht noodzakelijk is, kan het voortduren, maar zodra de noodzaak in het belang van de handhaving van de openbare orde is komen te vervallen, moet het cameratoezicht worden beëindigd.

Een wettelijk voorgeschreven minimale tijdsspanne zou miskennen dat de noodzaak aan het cameratoezicht al kan ontvallen voordat de minimale tijdsspanne zou zijn bereikt. In dat geval zou gedurende enige tijd het recht op privacy van burgers zonder enige noodzaak worden beperkt, hetgeen vanzelfsprekend onwenselijk is.

Van een wettelijk voorgeschreven maximale tijdsspanne is afgezien omdat er in veel gemeenten plekken zijn waar voortdurend behoefte is aan cameratoezicht ter handhaving van de openbare orde. Daarbij kan worden gedacht aan de zogenaamde «hot spots», zoals uitgaansgebieden. Zou een maximale tijdsspanne en een maximaal aantal verlengingen aan het cameratoezicht worden gekoppeld, dan kan het zijn dat het cameratoezicht op enig moment eindigt, terwijl de noodzaak geenszins aan het cameratoezicht is ontvallen.

Hebben de leden van de **PVV**-fractie het goed begrepen dat de regering een belangrijke rol ziet weggelegd voor de gemeenteraad om te voorkomen dat mobiel cameratoezicht een structureel karakter krijgt? In de lokale democratie heeft de rechtstreeks democratisch gelegitimeerde gemeenteraad een belangrijke taak als controleur van de burgemeester (en overigens ook als controleur van het college van burgemeester en wethouders). In dat kader kan de gemeenteraad de burgemeester ter verantwoording roepen voor de manier waarop de burgemeester zijn bevoegdheid op grond van artikel 151c van de Gemeentewet uitoefent. Onderdeel van die democratische controle is dat de gemeenteraad erop toeziet dat de burgemeester het cameratoezicht beëindigt zodra de noodzaak aan dat cameratoezicht is ontvallen. Dat een gebiedsaanwijzing telkens wordt verlengd, en het cameratoezicht in dat gebied dus feitelijk een structureel karakter krijgt, hoeft overigens geen probleem te zijn, zolang de noodzaak maar niet ontvalt aan het cameratoezicht.

De leden van de **PVV**-fractie zijn het met de regering eens dat de gemeenteraad een controlerende taak heeft, maar zij wijzen er wel op dat die controlerende taak toch vooral op hoofdlijnen plaatsvindt. Deze leden vragen de regering of het niet wat ver gaat 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 cameratoezicht 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?

Het is de verantwoordelijkheid van de burgemeester, ook indien camera's reeds zijn geplaatst, om na te gaan of het cameratoezicht noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. Vanuit zijn positie als lokale volksvertegenwoordiging ziet de gemeenteraad erop toe dat de burgemeester dat ook daadwerkelijk doet. Met welke intensiteit dit gebeurt,

blijft een vrije keuze van de gemeenteraad. In sommige gemeenten zal de democratische controle op hoofdlijnen plaatsvinden, in andere gemeenten kan die controle weer intensiever zijn. Dat is steeds een vrije keuze van de betreffende (leden van de) gemeenteraad.

De leden van de **PVV**-fractie merken op dat de burgemeester de gemeenteraad dient te informeren over het opdragen van mobiel cameratoezicht. Deze leden vragen de regering of dit ook betekent dat de burgemeester de raad dient te informeren wanneer die maatregel weer wordt ingetrokken. Een besluit inhoudende een gebiedsaanwijzing dient door de burgemeester, conform artikel 3:42, tweede lid, Awb, op behoorlijke wijze kenbaar te worden gemaakt. Dit geldt evenzeer voor de intrekking en de wijziging van dit besluit, bijvoorbeeld inhoudende een aanpassing van de grenzen van het cameragebied. Bovenop deze wettelijke bekendmakingsvoorschriften kan een gemeenteraad nadere informatieplichten opnemen in de verordening waarin de burgemeester de bevoegdheid wordt verleend om cameragebieden aan te wijzen.

4. Privacyrisico's en risicobeheersende maatregelen

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering hoe er bij de operationele inzet van vliegende camera's voor gewaakt kan worden dat niet publieke ruimten worden gefilmd, zoals achtertuinen? Het is niet de bedoeling dat niet publieke ruimten, zoals achtertuinen, worden gefilmd. Artikel 151c van de Gemeentewet schrijft daarom voor dat alleen toezicht mag worden gehouden op openbare plaatsen en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. Zoals eerder aangegeven, zal voordat besloten wordt tot de inzet van vliegende camera's op grond van dit wetsvoorstel een zeer zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden. Voorstelbaar is dat ten behoeve van «crowd control» in een concrete situatie gebruik wordt gemaakt van vliegend cameratoezicht. In die gevallen zal veelal kunnen worden volstaan met de inzet van warmtebeeldcamera's en zal het vaak niet nodig zijn individuele personen herkenbaar in beeld te brengen.

Is de regering bereid, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie, de burgemeesters aan te bevelen om in afwachting van het WODC-onderzoek en de 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?

Er is om eerder genoemde redenen alles voor te zeggen om terughoudend om te gaan met de inzet van vliegende camera's op grond van dit wetsvoorstel. Wel gaat het bij de daadwerkelijke inzet van camera's op grond van artikel 151c van de Gemeentewet om een lokale bevoegdheid, waarover op lokaal niveau verantwoording moet worden afgelegd. Burgemeesters zijn in de eerste plaats dan ook democratische verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, niet aan de regering of aan een der Kamers van de Staten-Generaal. Ik zal de burgemeesters dan ook niet verzoeken om verslag te doen aan de regering en aan het parlement. Wel ben ik bereid om, zoals aangegeven in paragraaf 3.1, met de VNG te spreken over de inzet van vliegende camera's in het kader van de handhaving van de openbare orde. Tijdens dat overleg zal ik aangeven dat er, vanwege de eerder opgesomde redenen, niet lichtvaardig kan worden overgegaan tot de inzet van vliegende camera's.

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering op welke manier gemeenten aan burgers «duidelijk kenbaar» moeten maken dat zij zich bevinden in een gebied waar vliegende camera's worden gebruikt, of dat

zij een gebied binnengaan waar deze camera's gebruik worden of gebruikt kunnen worden.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het einde van paragraaf 3.1, waarin ik naar aanleiding van een soortgelijke vraag van de leden van de **D66**-fractie reeds op het kenbaarheidsvereiste ben ingegaan.

5. Adviezen

De leden van de **D66**-fractie vragen de regering de invoering van een jaarlijkse evaluatie te heroverwegen, zoals ook door de Nederlandse Orde van Advocaten is bepleit. Deelt de regering de mening van de leden van de **D66**-fractie dat een vervroegde en (regelmatige) periodieke evaluatie zou bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van cameratoezicht? Een jaarlijkse evaluatie van de wet 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. De regering deelt de mening van de leden van de **D66**-fractie dat een regelmatige evaluatie kan bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van het cameratoezicht. Gemeenteraden kunnen burgemeesters vanzelfsprekend verzoeken om het cameratoezicht periodiek, bijvoorbeeld jaarlijks, te evalueren. In veel gemeenten zendt de burgemeester na afloop van ieder jaar een verantwoordingsverslag aan de raad over het gevoerde cameratoezicht.

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