

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

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 april 2015

In de vergadering van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ van 24 februari jl. is de nadere memorie van antwoord² bij wetsvoorstel **33 582** aan de orde geweest. De commissie stelde vast dat het WODC-onderzoeksrapport naar het gebruik van drones met een eerste kabinetsstandpunt op hoofdlijnen op korte termijn naar de Tweede Kamer zou worden gezonden, gevolgd door een uitgewerkt kabinetsstandpunt voor de zomer van 2015. Zij besloot de procedure van het onderhavige wetsvoorstel aan te houden totdat deze stukken door de Tweede Kamer behandeld zijn. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie op 18 maart 2015 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 15 april 2015 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), (vicevoorzitter), Duthler (VVD), (voorzitter), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV) en Swagerman (VVD).

² Kamerstukken I 2014–2015, 33 582, D.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 18 maart 2015

In de vergadering van de commissie voor Veiligheid en Justitie van 24 februari jl. is de nadere memorie van antwoord³ bij het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht (**33 582**) aan de orde geweest. De commissie stelde vast dat het WODC-onderzoeksrapport naar het gebruik van drones met een eerste kabinetsstandpunt op hoofdlijnen op korte termijn naar de Tweede Kamer zou worden gezonden, gevolgd door een uitgewerkt kabinetsstandpunt voor de zomer van 2015. Zij besloot de procedure van het onderhavige wetsvoorstel aan te houden totdat deze stukken door de Tweede Kamer behandeld zijn.

In de vergadering van de commissie van 10 maart jl. is de brief aan de orde geweest van de Minister van Veiligheid en Justitie, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Economische Zaken van 2 maart jl.⁴, waarin het kabinet het WODC-rapport «Het gebruik van drones: een verkennend onderzoek naar onbemande luchtvaartuigen» aanbood aan de Kamer. Deze brief geeft de **commissie**, met uitzondering van de leden van de **PVV**-fractie, aanleiding u enkele vragen te stellen gegeven het feit dat bij de schriftelijke behandeling van wetsvoorstel 33 582 al is ingegaan op het mogelijk gebruik van drones.

In de brief van 2 maart jl. geeft het kabinet aan dat het nader uitwerken van beleid enige tijd zal vergen en geeft het kabinet alvast zijn standpunt op hoofdlijnen, dat mede een agenderend karakter heeft. In het derde onderdeel van deze brief stelt het kabinet, onder verwijzing naar het WODC-rapport, dat het gebruik van drones kansrijk is op het domein van de veiligheid. Het kabinet noemt daarbij onder andere zaken als opsporing en handhaving van de openbare orde. Ook in het begeleidende nieuwsbericht van 3 maart jl., onder de titel «Kabinet wil meer ruimte voor drones», wordt vermeld: «Zo wil het kabinet dat politie en brandweer vanaf 1 juli ruimere bevoegdheden krijgen om drones in te zetten voor hulpverlening, opsporing en handhaving van de openbare orde».

De commissie stellen daarentegen vast dat uw ambtsvoorganger in de memorie van antwoord van 9 december 2014⁵ op pagina 2, in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie, meldt: «Het doel van cameratoezicht is niet opsporing van strafbare feiten, maar handhaving van de openbare orde». Eenzelfde reactie wordt gegeven op pagina 3, in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie, waar de Minister opmerkt: «(...) elke inzet van camera's [dient] proportioneel te zijn ten opzichte van het beoogde doel, te weten het houden van toezicht ter handhaving van de openbare orde». En op pagina 4 meldt de memorie van antwoord: «Er zij aan herinnerd dat op grond van artikel 151c Gemeentewet geen camera's kunnen worden ingezet voor het opsporen van strafbare feiten».

Deze standpunten van uw ambtsvoorganger brengt de commissie tot de volgende vragen:

³ Kamerstukken I 2014–2015, 33 582, D.

⁴ Kamerstukken I 2014–2015, 33 582, E.

⁵ Kamerstukken I 2014–2015, 33 582, B.

- Op grond van welke wetsbepaling kunnen naar uw mening vliegende camera's ingezet worden voor opsporing van strafbare feiten?
- Kan het kabinet aangeven waarom de inzet van vliegende camera's nu, of per 1 juli 2015, ten behoeve van opsporing van strafbare feiten mogelijk en wenselijk is, terwijl uw ambtsvoorganger in de memorie van antwoord van 9 december 2014 bij wetsvoorstel 33 582 dat gebruik expliciet afwijst?
- Als volgens het kabinet het gebruik van vliegende camera's thans voor opsporing van strafbare feiten mogelijk en noodzakelijk is, welke omstandigheden hebben dan de opvatting van het kabinet doen veranderen sinds de genoemde memorie van antwoord van 9 december 2014?
- Deelt het kabinet de mening van de commissie dat bij de huidige stand van wetgeving het niet mogelijk respectievelijk geoorloofd is om vliegende camera's te gebruiken voor de opsporing van strafbare feiten? En zo nee, waarom niet?
- Als het kabinet van oordeel is dat het gewenst is dat het gebruik van vliegende camera's voor opsporingsdoeleinden mogelijk wordt, kan het kabinet dan aangeven of het voornemens is om daartoe op korte termijn een wetsvoorstel in te dienen? En zo ja, denkt het kabinet dat dat wetsvoorstel nog voor 1 juli 2015 kracht van wet zal kunnen krijgen?
- Deelt het kabinet de mening van de commissie dat het, gelet op het feit dat bij de behandeling van wetsvoorstel 33 582 het kabinet nog geen definitief oordeel heeft gegeven over het gebruik van vliegende camera's, de behandeling van het voornoemde WODC-rapport nog in de Tweede Kamer dient plaats te vinden en de verdere behandeling van wetsvoorstel 33 582 in de Eerste Kamer tot nadere datum is uitgesteld, niet gewenst is dat het kabinet nu reeds vooruitloopt op de verdere behandeling van wetsvoorstel 33 582 en dat derhalve de uitspraak van het kabinet dat politie en brandweer al per 1 juli 2015 gebruik zullen kunnen maken van vliegende camera's prematuur is en een onjuist beeld schetst?
- Is het kabinet tegen die achtergrond bereid om zijn uitlatingen als verwoord in de brief van 2 maart jl. en het nieuwsbericht van 3 maart jl. te corrigeren aangaande het gebruik van vliegende camera's voor opsporingsdoeleinden met ingang van 1 juli 2015?

De leden van de commissie zien uit naar de antwoorden op de hiervoor gestelde vragen en ontvangen de antwoordbrief bij voorkeur binnen vier weken.

Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Economische Zaken.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2015

In een brief van 18 maart jl. van de Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer zijn aan mijn Ambtsvoorganger vragen gesteld naar aanleiding van mijn brief van mijn ambtsvoorganger van 2 maart jl. over het gebruik van onbemande vliegtuigen, hierna te noemen drones (Kamerstukken I 2014–2015, 33 582, E). Deze vragen beantwoord ik als volgt.

Op grond van welke wetsbepaling kunnen naar uw mening vliegende camera's ingezet worden voor opsporing van strafbare feiten?

De inzet van drones met camera's voor opsporing van strafbare feiten, kan worden gebaseerd op artikel 3 van de Politiewet 2012 als algemeen taakstellend artikel voor de politie en artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, waarin de opsporingsbevoegdheid voor de politie is vastgelegd. Als bij de inzet van dergelijke camera's personen herkenbaar in beeld kunnen worden gebracht, mag, als het slechts om een beperkte inbreuk op de privacy gaat, volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad worden aangenomen dat deze artikelen daarvoor een voldoende wettelijke grondslag bieden.⁶ Pas als het cameragebruik het karakter van stelselmatige observatie krijgt, moet aan de daarvoor geldende voorwaarden van artikel 126g, 126o c.q. 126zd van het Wetboek van Strafvordering worden voldaan. Overigens kunnen de camera's op drones die de politie thans van Defensie gebruikt, wel beelden produceren waarop personen zijn te zien, doch geen beelden waarop de gezichten van deze personen herkenbaar zijn. De ontwikkelingen op dit punt staan echter niet stil: het is zeer wel denkbaar dat een nieuwe generatie camera's op drones in de toekomst personen bij de opsporing van strafbare feiten wel herkenbaar in beeld kunnen brengen.⁷

Kan het kabinet aangeven waarom de inzet van vliegende camera's nu, of per 1 juli 2015, ten behoeve van opsporing van strafbare feiten mogelijk en wenselijk is, terwijl uw ambtsvoorganger in de memorie van antwoord van 9 december 2014 bij wetsvoorstel 33 582 dat gebruik expliciet afwijst?

Van de politie en het Openbaar Ministerie mag worden verwacht dat zij, binnen de wettelijke kaders, de ambitie hebben adequaat gebruik te maken van relevante technologische ontwikkelingen. Daartoe behoort het gebruik van drones als aanvulling op reeds ter beschikking staande opsporingsmiddelen. De inzet van drones met camera's kan, afhankelijk van de aard van en ontwikkelingen in een strafrechtelijk onderzoek, zeer nuttig blijken voor het vergaren van aanwijzingen die ondersteuning bieden aan operationele beslissingen, zoals het doen van een inval of het verrichten van een aanhouding. Zo is een drone ingezet bij onderzoeken naar hennepsteelt en heeft deze inzet bijgedragen aan de vervolging van enkele verdachten. De warmtebeelden van de drone leverden aanvullende aanwijzingen op waardoor gerichte doorzoeken konden plaatsvinden en diverse kwekerijen konden worden ontmanteld. De inzet van de drone

⁶ Vgl. HR 19 december 1995, NJ 1996, 249 (Zwolsman-arrest).

⁷ Vgl. Kamerstukken II 2013–2014, 26 643, nr. 298, blz. 14.

is in deze gevallen in het strafdossier vastgelegd en de beelden van de betreffende woningen zijn bij het proces-verbaal gevoegd.⁸

Anders dan de commissie veronderstelt, heeft mijn ambtsvoorganger het gebruik van drones ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten in de memorie van antwoord van 9 december 2014 bij wetsvoorstel 33 582 (wetsvoorstel flexibel cameratoezicht) niet afgewezen. Het cameratoezicht dat in dat wetsvoorstel wordt geregeld, heeft betrekking op het gebruik van camera's ten behoeve van het toezicht ter handhaving van de openbare orde. De door de commissie aangehaalde passages uit de memorie van antwoord hebben geen andere strekking dan te verduidelijken dat het wetsvoorstel flexibel cameratoezicht geen betrekking heeft op het gebruik van camera's ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Dat geldt ook voor het gebruik van camera's op drones voor dat doel. Daarmee is evenwel niet gezegd dat gebruik van camera's op drones voor opsporingsdoeleinden niet mogelijk of niet wenselijk zou zijn. In het antwoord op de vorige vraag is al naar voren gebracht op welke wettelijke grondslagen dat nu al mogelijk is.

Als volgens het kabinet het gebruik van vliegende camera's thans voor opsporing van strafbare feiten mogelijk en noodzakelijk is, welke omstandigheden hebben dan de opvatting van het kabinet doen veranderen sinds de genoemde memorie van antwoord van 9 december 2014?

Zoals uit het antwoord op de vorige vraag moge blijken, is de opvatting van het kabinet over het gebruik van drones voor de opsporing niet veranderd. Zowel op 9 december 2014 als nu is het kabinet van mening dat de wet nu al ruimte biedt voor het gebruik van camera's op drones ten behoeve van de opsporing. Bij dat gebruik dient evenwel uiteraard ook rekening te worden gehouden met de luchtvaartregelgeving. Wat in de kabinetsreactie naar aanleiding van het WODC-rapport naar voren komt, is de wens de mogelijkheden voor het gebruik van drones in de luchtvaartregelgeving te vergroten voor in ieder geval de politie, brandweer en andere hulpverleningsdiensten. De voorgestane verruiming komt tegemoet aan de wensen van politie en brandweer om te kunnen vliegen boven gebouwen, haven- en industriegebieden, boven mensenmenigten en buiten de daglichtperiode.⁹

Deelt het kabinet de mening van de commissie dat bij de huidige stand van wetgeving het niet mogelijk respectievelijk geoorloofd is om vliegende camera's te gebruiken voor de opsporing van strafbare feiten? En zo nee, waarom niet?

Deze mening deel ik niet. Uit de antwoorden op de voorgaande vragen moge genoegzaam blijken dat de wet nu al ruimte biedt voor het gebruik van camera's op drones ten behoeve van de opsporing en dat die camera's op drones ook al voor dat doel worden ingezet. Wil dit gebruik aan effectiviteit en slagvaardigheid winnen, dan is het evenwel noodzakelijk dat de voorwaarden die op grond van luchtvaartregelgeving aan het gebruik van drones ten behoeve van de opsporing worden gesteld, worden verruimd. Daartoe dient de gewenste verruiming waarop in het antwoord op de vorige vraag wordt gedoeld.

Als het kabinet van oordeel is dat het gewenst is dat het gebruik van vliegende camera's voor opsporingsdoeleinden mogelijk wordt, kan het

⁸ Vgl. de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 11 februari 2014 (kenmerk: 458328) aan de voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer over de inzet van onbemande luchtvaartuigen.

⁹ Kamerstukken I 2014–2015, 33 582, E, blz. 4.

kabinet dan aangeven of het voornemens is om daartoe op korte termijn een wetsvoorstel in te dienen? En zo ja, denkt het kabinet dat dat wetsvoorstel nog voor 1 juli 2015 kracht van wet zal kunnen krijgen?

In het licht van de antwoorden op de voorgaande vragen is indiening van een wetsvoorstel met het oog op het gebruik van camera's op drones ten behoeve van de opsporing niet nodig. Daarbij teken ik aan dat de voorgestane verruiming van de luchtvaartregelgeving geen wetswijziging vergt, maar louter aanpassing van lagere regelgeving.

Deelt het kabinet de mening van de commissie dat het, gelet op het feit dat bij de behandeling van wetsvoorstel 33 582 het kabinet nog geen definitief oordeel heeft gegeven over het gebruik van vliegende camera's, de behandeling van het voornoemde WODC-rapport nog in de Tweede Kamer dient plaats te vinden en de verdere behandeling van wetsvoorstel 33 582 in de Eerste Kamer tot nadere datum is uitgesteld, niet gewenst is dat het kabinet nu reeds vooruitloopt op de verdere behandeling van wetsvoorstel 33 582 en dat derhalve de uitspraak van het kabinet dat politie en brandweer al per 1 juli 2015 gebruik zullen kunnen maken van vliegende camera's prematuur is en een onjuist beeld schetst?

Deze mening deel ik niet. De inzet van camera's op drones ten behoeve van de opsporing staat, zoals gezegd, los van wetsvoorstel 33 582. Wetsvoorstel 33 582 gaat niet over de inzet van camera's ten behoeve van de opsporing, maar over de inzet van camera's ten behoeve van het toezicht ter handhaving van de openbare orde. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel flexibel cameratoezicht merkte mijn ambtsvoorganger al op dat de inzet van camera's op drones op grond van het (voorgestelde) artikel 151c Gemeentewet hoogstens denkbaar is in situaties waarbij rond evenementen met een verhoogd risico op ordeverstoringen grote mensenmassa's bijeen zijn in de publieke ruimte en waar het uit het oogpunt van het toezicht op de 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, zo voegde mijn ambtsvoorganger eraan toe, kan evenwel uit proportionaliteitsoverwegingen worden volstaan met een camera waarop geen gezichten kunnen worden herkend, zoals warmtebeeldcamera's.¹⁰ Op grond van het huidige artikel 151c Gemeentewet is de inzet van een camera op een drone in geen enkel geval mogelijk en voor de eventuele inzet van zulke camera's ten behoeve van het houden van toezicht op de handhaving van de openbare orde in de in dat artikel bedoelde situaties zal dan ook de verdere behandeling van het wetsvoorstel 33 582 moeten worden afgewacht.

Voor zover het gaat om de inzet van camera's op drones in gevallen waarin sprake is van een concrete verstoring van de openbare orde, dan wel een concrete dreiging daarvan, kunnen drones worden ingezet op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012. Het voornemen is per 1 juli a.s. de luchtvaartregelgeving voor beroepsmatig gebruik van drones in werking te laten treden. Met de politie wordt nog gewerkt aan verruiming van deze regeling ten behoeve van de opsporing en de handhaving van de openbare orde in genoemde gevallen. Er wordt naar gestreefd deze verruiming op dezelfde datum in werking te laten treden.

Is het kabinet tegen die achtergrond bereid om zijn uitlatingen als verwoord in de brief van 2 maart jl. en het nieuwsbericht van 3 maart jl. te corrigeren aangaande het gebruik van vliegende camera's voor opsporingsdoeleinden met ingang van 1 juli 2015?

¹⁰ Kamerstukken I 2014–2015, 33 582, B, blz. 4.

In het licht van de antwoorden op de voorgaande vragen zie ik daartoe geen aanleiding.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur