

Vergaderjaar 2012–2013

33 582

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Cameratoezicht draagt bij aan de verbetering van de veiligheid in de publieke ruimte en bevordert het zichtbaar maken van overlast, geweld en criminaliteit. Daardoor wordt een effectievere handhaving van de openbare orde mogelijk. In 2005 is om die reden in artikel 151c van de Gemeentewet een wettelijke grondslag voor cameratoezicht in de publieke ruimte gecreëerd. Het wettelijk regime is de afgelopen vijf jaar geëvalueerd. In 2011 is een eindrapport van de evaluatie verschenen¹. De huidige regeling in de Gemeentewet voorziet in vast cameratoezicht, hetgeen erop neer komt dat camera's nagelvast en doorgaans voor lange duur op een specifieke plek worden aangebracht. Gebleken is echter dat gemeenten behoefte hebben aan een meer flexibele inzet van cameratoezicht in de publieke ruimte. Deze behoefte is ingegeven door de wens om aanhoudende en zich verplaatsende overlast in de publieke ruimte beter en effectiever te bestrijden door de gerichte inzet van camera's die snel en eenvoudig met de overlast mee kunnen worden verplaatst.

Bij brief van 1 december 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer² heb ik aangekondigd dat ik een wetsvoorstel voorbereid om een meer flexibele toepassing van cameratoezicht in de publieke ruimte mogelijk te maken. Met het onderhavige wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van artikel 151c van de Gemeentewet, doe ik deze toezegging gestand. De voorgestelde wijziging geeft de burgemeester meer mogelijkheden voor maatwerk bij de inzet van cameratoezicht als toezichtinstrument in de publieke ruimte.

¹ A. Schreijenberg & G.H.J. Homburg, *Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen*, Regioplan november 2010. Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 28 684, nr. 312.

² Kamerstukken II 2011/12 28 684, nr. 330.

2. Conclusies evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen

Gedurende de periode 2005–2010 heeft een jaarlijkse (wets)evaluatie plaatsgevonden van de doeltreffendheid en de effecten van cameratoezicht in de publieke ruimte³. Bij brief van 19 april 2011⁴ heb ik het eindrapport van de evaluatie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden.

De belangrijkste conclusies op basis van vijf jaar onderzoek naar cameratoezicht in de publieke ruimte zijn de volgende:

- Het gebruik van cameratoezicht neemt toe (28% van de gemeenten maakt gebruik van cameratoezicht) en blijft toenemen (30% van de gemeenten heeft uitbreidingsplannen);
- Een meerderheid van de gemeenten is van mening dat cameratoezicht een goede aanvulling is op andere maatregelen voor de openbare ordehandhaving;
- Cameratoezicht levert een bijdrage aan de lokale veiligheid;
- De regionale samenwerking tussen gemeenten (regionale uitkijkrumtes) neemt toe en levert schaalvoordelen op;
- Camerabeelden worden langer bewaard;
- Technisch worden camera's steeds geavanceerder;
- Cameratoezicht wordt vaker geëvalueerd;
- Bij een aantal gemeenten bestaat onduidelijkheid over de wettelijke mogelijkheden van cameratoezicht, waardoor de wet soms strikt wordt geïnterpreteerd.

Op basis van de resultaten van het onderzoek concludeer ik dat cameratoezicht in de publieke ruimte een meerwaarde heeft. Cameratoezicht is een geaccepteerd instrument dat door gemeenten in toenemende mate wordt ingezet.

3. Noodzaak van een wettelijke verruiming

In mijn brief van 19 april 2011 heb ik aangekondigd nader te onderzoeken of aanpassing van het wettelijk kader inzake gemeentelijk cameratoezicht wenselijk is. Met name de constatering in de evaluatierapporten dat er bij gemeenten soms onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden die het huidige wettelijke kader biedt, was een aanleiding om nader met gemeenten in contact te treden. In 2011 zijn er diverse gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers vanuit de bestuurlijke, justitiële en politieke/operationele praktijk⁵. Uit de gespreksronde kwam naar voren dat gemeenten door de wettelijke beperking tot vast cameratoezicht niet altijd adequaat kunnen optreden bij verstoringen of dreigende verstoringen van de openbare orde. Vast cameratoezicht biedt vooral in gevallen van tijdelijke, maar aanhoudende en zich verplaatsende overlast binnen een probleemgebied onvoldoende mogelijkheden voor de burgemeester om effectief in te grijpen. Bij aanhoudende en zich verplaatsende overlast kan gedacht worden aan overlast veroorzaakt door hangjongeren, door drugsgebruikers en drugsdealers, door straatrovers en zakkenrollers en door personen die vernielingen aanrichten in de publieke ruimte. Binnen gemeenten bestaat derhalve een sterke behoefte om ter handhaving van

³ S. Dekkers & G. Homburg, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Nulmeting*, Regioplan mei 2006, S. Dekkers, G. Homburg & J. Koffijberg, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Eenmeting*, Regioplan juli 2007, S.C.E.M. Hissel & S. Dekkers, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Tweemeting*, Regioplan mei 2008, A. Schreijenbergh, J. Koffijberg & S. Dekkers, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Driemeting*, Regioplan juli 2009, A. Schreijenbergh & G.H.J. Homburg, *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen. Viermeting*, Regioplan november 2010.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 28 684, nr. 312.

⁵ Er is gesproken met vertegenwoordigers van het bestuur, het OM en politie van de lokale driehoeken van Almere, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht.

de openbare orde flexibeler gebruik te maken van cameratoezicht. Diverse recentelijk verschenen gemeentelijke evaluatierapporten over cameratoezicht in de publieke ruimte erkennen de tendens dat de overlast zich verplaatst en dat bij verplaatsingseffecten vast cameratoezicht als toezichtinstrument tekort schiet. Ook geven deze rapporten aan dat verplaatsingseffecten beter bestreden kunnen worden met flexibeler cameratoezicht en dat een effectieve inzet van het instrument gebaat is bij maatwerk⁶.

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel hebben er bovendien CCV-bijeenkomsten plaatsgevonden waarin het wetsvoorstel werd gepresenteerd aan vertegenwoordigers van gemeenten.⁷ De reacties op het wetsvoorstel waren positief. De gemeenten gaven aan meerwaarde te zien in het wetsvoorstel doordat camera's gericht en effectiever ingezet kunnen worden. Verwacht wordt dat (zich verplaatsende) ordeverstoringen hierdoor beter kunnen worden bestreden. Vertegenwoordigers van gemeenten gaven aan te verwachten dat de voorgestelde wijzigingen de veiligheid en het veiligheidsgevoel van burgers zou vergroten.

De huidige regeling in artikel 151c van de Gemeentewet is beperkt tot de inzet van langdurig en statisch cameratoezicht met behulp van vaste camera's. Het huidige wettelijke regime heeft een exclusief karakter: ter handhaving van de openbare orde mag de burgemeester zich alleen bedienen van cameratoezicht dat voldoet aan de eisen van artikel 151c. Bij de totstandkoming van artikel 151c Gemeentewet was het oogmerk om een wettelijke grondslag te creëren voor het *systematisch en langdurig* bewaken van bepaalde gebieden binnen gemeenten op gezag van het lokaal bestuur, in het belang van de openbare orde. Dit vanuit het oogpunt dat wettelijke normering meer rechtszekerheid biedt en kan bijdragen aan de uniformering van de wijze van toepassen van cameratoezicht⁸. Bij die uniformering werd uitgegaan van de reeds in enkele gemeenten ontwikkelde vorm van statisch en langdurig cameratoezicht met behulp van vaste camera's. Met het woord «vast» in artikel 151c van de Gemeentewet wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd. Dit bevestigen gebeurt veelal door montage aan de gevels of dakranden van gebouwen of op daarvoor geplaatste palen.

Vast cameratoezicht is voor gemeenten een nuttig instrument ten behoeve van het toezicht in gebieden waar een verhoogde kans is op verstoring van de openbare orde doorlopend aanwezig is, zoals het centrum en uitgaansgebieden (de zogenaamde «hot spots»). Aan de mogelijkheid om vaste camera's in te zetten verandert dit wetsvoorstel niets. Omdat zulke camera's echter niet snel geplaatst en verplaatst kunnen worden, schiet de inzet van vaste camera's te kort waar het gaat om gevallen van tijdelijke en zich verplaatsende overlast. De huidige wet vereist immers een plaatsingsbesluit van de burgemeester met een aanduiding van de plaats waar de camera nagelvast wordt bevestigd. Een dergelijke procedure kost tijd. De nagelvaste bevestigingswijze belemmert in de praktijk bovendien een snelle verplaatsing.

⁶ Zie onder meer *Evaluatie cameratoezicht gemeente Rotterdam*, Regioplan beleidsonderzoek, november 2010, nr. 2050, p. 42 en 67; *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam centrum*, Regioplan beleidsonderzoek, september 2008, nr. 1750, p. 21 e.v.; *Evaluatie cameratoezicht 2011 (gemeente Hoogeveen)*, www.hoogeveen.nl, p. 23; *Evaluatie cameratoezicht Ede 2011*, Strategie & Onderzoek augustus 2011, p. 18.

⁷ CCV is de afkorting van Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (www.hetccv.nl). Bij deze bijeenkomsten waren vertegenwoordigers van de volgende gemeenten aanwezig: Amsterdam stadsdeel Nieuw-West, Veldhoven, Zaanstad, Zaltbommel, Veiligheidshuis West Veluwe Vallei (Ede), Gennep, Venlo, Roosendaal, Eindhoven, Helmond, Oisterwijk, Tilburg, Rotterdam, Capelle aan den IJssel, Barendrecht, Dordrecht, Boskoop, Gouda, Spijkenisse, Heerhugowaard, Amersfoort, Kampen, Lelystad, Hoogeveen en Olst- Wijkhe.

⁸ Kamerstukken II 2003/04 29 440, nr. 3, p. 3.

In het kader van de uitvoering van de politietaak zet de politie mobiele camera's in, variërend van helmcamera's tot camera's op politievoertuigen. De inzet van deze camera's wordt begrensd door de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit in het licht van de politietaak. De praktijk laat zien dat de politie mobiele camera's doorgaans slechts inzet in situaties waarin daadwerkelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging van een dergelijke verstoring. Op basis van dit wetsvoorstel kan ook de burgemeester mobiele camera's gaan inzetten. Hij kan dit alleen doen ter handhaving van de openbare orde. Daarbij hoeft niet steeds daadwerkelijk sprake te zijn van een verstoring van de openbare orde of van een concrete dreiging daarvan. Onder handhaving van de openbare orde door de burgemeester valt immers ook de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

4.1. Opheffing beperking vast cameratoezicht

Het wetsvoorstel schrapt het vereiste van vast cameratoezicht uit artikel 151c van de Gemeentewet. Hierdoor krijgt de burgemeester de noodzakelijke handvatten om cameratoezicht flexibeler, en dus doelmatiger en effectiever, in te zetten in de publieke ruimte.

De flexibilisering van het cameratoezicht heeft naar verwachting nut in situaties waarin sprake is van tijdelijke en zich verplaatsende overlast. Indien op een bepaalde plaats in het vooraf aangewezen gebied niet langer toezicht nodig is, maar op een andere plaats binnen dat gebied wel, dan kan de camera eenvoudig en snel worden verplaatst. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verplaatsing van een aanhangwagen met een statief waarop een camera is geplaatst. Ook kan worden gedacht aan camera's die eenvoudig aan lantaarnpalen kunnen worden bevestigd en op die manier met de overlast mee kunnen worden verplaatst. Als geen toezicht meer nodig is, dient de camera te worden verwijderd. Niet alleen is verwijdering dan geboden omdat het doel (handhaving van de openbare orde) dan is ontvallen aan het cameratoezicht, maar ook kunnen camera's op die manier efficiënt worden ingezet en kan er meer maatwerk worden geleverd. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen van welke vorm van cameratoezicht – vast of mobiel – gebruik wordt gemaakt in een specifieke situatie. Het ligt voor de hand dat gemeenten op plaatsen waar doorlopend toezicht nodig is kiezen voor langdurig en statisch cameratoezicht en daarmee voor de plaatsing van vaste camera's. In situaties waarin een tijdelijke inzet naar verwachting kan volstaan, ligt mobiel cameratoezicht meer voor de hand. Ook is het aan de gemeenten zelf om te bepalen welk type camera wordt ingezet, waarbij aangetekend wordt dat er steeds moet zijn voldaan aan de eis van proportionaliteit.

Het exclusieve karakter van de regeling wordt gehandhaafd. Uitsluitend in de gevallen omschreven in artikel 151c kan de burgemeester overgaan tot de inzet van cameratoezicht in het kader van het toezicht ter handhaving van de openbare orde. Het wetsvoorstel laat de inzet van camera's in andere gevallen, zoals in het kader van de politietaak of op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens ter bescherming van particuliere eigendommen, onverlet.

Het doel waarvoor gebruik gemaakt kan worden van cameratoezicht wordt evenmin gewijzigd. Cameratoezicht kan worden ingezet indien dit noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde ten behoeve van het toezicht in de publieke ruimte. Onder 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.⁹ Cameratoezicht heeft bij uitstek een preventieve werking. De wetenschap dat er gebruik wordt gemaakt van cameratoezicht kan personen ervan weerhouden in de publieke ruimte de orde te verstoren. Cameratoezicht blijft beperkt tot een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties of andere bij verordening van de raad aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn, zoals openbare parkeerplaatsen waarvoor niet betaald hoeft te worden.

4.2. Gebiedsaanwijzing

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de burgemeester, indien de raad hem deze bevoegdheid bij verordening heeft verleend, een gebied aanwijst waarbinnen camera's kunnen worden ingezet. De camera's kunnen al dan niet vast worden bevestigd. Gelet op het doel van het cameratoezicht dient het door de burgemeester aan te wijzen gebied een openbare plaats in de zin van artikel 1 van de Wet openbare manifestaties te zijn (een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek) of een andere door de raad aangewezen plaats die voor een ieder toegankelijk is.

Anders dan de huidige regeling, vereist het wetsvoorstel geen specifiek plaatsingsbesluit waarin de plaatsing van iedere afzonderlijke camera wordt vastgelegd. In de plaats daarvan komt een gebiedsaanwijzing waarin wordt bepaald binnen welk gebied de flexibele camera's geplaatst en verplaatst mogen worden. Deze gebiedsaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De burgemeester toetst de gebiedsaanwijzing aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Uit deze vereisten volgt dat het gebied niet groter mag zijn dan noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. Dat kan betekenen dat het gebied niet groter is dan een bepaalde plaats, bijvoorbeeld een plein. Inhoudelijk verschilt de gebiedsaanwijzing dan nauwelijks van het plaatsingsbesluit als bedoeld in het huidige artikel 151c, eerste lid, van de Gemeentewet. De burgemeester stelt de grenzen van het gebied vast en zet de gebiedsaanwijzing op schrift met daarbij een omschrijving van het gebied waarop het besluit van toepassing is. De burgemeester informeert de raad zo spoedig mogelijk over het aangewezen gebied. Binnen het aangewezen gebied kan de burgemeester camera's verplaatsen, zonder nadere besluiten in de zin van de Awb te hoeven nemen. Flexibel cameratoezicht levert dus tijdswinst op, omdat niet meer voor elke verplaatsing een aparte procedure hoeft te worden gevolgd. De verplaatsing van de camera's binnen het aangewezen gebied kan plaatsvinden als dat nodig is in het kader van de handhaving van de openbare orde voor het toezicht in het publieke domein. Hiervan is in ieder geval sprake als er binnen een bepaald gebied sprake is van zich verplaatsende overlast, bijvoorbeeld veroorzaakt door hangjongeren, door drugsgebruikers en drugsdealers, door straatrovers en zakkenrollers¹⁰ en door personen die vernielingen aanrichten in de publieke ruimte¹¹.

In het gebied moet de inzet van cameratoezicht behoorlijk kenbaar worden gemaakt. Door het plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op de aanwezigheid van de camera's worden geattendeerd. Het wetsvoorstel schrijft voor dat de burgemeester de gebiedsaanwijzing intrekt zodra het cameratoezicht niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Van gemeenten wordt

⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29 440, nr. 6, p. 13

¹⁰ *Evaluatie cameratoezicht Amsterdam centrum*, Regioplan beleidsonderzoek, september 2008, nr. 1750, p. 21.

¹¹ *Evaluatie cameratoezicht Ede 2011*, Strategie & Onderzoek, augustus 2011, p. 12.

verwacht dat de inzet van het cameratoezicht periodiek wordt geëvalueerd. Indien blijkt dat de rechtvaardigingsgrond aan het cameratoezicht is ontvallen, wordt het cameratoezicht verplaatst of stopgezet.

4.3 Tijdsduur flexibel cameratoezicht

De bevoegdheid tot de inzet van cameratoezicht wordt niet beperkt tot een wettelijk verankerde maximale tijdsduur. Gemeenten zijn met het oog op de lokale situatie zelf het beste in staat om te beoordelen in welke vorm en voor welke duur de inzet van cameratoezicht, met inachtneming van de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, op de meest efficiënte manier kan plaatsvinden. De burgemeester bepaalt derhalve, met inachtneming van het bepaalde in de verordening, de tijdsduur van de gebiedsaanwijzing. Deze plicht om een bepaalde tijdsduur vast te leggen laat onverlet dat de burgemeester de gebiedsaanwijzing dient in te trekken indien op enig moment het cameratoezicht niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Het is de taak van de burgemeester om na te gaan of een gebiedsaanwijzing nog noodzakelijk en actueel (dat wil zeggen: niet verlopen) is. Voordat de duur van een gebiedsaanwijzing afloopt, zal de burgemeester moeten overwegen of verlenging noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Indien dit het geval is, kan hij, mits de raadsverordening dat toestaat, de duur van de gebiedsaanwijzing wederom voor een bepaalde duur verlengen.

5. Waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking en bescherming van de persoonlijke levenssfeer

5.1. Privacyrisico's en risicobeheersende maatregelen

Het wetsvoorstel behelst een uitbreiding van de bestaande bevoegdheid van de burgemeester om cameratoezicht in het kader van de openbare ordehandhaving in te zetten. Door het wetsvoorstel wordt het voor de burgemeester mogelijk om cameratoezicht op een flexibele wijze in te zetten en naast of in plaats van vaste cameras gebruik te maken van camera's die kunnen worden verplaatst binnen een vooraf aangewezen gebied. Wanneer met behulp van een camera individuele personen herkenbaar in beeld worden gebracht, moet cameratoezicht worden aangemerkt als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

In deze paragraaf worden privacyrisico's van het wetsvoorstel in kaart gebracht, zoals in algemene zin toegezegd in het beleidsdebat met de Eerste Kamer over de rol van de overheid bij digitale dataverwerking- en uitwisseling en de naar aanleiding hiervan aangenomen motie Franken (Kamerstukken I 2010/11, 31 051, nr. D). Door de privacyrisico's vroegtijdig in beeld te brengen kan in een vroeg stadium rekening worden gehouden met risicobeheersende maatregelen. Zo kunnen onnodige en ongewenste inbreuken op de persoonlijke levenssfeer worden voorkomen en wordt de transparantie over de wijze waarop het flexibele cameratoezicht plaatsvindt vergroot.

Voor het in kaart brengen van de privacyrisico's is een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld. Ten aanzien daarvan is het allereerst van belang nog eens in herinnering te roepen dat het bij dit wetsvoorstel niet gaat om het invoeren van een nieuw instrument, maar om het flexibiliseren van een bestaand instrument. Een groot deel van de risico's die dit wetsvoorstel met zich brengt zijn dan ook risico's die nu al bestaan ten aanzien van vast cameratoezicht. Ter beperking van deze risico's worden in de praktijk al maatregelen genomen. Gedacht kan worden aan het risico dat cameratoezicht voor andere doeleinden wordt ingezet dan voor het

wettelijk bepaalde doel. Om dit risico zo veel mogelijk te verkleinen biedt de wet verschillende waarborgen. Daarbij kan worden gewezen op de exacte doelomschrijving van cameratoezicht in de publieke ruimte, de mogelijkheid voor belanghebbenden om bezwaar en beroep aan te tekenen en de verantwoordingsplicht van de burgemeester aan de gemeenteraad. Dit wetsvoorstel voegt hieraan een risicobeheersende maatregel toe door de opnemingsplicht van een wettelijke bepaling die de burgemeester verplicht om een gebiedsaanwijzing in te trekken zodra de noodzakelijkheid aan het cameratoezicht in dat gebied is ontvallen.

Het wetsvoorstel brengt ook een aantal nieuwe risico's met zich en het kan bestaande risico's vergroten. Zo kunnen burgers zich gevolgd voelen door de camera's omdat deze snel en eenvoudig kunnen worden verplaatst binnen het door de burgemeester aangewezen gebied. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken blijft het vereiste van kenbaarheid in de wet gehandhaafd. 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. Voorts bestaat het risico dat er steeds meer camera's worden ingezet waarvan niet duidelijk is of zij noodzakelijk zijn in het belang van de handhaving van de openbare orde. Om die reden wordt een bepaling voorgesteld die de burgemeester verplicht om het cameratoezicht in te trekken zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.

De flexibele en snelle inzet van mobiele camera's impliceert ook het risico dat een en ander niet zorgvuldig verloopt. Camera's zouden bijvoorbeeld zonder enige noodzaak op ooghoogte kunnen worden gehangen of zij kunnen zodanig worden opgehangen dat zij niet zijn gericht op de publieke ruimte, maar bijvoorbeeld op de ramen van een woonhuis, zodanig dat er naar binnen kan worden gekeken. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de politie. De beelden van gemeentelijke camera's moeten worden uitgekeken onder regie van de politie. Het wetsvoorstel verandert niets aan deze bepaling. Het is daarom van belang dat de politieambtenaren die de beelden uitkijken, of de regie daarover hebben, weten wat wel en wat niet mag. Als zij signaleren dat camera's onjuist zijn geplaatst, dan moet deze fout zo snel mogelijk worden hersteld.

Daarnaast worden enkele onder de huidige regeling bestaande risico's verminderd. Zo kunnen de camera's eenvoudig worden verplaatst of verwijderd wanneer zij niet meer noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde en kunnen zij vervolgens daar worden ingezet waar zij wel noodzakelijk zijn. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten is gebleken dat nutteloze camera's nu nog regelmatig blijven hangen. Het wetsvoorstel maakt het verplaatsen of verwijderen van zulke camera's eenvoudiger. Om te benadrukken dat nutteloze camera's verwijderd of verplaatst dienen te worden, wordt bovendien een bepaling voorgesteld op grond waarvan de burgemeester expliciet gehouden is om het cameratoezicht in te trekken zodra cameratoezicht in dat gebied niet meer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.

Door het nemen van risicobeheersende maatregelen worden risico's zo veel mogelijk beperkt. Daarbij kan de gemeenteraad ook een belangrijke rol spelen. In de verordening waarin de burgemeester de bevoegdheid wordt toegekend om cameratoezicht in te zetten kan de raad voorschriften opnemen, zoals een maximering van het aantal camera's binnen een bepaald gebied en een mededelingsplicht aan de raad indien camera's worden verplaatst binnen het gebied. Sommige risico's zijn echter lastig te vermijden. 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.

Het wetsvoorstel wordt voorzien van een evaluatiebepaling. De verruiming van het cameratoezicht in de Gemeentewet wordt vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet geëvalueerd.

5.2. Verwerking in de zin van de Wet politiegegevens

Door middel van cameratoezicht in de publieke ruimte worden persoonsgegevens verwerkt. Op de met de camera's gemaakte beelden kunnen individuele personen herkenbaar zijn. Het wetsvoorstel sluit wat betreft de verwerking van de gegevens geheel aan bij de huidige regeling in artikel 151c van de Gemeentewet. Om buiten twijfel te stellen wat het karakter is van de gegevensverwerking, is het bij de introductie van vast cameratoezicht in artikel 151c van de Gemeentewet wenselijk geacht om het regime van de Wet politiegegevens expliciet van toepassing te verklaren op de vastlegging van de beelden.¹² De gegevens die verwerkt worden zijn daardoor politiegegevens in de zin van artikel 1, onder a, van die wet.

5.3. Toetsing van de voorgestelde maatregel aan artikel 8 EVRM

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), houdt in dat verdragsluitende partijen bij het EVRM de persoonlijke levenssfeer van burgers dienen te respecteren. Onderdeel van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dat de burger het recht heeft met rust gelaten te worden en onbevangen zichzelf te zijn. Een beperking van dit recht is gerechtvaardigd indien de inmenging bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De eis dat de inmenging «bij wet is voorzien» houdt in dat sprake moet zijn van een wettelijke basis, die voor de burger voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. De wettelijke regeling dient bovendien afdoende waarborgen te bevatten om willekeur en misbruik te vermijden. Een inmenging is noodzakelijk wanneer sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») daartoe. Voorts dient te zijn voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend) en subsidiairiteit (het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt dient in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens minder nadelige wijze te kunnen worden bereikt). Bij de toetsing van voornoemde voorwaarden hebben de verdragsluitende partijen een zekere beoordelingsruimte.

Toetsing van de voorgestelde maatregel aan de voorwaarden van artikel 8 van het EVRM levert het volgende beeld op. De flexibele inzet van cameratoezicht in de publieke ruimte, de vastlegging van de beelden in het belang van de openbare orde en de verwerking van de camerabeelden ten behoeve van de opsporing van een concreet strafbaar feit, is bij wet geregeld. Wat betreft de eis van toegankelijkheid geldt dat het onderhavige wetsvoorstel en de daarop betrekking hebbende stukken behoorlijk bekend worden gemaakt. Dit geldt ook voor de uiteindelijke gebiedsaanwijzing die door de burgemeester op schrift wordt gesteld en wordt

¹² Kamerstukken II 2003/04, 29 440, nr. 3, p. 12

bekendgemaakt. In het gebied wordt voorts kenbaar gemaakt aan het publiek dat sprake is van de inzet van flexibel cameratoezicht. Aan de eis van toegankelijkheid is daarmee voldaan. Wat betreft de eis van voorzienbaarheid geldt dat de Gemeentewet en de Wet politiegegevens de betrokkene een voldoende duidelijk beeld geven van de soorten gegevens die worden geregistreerd en de omstandigheden waaronder deze worden verwerkt. Aan de eis dat de inmenging bij de wet is voorzien is daarmee voldaan.

Het flexibele gebruik van cameratoezicht binnen een vooraf aangewezen gebied, de vastlegging van de camerabeelden en het gebruik van camerabeelden door de politie voor de opsporing van strafbare feiten in een concreet geval dienen verschillende belangen die in het tweede lid van artikel 8 van het EVRM worden genoemd: het waarborgen van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. De noodzaak voor gemeenten en politie om toezicht te houden in de publieke ruimte via cameratoezicht beantwoordt aan een «pressing social need». Er is sprake van een breed gevoelde maatschappelijke behoefte aan meer veiligheid. Het bieden van veiligheid in de publieke ruimte is één van de kerntaken van de overheid. De inzet van cameratoezicht in de publieke ruimte en het vastleggen van de beelden in het belang van de handhaving van de openbare orde draagt bij aan de veiligheid in de publieke ruimte en bevordert het zichtbaar maken van overlast, geweld en criminaliteit waardoor een effectievere bestrijding mogelijk wordt. In het gemeentelijk veiligheidsbeleid is de flexibele inzet van camera's een noodzakelijk instrument om aanhoudende en zich verplaatsende overlast in probleemgebieden aan te pakken. Bovendien gaat er een preventieve werking uit van de aanwezigheid van flexibele camera's. Het gebruik van de camerabeelden door de politie bij een concreet vermoeden van een strafbaar feit levert een bijdrage aan de opsporing van strafbare feiten. De opbrengsten van het vastleggen en het gebruik van de beelden door de politie met het oog op de opsporing wegen zwaar in een samenleving waarin veel waarde wordt gehecht aan het verhogen van de veiligheid en de aanpak van criminaliteit.

Met de verruiming van de mogelijkheden voor de inzet van camera's, de vastlegging van de beelden en de verdere gegevensverwerking ten behoeve van de opsporing van een strafbaar feit wordt voldaan aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste. De voorgestelde maatregelen leiden tot de verstrekking van gegevens onder gelijktijdige vaststelling van een aantal waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ten eerste is sprake van een expliciete en begrensde doelbinding voor zowel de inzet van cameratoezicht als het vastleggen van de beelden. Zulks kan alleen als dit noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. De toegang tot de vastgelegde camerabeelden wordt bij wet beperkt tot de opsporing van een concreet strafbaar feit. De wettelijke bewaartermijn van de beelden is vastgesteld op vier weken. De voorgestelde regeling is daarmee voldoende proportioneel.

De flexibele inzet van cameratoezicht heeft een duidelijke meerwaarde voor gemeenten bij de uitvoering van het gemeentelijk veiligheidsbeleid in het kader van de openbare ordehandhaving, in het bijzonder bij zich verplaatsende overlast in probleemgebieden. Het huidige instrumentarium is hiervoor niet toereikend omdat vast cameratoezicht fysieke beperkingen kent en mobiel cameratoezicht in het kader van de politietaak slechts is gericht op de daadwerkelijke ordehandhaving en naar zijn aard van korte duur is.

Het vastleggen van camerabeelden verhoogt het succes van het politieoptreden tot herstel van de rust in de publieke ruimte en kan tevens

bijdragen aan de opsporing van strafbare feiten. Cameratoezicht is een middel dat niet lichtvaardig mag worden ingezet, maar slechts dan als minder zware middelen geen redelijk alternatief bieden. Zulks zal zich met name voordoen indien er in de publieke ruimte sprake is van aanhoudende en zich verplaatsende overlast. Aan de eis van subsidiariteit is daarmee voldaan.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het wetsvoorstel voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 8 van het EVRM.

5.4 Toetsing aan artikel 10 van de Grondwet, het Dataprotectieverdrag en de Wet politiegegevens

Veel van het hierboven gestelde is ook toepasbaar op de verhouding van het wetsvoorstel tot artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. De inzet van flexibel cameratoezicht in de publieke ruimte, het vastleggen van de beelden in het belang van de handhaving van de openbare orde en het gebruik van de gegevens voor de opsporing van een concreet strafbaar feit kunnen worden aangemerkt als een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet is een beperking van dat recht slechts mogelijk bij of krachtens de wet. Die wettelijke grondslag ligt besloten in de Wet politiegegevens en de voorgestelde wijziging van artikel 151c van de Gemeentewet.

De Wet politiegegevens is gebaseerd op de beginselen die zijn neergelegd in het op 28 januari 1981 te Straatsburg gesloten Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (het Dataprotectieverdrag).¹³ Dit Verdrag vereist dat persoonsgegevens die langs geautomatiseerde weg worden verwerkt, worden opgeslagen voor bepaalde en legitieme doeleinden en niet mogen worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Om te voorkomen dat door het verwerken van gegevens de persoonlijke levenssfeer van de burger onevenredig wordt beperkt, voorziet de Wet politiegegevens in bepalingen voor een zorgvuldige omgang met de gegevens.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, aanhef en onder a, van het Dataprotectieverdrag kan van de voorgeschreven doelbinding worden afgeweken indien een nationale wet in een dergelijke afwijking voorziet en het een maatregel betreft die noodzakelijk is in een democratische samenleving ten behoeve van, onder meer, de bescherming van de betrokkene en de rechten en vrijheden van anderen.

In het bestaande artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet (dat wordt vernummerd tot negende lid) is reeds wettelijk vastgelegd dat de politie de vastgelegde camerabeelden mag gebruiken voor de opsporing van een concreet strafbaar feit. Dit betreft een ander doel dan waarvoor de gegevens verzameld zijn (handhaving van de openbare orde). De motivering van de noodzaak voor de regeling in een democratische samenleving in het belang van de bescherming van de betrokkene en de rechten en vrijheden van derden is dezelfde als hierboven in het kader van de toetsing aan artikel 8 van het EVRM is verwoord. Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel verenigbaar is met het Dataprotectieverdrag.

¹³ Trb. 1988, 7.

6. Bestuurlijke en financiële gevolgen

Verwacht wordt dat de verruiming van de mogelijkheden voor cameratoezicht in de publieke ruimte met flexibel cameratoezicht zal leiden tot de inzet van meer maar ook gericht en efficiënter cameratoezicht binnen gemeenten. Uit de gesprekken met de lokale driehoeken blijkt dat flexibel cameratoezicht voorziet in een in de gemeentelijke praktijk gevoelde behoefte. De exacte mate waarin gebruik zal worden gemaakt van de verruimde bevoegdheid laat zich moeilijk voorspellen omdat dit mede afhangt van de lokale situatie. Aangenomen wordt dat de inzet van flexibel cameratoezicht met name meerwaarde heeft in die gevallen waarin sprake is van tijdelijke, maar aanhoudende en zich verplaatsende overlast in een bepaald gebied. Of en hoe vaak hiervan sprake is zal per gemeente verschillen. Voor het vastleggen, uitkijken en bewaren van de camerabeelden kan gebruik worden gemaakt van dezelfde infrastructuur als voor het huidige cameratoezicht wordt gebruikt. Ook kan worden aangesloten bij de bestaande samenwerkingsverbanden.

6.1. Financiële gevolgen voor gemeenten

Als gevolg van de huidige regeling beschikken gemeenten niet over mobiele camera's waar bijvoorbeeld de politie tegenwoordig over beschikt. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat ook gemeenten deze mobiele camera's kunnen gaan inzetten. De aanschaf van camera's is duur. Het is echter een investering voor gemeenten in hun veiligheidsbeleid die hen zal helpen efficiënter en gericht te kunnen handhaven. Zoals in paragraaf 6.1 is besproken, wordt er door gemeenten onderling en door gemeenten met andere instanties steeds meer (regionaal) samengewerkt. Hierdoor kunnen de kosten voor de aanschaf van mobiele camera's worden beperkt.

Door de mogelijkheid om camera's flexibel in te zetten kunnen gemeenten de camera's snel daar plaatsen waar zij ten behoeve van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk zijn. Het vereiste van vast cameratoezicht brengt met zich dat nagelvast bevestigde camera's lang niet altijd weggehaald worden, zelfs als cameratoezicht niet meer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Dit is niet alleen zo vanwege de praktische omstandigheid dat vaste camera's lastig te demonteren zijn, maar ook omdat ze dan opnieuw aangebracht moeten worden als ze toch weer nodig blijken te zijn. Hierdoor blijven deze camera's doelloos hangen en kunnen zij ook niet elders worden ingezet waar cameratoezicht wel geboden is. Het gevolg hiervan is dat gemeenten dure extra camera's moeten aanschaffen. Dit wetsvoorstel ondervangt deze problemen omdat mobiele camera's eenvoudig en snel verplaatst kunnen worden en de aanschaf van nieuwe camera's dus vaak niet nodig zal zijn.

6.2. Financiële gevolgen voor de politie

Cameratoezicht sorteert het meeste effect indien de beelden van camera's integraal worden uitgekeken, zodat er direct kan worden gehandeld indien op de beelden een verstoring van de openbare orde is waar te nemen. Het wetsvoorstel leidt waarschijnlijk tot meer camera's, wat betekent dat meer camera's uitgekeken zullen moeten worden. Camerabeelden van gemeentelijke camera's dienen onder regie van de politie te worden uitgekeken. Steeds vaker worden de beelden niet door politieambtenaren zelf, maar door vaak goedkopere ingehuurde (beveiligings)bedrijven of gemeentelijke boa's uitgekeken. Er zijn steeds slimmere camera's op de markt die bijvoorbeeld alleen filmen bij beweging. Door de ontwikkeling van slimmere camera's wordt de hoeveelheid beeldmateriaal die

uitgekeken moet worden beperkt. Door het uitkijken van de beelden door andere instanties dan de politie zelf en door de mogelijkheden van slimmere camera's blijven de financiële en capacitaire gevolgen voor de politie beperkt.

7. Advies¹⁴

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Korpsschefs, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het College van procureurs-generaal, het College bescherming persoonsgegevens, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten.

Aan burgers is bovendien via internetconsultatie de gelegenheid geboden om via internet op het wetsvoorstel te reageren.

Naar aanleiding van de binnengekomen adviezen is de toelichting op afzonderlijke onderdelen uitgebreid. Enkele onderdelen uit de adviezen worden hierna expliciet besproken.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft aan dat het wetsvoorstel de indruk wekt dat vast cameratoezicht op één plek niet meer mogelijk zal zijn. Dit is niet het geval. Het wetsvoorstel heeft de bedoeling om het bestaande vaste cameratoezicht uit te breiden en te flexibiliseren. Op bepaalde plaatsen – met name op «hot spots» zoals uitgaansgebieden – zal echter kunnen worden volstaan met vast camera-toezicht. Het plaatsen van vaste camera's blijft onverminderd mogelijk. Een besluit om een camera op basis van het huidige wetsartikel op een specifieke plaats op te hangen impliceert immers evengoed een gebieds-aanwijzing, zij het dat het dan uit de aard der zaak gaat om een klein gebied. Om deze reden is er dan ook geen noodzaak voor burgemeesters om plaatsingsbesluiten op basis van het huidige wetsartikel te vervangen door een gebiedsaanwijzing als dit wetsvoorstel in werking treedt. De VNG merkt voorts op dat gemeenten volgens de voorgestelde wijziging van artikel 151c Gemeentewet zelf kunnen bepalen welke vorm van cameratoezicht zij kunnen gaan gebruiken; vast, rijdend of vliegend. Zij vraagt hierover opheldering. Op dit punt kan worden opgemerkt dat met dit wetsvoorstel inderdaad niet is beoogd om bij voorbaat bepaalde vormen van cameratoezicht uit te sluiten. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat elke vorm van cameratoezicht proportioneel dient te zijn. In het algemeen kan worden gesteld dat – vanwege de ruimere mogelijkheden en de inherente privacygevaaren – de inzet van rijdende en vliegende camera's als een zwaarder middel kan worden aangemerkt dan de inzet van statisch opgestelde camera's. Het ligt om die reden voor de hand dat de inzet van rijdende camera's en, *a fortiori*, vliegende camera's de proportionaliteitstest minder snel doorstaat dan de inzet van – al dan niet nagelvast bevestigde – statisch opgestelde camera's. Tegelijkertijd is het echter niet ondenkbaar dat – bijvoorbeeld door verplaatsingseffecten – in bepaalde gevallen de inzet van rijdende of vliegende camera's noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde. Om die reden is ervoor gekozen om gemeenten niet bij voorbaat technische beperkingen op te leggen bij de inzet van cameratoezicht. In dit kader kan nog worden opgemerkt dat de inzet van een bepaalde vorm van cameratoezicht, zoals een vliegende camera, niet proportioneel kan worden geacht als het doel dat daarmee wordt beoogd ook op een voor de burger minder ingrijpende wijze kan worden bereikt, bijvoorbeeld door de inzet van een statisch opgestelde camera.

Het Korpsbeheerdersberaad heeft de wens uitgesproken om ruimer gebruik te kunnen maken van de gegevens die worden verwerkt door

¹⁴ De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

middel van gemeentelijk cameratoezicht, namelijk ook in gevallen waarin er geen sprake is van een concreet strafbaar feit. Camera's die op basis van de Gemeentewet worden ingezet zijn primair bedoeld voor de handhaving van de openbare orde. Met een ander doel dan de handhaving van de openbare orde mogen geen camera's worden geplaatst of gebruikt, dus ook niet ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. 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 de politie en de justitie kunnen worden gebruikt. De gedachte hierachter is dat er niet mag worden weggekeken als op gemeentelijke camera's strafbare feiten worden geconstateerd. Het toestaan van een ruimer gebruik van de cameragegevens zou ertoe leiden dat het accent van het cameratoezicht op basis van de Gemeentewet zou worden verlegd van gemeentelijk cameratoezicht naar cameratoezicht van de politie. Dat is niet de bedoeling van onderhavig wetsvoorstel. De Gemeentewet blijft derhalve op dit punt ongewijzigd.

De Raad voor de Rechtspraak informeert in zijn advies naar het type camera dat mag worden ingezet. Anders dan nu het geval is met het vereiste van vast cameratoezicht, voorziet het wetsvoorstel niet in technische voorschriften met betrekking tot de camera's. Wel volgen er beperkingen uit de eis dat cameratoezicht te allen tijde proportioneel dient te zijn. Mocht dat nodig blijken, dan biedt het tiende lid van het voorgestelde artikel 151c Gemeentewet de mogelijkheid om in een algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot technische aspecten van het cameratoezicht. Het was de Raad voor de Rechtspraak voorts niet duidelijk voor welke duur gebieden aangewezen moeten worden voor de inzet van cameratoezicht. Dit is een afweging die het best op decentraal niveau gemaakt kan worden en die om die reden wordt overgelaten aan de burgemeester. Ten aanzien van incidentele verstoringen of dreigende verstoringen van de openbare orde wordt erop gewezen dat ook mobiele camera's die in het kader van de politietaken worden ingezet in dat geval soelaas kunnen bieden.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) geeft in haar advies aan dat een beperking op zijn plaats is voor wat betreft de plaatsen waar cameratoezicht kan worden ingezet. Die beperking is echter al gelegen in de omstandigheid dat camera's slechts op «andere (...) plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn» kunnen worden ingezet indien deze plaatsen expliciet zijn opgenomen in de raadsverordening waarin de burgemeester bevoegd wordt verklaard om gebruik te maken van cameratoezicht. Hiermee is de democratische controle op de aanwijzing van zulke plaatsen verzekerd. De NVvR vraagt zich voorts af op basis van welke criteria en/of aanwijzingen wordt beoordeeld of het gebruik van camera's nog noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. Of cameratoezicht nog noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde beoordelen gemeenten op basis van informatie van de politie. Deze informatie geeft de gemeente een beeld van de veiligheidssituatie van het gebied waarin het cameratoezicht plaatsvindt. Ook kunnen gemeenten zich baseren op de zogenaamde Integrale Veiligheidsmonitor (IVm). Dit is een bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferchap. Het geeft gemeenten een beeld van de veiligheidsbeleving van hun inwoners en hun wensen en behoeften op het gebied van veiligheid.

De Nederlandse Orde van Advocaten verzoekt de indiener van het wetsvoorstel om duidelijk te maken dat gemeentelijke camera's niet met een strafvorderlijk doel mogen worden geplaatst en dat het niet de bedoeling is van onderhavig wetsvoorstel om «automatisch de gehele binnenstad van de gemeente aan cameratoezicht bloot te stellen». De voorgestelde wetstekst en de bijbehorende toelichting bepalen al dat gemeentelijke camera's slechts mogen worden ingezet ter handhaving

van de openbare orde. Zoals hierboven opgemerkt in reactie op het advies van het Korpsbeheerdersraad mogen camera's niet worden geplaatst en gebruikt met een ander doel dan handhaving van de openbare orde. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van het wetsvoorstel om burgemeesters op te roepen om automatisch de gehele binnenstad van de gemeente aan cameratoezicht bloot te stellen. 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 binnenstad geeft geen blijk van een dergelijke zorgvuldige afweging. Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), ten slotte, heeft geen aanleiding gezien tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Wel wijst het Cbp er op dat gemeenten zouden moeten inzetten op heldere communicatie richting burgers over de noodzaak van de inzet van cameratoezicht. Deze opmerking onderschrijf ik van harte.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

In artikel 151c, eerste lid, wordt de zinsnede «plaatsing van vaste camera's» geschrapt. Hiervoor komt in de plaats de bevoegdheid van de burgemeester om te besluiten om «camera's in te zetten». Door deze formulering kan de burgemeester kiezen tussen vaste camera's, die nagelvast bevestigd worden, en mobiele camera's, die eenvoudig te plaatsen en verplaatsen zijn.

Omwille van de leesbaarheid, wordt de laatste zin van het huidige eerste lid verplaatst naar een nieuw tweede lid. De bevoegdheid om een plaatsingsbesluit te nemen wordt gewijzigd in een bevoegdheid een gebied aan te wijzen waarbinnen camera's worden ingezet. Hierdoor wordt het mogelijk voor de burgemeester om binnen een vooraf aangewezen gebied camera's te plaatsen en te verplaatsen, zonder dat daarvoor nieuwe besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht hoeven te worden genomen. Binnen het vooraf aangewezen gebied kunnen camera's worden ingezet ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties (Wom) en/of andere in de verordening aangewezen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De overeenkomst tussen openbare plaatsen als bedoeld in artikel 1 van de Wom en andere plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn, is dat deze plaatsen beide in beginsel voor een ieder toegankelijk zijn. Het verschil tussen beide categorieën is gelegen in de vraag of de toegang tot de plaats al dan niet doelgebonden is. De toegang tot een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wom is niet doelgebonden.¹⁵ De toegang tot andere plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn, is dat daarentegen wel. De optelsom van de openbare plaatsen en de voor publiek toegankelijke plaatsen is de publieke ruimte. Als andere plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn niet expliciet in de verordening zijn opgenomen, mag daar geen cameratoezicht worden ingezet. De ratio van de mogelijkheid om ook andere voor een ieder toegankelijke plaatsen in de verordening op te nemen is gelegen in de mogelijkheid dat overlast zich juist naar die vrij toegankelijke plekken kan verplaatsen. In de verordening kunnen ook andere beperkingen besloten liggen, zoals de uitsluiting van een bepaald gebied of voorschriften met betrekking tot de maximaal toegestane oppervlakte van het aan te wijzen gebied. De burgemeester is aan deze beperkingen gebonden. Overigens zij opgemerkt, dat de burgemeester te allen tijde voor zijn handelen ter verantwoording kan worden geroepen door de gemeenteraad.

¹⁵ *Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15.*

De eerste twee artikelleden kunnen niet los van elkaar worden gezien. De burgemeester kan per raadsverordening op basis van het eerste lid bevoegd worden verklaard tot inzet van cameratoezicht. Indien hij vervolgens gebruik maakt van deze beleidsvrije bevoegdheid, concreetiseert hij de inzet van camera's op basis van het tweede lid naar plaats (sub a) en tijd (sub b). De gebiedsaanwijzing van de burgemeester kan derhalve worden aangemerkt als een concrete norm (ook wel: concretiserend besluit van algemene strekking).

Het voorgestelde derde en vierde lid zijn identiek aan het huidige tweede en derde lid.

Het huidige vijfde lid wordt vernummerd tot een nieuw zevende lid. Het voorgestelde vijfde lid (nieuw) bevat een intrekingsgrond voor de gebiedsaanwijzing. De burgemeester trekt de gebiedsaanwijzing in, zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de openbare orde. Deze imperatieve intrekingsgrond brengt tot uitdrukking dat aan de burgemeester geen discretionaire bevoegdheid toekomt als de rechtvaardigingsgrond van het cameratoezicht is komen te vervallen. De intrekingsplicht biedt tevens een impuls voor een lokale evaluatie van het cameratoezicht in de publieke ruimte. Gemeentelijke evaluaties maar ook het eerder genoemde eindrapport «Evaluatie vijf jaren cameratoezicht op openbare plaatsen» laten zien dat vaste camera's nu nog langdurig blijven hangen, zelfs wanneer ze niet meer worden gebruikt.

Het is denkbaar dat de inzet van camera's slechts in een deel van een eerder door de burgemeester aangewezen gebied niet langer noodzakelijk is. In dat geval hoeft de burgemeester niet het besluit als geheel in te trekken, maar kan hij volstaan met een wijziging van het besluit. Het besluit kan dan bijvoorbeeld door verkleining van het aangewezen gebied, zodanig worden aangepast dat het besluit weer in overeenstemming is met de noodzakelijkheidseis die daaraan wordt gesteld in het eerste lid.

Het nieuwe zesde lid over de kenbaarheid van het cameratoezicht vervangt het huidige vierde lid. Voor het publiek moet kenbaar zijn dat het in beeld kan worden gebracht. Het informeren van het publiek wil overigens niet zeggen dat de camera's zelf zichtbaar moeten worden opgehangen of dat men moet kunnen zien dat de camera's in werking zijn. Door het plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op de camera's worden geattendeerd.

Het zevende lid maakt duidelijk dat de camera's die binnen het aangewezen gebied worden geplaatst uitsluitend beelden maken van openbare plaatsen in de zin van artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. Hieruit volgt dat camera's niet zodanig mogen worden geplaatst dat zij in woonhuizen naar binnen kijken of op andere wijze een ongerechtvaardigde inbreuk maken op de privésfeer van burgers. Het huidige zesde en zevende lid van artikel 151c worden, met enkele wijzigingen van taalkundige aard, vernummerd naar het achtste en negende lid.

Op basis van het tiende lid kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de goede uitvoering van het cameratoezicht. Op grond van deze thans al bestaande delegatiebepaling is nooit nadere regelgeving tot stand gekomen, maar met het oog op eventuele toekomstige wenselijkheid van nadere regelgeving wordt deze bepaling in stand gehouden.

Artikel II

De wettelijke regeling wordt binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk