

Vergaderjaar 2021–2022

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 698

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2022

Met deze brief bied ik uw Kamer het rapport van het recent uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de wetswijziging van artikel 151c van de Gemeentewet aan¹. Tevens geef ik in deze brief een beleidsreactie op dit onderzoeksrapport. Deze is afgestemd met de politie, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en gemeenten uit de kenniskring cameratoezicht van het CCV.

Tijdens de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel (Kamerstuk 33 582) is door mijn ambtsvoorganger op verzoek van het voormalig-lid Van Oosten toegezegd om expliciet in te gaan op de lokale afweging tussen veiligheid in de openbare ruimte en privacy van de inwoners en in beeld te brengen hoe praktische invulling wordt gegeven aan het kenbaarheidsvereiste.² Daar is in het onderzoek aandacht aan besteed en ga ik in deze brief op in, waarmee ik de genoemde toezegging gestand doe.

Aanleiding

Gemeenten kunnen op grond van artikel 151c van de Gemeentewet cameratoezicht inzetten ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Deze wettelijke grondslag is in 2006 in werking getreden.³ De bevoegdheid voor toepassing van cameratoezicht is een getrapte bevoegdheid. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om de burgemeester bij verordening de bevoegdheid te verlenen om cameratoezicht in te zetten als dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Inzet van het instrument vereist daarmee een bevoegdheidsverlening van de raad aan de burgemeester en een besluit tot het inzetten van cameratoezicht van de burgemeester. De burgemeester stelt de periode waarin camera's gebruikt worden en de met camera's gemaakte beelden rechtstreeks worden bekeken vast na overleg met de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Handelingen II 2013/14, nr. 66, item 23, p. 11.

³ Stb. 2006, nr. 32.

officier van justitie in het driehoeksoverleg.⁴ De burgemeester bedient zich bij de uitvoering van het cameratoezicht van de onder zijn gezag staande politie.

Artikel 151c van de Gemeentewet is gewijzigd in 2016, waarmee flexibel cameratoezicht mogelijk werd. Het was niet langer nodig vaste camera's te gebruiken in de zin dat het mogelijk werd een gebied aan te wijzen waarbinnen cameratoezicht werd toegepast. De camera's kunnen binnen dat gebied verplaatst worden. Ook werd in lid 5 expliciet opgenomen dat de burgemeester het besluit intrekt zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde. De wetswijziging van 2016 bevatte tevens een bepaling waarin is opgenomen dat de wijziging vijf jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd. Het onderzoek waarvan het rapport is bijgevoegd is dan ook in 2021 van start gegaan.

(Uitkomsten van) het onderzoek

Het evaluatieonderzoek ziet alleen op cameratoezicht dat wordt ingezet op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. In het bijgevoegde onderzoek is een volledige samenvatting opgenomen.⁵ Hieronder belicht ik enkele zaken daaruit.

Centrale vragen in de evaluatie zijn:

- «Wat is de aard en omvang van het gebruik van flexibel cameratoezicht door Nederlandse gemeenten in de afgelopen 5 jaar en op welke wijze wordt hier vorm aan gegeven in de praktijk?
- *Is de inzet van flexibel cameratoezicht in lijn met de bedoeling van de wetgever (denk aan: noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit, verwerking, bewaartermijnen, beveiliging en informeren betrokkenen)?*
- Draagt flexibel cameratoezicht bij aan het (beter) handhaven van de openbare orde en eventuele andere doelen?»⁶

Van alle gemeenten maakte 64 procent gebruik van de mogelijkheid online een vragenlijst in te vullen. Ook zijn er verdiepende gesprekken gevoerd, is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn alle gemeentelijke evaluaties van 2016 tot en met 2021 bestudeerd.

Ten aanzien van de omvang van het cameratoezicht schrijven de onderzoekers dat naar schatting tussen de 188 en 215 Nederlandse gemeenten cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet hebben. Zij beschrijven een flinke groei van het aantal gemeenten met cameratoezicht in de afgelopen vijftien jaar en een gestage groei van naar schatting vijftig gemeenten in de afgelopen vijf jaar. *«Deze groei is vooral zichtbaar in relatief kleine cameraprojecten met minder dan tien camera's, dus het is waarschijnlijk dat deze groei het gevolg is van de wetswijziging die flexibel cameratoezicht mogelijk maakte.»*⁷ Ook beschrijven zij dat *«ruim een derde van alle responsgemeenten (...) de afgelopen vijf jaar [heeft] besloten flexibel cameratoezicht toe te passen. De rest van de gemeenten heeft alleen vaste camera's (23%) of zet helemaal geen cameratoezicht in (42%).»*⁸ Over de aard van het cameratoezicht wordt beschreven dat flexibele camera's in vergelijking tot vaste camera's vaker worden ingezet om overlast tegen te gaan. Flexibel

⁴ Dit is het overleg bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012.

⁵ S. Flight e.a., Cameratoezicht door gemeenten; evaluatie wetswijziging artikel 151c Gemeentewet, Den Haag: WODC 2022, p. 4–7.

⁶ Idem, p. 17.

⁷ Idem, p. 4.

⁸ Idem, p. 4.

cameratoezicht wordt minder ingezet voor inbraakpreventie. De meeste camera's van de gemeente staan in uitgaanscentra van steden. Als nieuw fenomeen wordt cameratoezicht rondom afvalcontainers beschreven, wat in 2009 nog niet voorkwam.

Over de beoordeling van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit vatten de onderzoekers samen dat met de wetswijziging van 2016 niet alleen de mogelijkheid werd gecreëerd voor flexibel cameratoezicht, maar het tevens verplicht werd cameratoezicht te stoppen zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde.⁹ *«Dat betekent dat gemeenten een afweging moeten maken van verschillende belangen en de proportionaliteit en subsidiariteit van het cameratoezicht moeten kunnen onderbouwen. Het onderzoek laat zien dat dit in de meeste gemeenten inderdaad gebeurt. In bijna alle gemeenten (95%) zijn eerst andere, relatief lichtere, maatregelen getroffen, zoals extra surveillance door de politie, betere straatverlichting of samenwerking met jeugdwerk en straatcoaches. Volgens de meeste gemeenten wordt de noodzaak van de camera's ook consequent afgewogen tegen andere belangen, zoals het recht op privacybescherming van betrokkenen.»*¹⁰

Mede naar aanleiding van de toezegging waarnaar in de tweede alinea van deze brief wordt verwezen, is expliciet aandacht geschonken aan de praktische invulling van het kenbaarheidsvereiste. Het kenbaarheidsvereiste houdt in dat gemeenten het publiek moeten informeren over de camera's. *«De meeste gemeenten doen dat door borden te plaatsen in of rondom het cameragebied, door publicaties in lokale bladen of op de website of door het zichtbaar ophangen van de camera's zelf. Overleg met bewoners, bezoekers en ondernemers voordat de camera's worden geplaatst, is minder gebruikelijk.»*¹¹

Uit het rapport blijkt dat de taakverdeling tussen gemeente en politie onderwerp van discussie is. *«De afgelopen decennia zijn regionaal verschillende werkwijzen ontstaan die niet altijd conform de wettelijke bepalingen waren. (...) De politie is echter de verwerkingsverantwoordelijke voor gemeentelijke camerabeelden: de Wet politiegegevens is van toepassing. De consequenties hiervan zijn echter nog niet overal doorgedrongen.»*¹²

Hoewel de meeste gemeenten het uitkijken van beelden efficiënter willen maken, hebben zij ook nog vragen en wordt geavanceerde technologie als automatische gezichtsherkenning of geluidsanalyse nauwelijks ingezet. De redenen die hiervoor uit het onderzoek naar voren komen zijn tegenvalende ervaringen tijdens proefperiodes, zorgen over privacy en gebrek aan politiek-bestuurlijk draagvlak.

De onderzoekers geven aan dat het uitvoeren van een evaluatie een manier is om te bepalen of cameratoezicht nog noodzakelijk is en bijdraagt aan het behalen van de gestelde doelen. Het blijkt dat dit steeds minder gebeurt en dat de evaluaties van een veel lagere wetenschappelijke kwaliteit zijn dan ruim tien jaar geleden. Overigens zijn die evaluatierapporten overwegend positief.

⁹ Dit volgt uit lid 5 van artikel 151c van de Gemeentewet.

¹⁰ S. Flight e.a., Cameratoezicht door gemeenten; evaluatie wetswijziging artikel 151c Gemeentewet, Den Haag: WODC 2022, p. 4, 5.

¹¹ Idem, p. 5.

¹² Idem, p. 5.

Van belang was de vraag of de wetswijziging waarmee flexibel camera-toezicht mogelijk werd gemaakt veel gevolgen heeft gehad. In het onderzoeksrapport wordt beschreven dat er veel overeenkomsten zijn tussen vast en flexibel cameratoezicht, waarbij te denken valt aan de besluitvormingsprocedure, belangenafweging en taakverdeling tussen de gemeente en politie. Echter, *«op twee punten heeft de «flexibilisering» van het cameratoezicht na de wetswijziging echter wel degelijk veranderingen opgeleverd. In een deel van de gemeenten worden nu, zoals de bedoeling was van de wetswijziging, camera's ingezet die snel verplaatst kunnen worden als de problematiek zich verplaatst. Daarnaast heeft de wetswijziging tot een tweede verandering geleid: de opkomst van kortdurend cameratoezicht. De aanwijzingsbesluiten voor vaste camera's waren vaak voor twee of vier jaar, maar voor flexibele camera's zijn die in veel gemeenten voor drie of zes maanden waarna ze worden weggehaald of elders geplaatst. Er zijn zelfs gemeenten die afscheid hebben genomen van langdurig cameratoezicht, omdat ze het niet proportioneel vinden camera's jarenlang op dezelfde plek te laten staan. Ook in die tweede betekenis is het cameratoezicht na de wetswijziging dus flexibeler geworden. Ook dat stemt overeen met de uitgangspunten van de wetgever: cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde moet in principe immers een tijdelijke maatregel zijn en geen permanente.»*¹³

De onderzoekers gaan op twee manieren in op de vraag of flexibel cameratoezicht bijdraagt aan de verwezenlijking van doelen van gemeenten. Zij belichten enerzijds het feit dat gemeenten bereid zijn de «kosten» – financieel en bij het inperken van privacy – te dragen. Hierin zien zij *«dat flexibel cameratoezicht blijkbaar voorziet in een behoefte en de wetswijziging in die zin doeltreffend was. Anderzijds moet worden geconstateerd dat de empirische basis voor conclusies over effectiviteit ontbreekt. Evaluaties zijn zeldzaam en vaak van onvoldoende kwaliteit om conclusies te kunnen trekken over het effect van cameratoezicht.»*¹⁴

In het rapport wordt de volgende conclusie getrokken: *«Alles overziend, kunnen we concluderen dat de wetswijziging van 2016 in goede aarde is gevallen. Cameratoezicht door gemeenten is flexibeler geworden en de meeste respondenten (90%) vinden dat de wet niet opnieuw hoeft te worden aangepast. Voor zover er wel suggesties zijn gedaan voor aanpassing van de wet, hebben die betrekking op drie thema's.»*¹⁵ Onder reflectie en vervolg wordt nader ingegaan op deze drie punten.

Beleidsreactie

Reflectie

Het is positief dat uit het onderzoek blijkt dat het doel van de wijziging is bereikt. Er wordt daadwerkelijk gebruikt gemaakt van de ruimte die de wetswijziging van 2016 creëerde: het cameratoezicht is op diverse wijzen flexibeler geworden. Tevens heb ik met tevredenheid kennisgenomen van het gegeven dat een zeer ruime meerderheid van 90% van de respondenten heeft aangegeven een wetswijziging niet nodig te vinden. Het stemt gerust dat uit het onderzoek blijkt dat de burgemeester de belangenafweging tussen veiligheid en privacy van personen in de publieke ruimte in de meeste gemeenten expliciet maakt. Verhelderend is de beschrijving van de wijzen waarop gemeenten praktische invulling geven aan het kenbaarheidsvereiste.

¹³ Idem, p. 6.

¹⁴ Idem, p. 6.

¹⁵ Idem, p. 6.

In het rapport worden ook zaken beschreven die voor verbetering vatbaar zijn. De 10% van de respondenten die iets zou willen veranderen aan artikel 151c van de Gemeentewet draagt een aantal onderwerpen aan. Zij geven aan het besluitvormingsproces als omslachtig te ervaren en sommigen vinden het niet nodig om cameratoezicht als een tijdelijke maatregel te zien. Het zou naar hun mening wenselijker zijn cameratoezicht voor onbepaalde tijd aan te wijzen. Als tweede verbeterpunt wordt de onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen gemeente en politie beschreven. Er is voornamelijk behoefte aan duidelijkheid over de verwerkingsverantwoordelijkheid voor de camerabeelden. Ten derde wordt aangegeven dat een deel van de gemeenten landelijke wet- en regelgeving wenselijk acht om de kaders te stellen voor de inzet van nieuwe technologische ontwikkelingen in het cameratoezicht. Verder blijkt uit het onderzoek dat het aantal gemeentelijke evaluaties gering is en de kwaliteit daarvan onvoldoende om een goede beoordeling te kunnen geven van de inzet van het instrument.

Vervolg

In algemene zin merk ik op dat de uitkomsten bevestigen dat de wijziging heeft voorzien in een behoefte. De onderzoeksresultaten geven geen aanleiding om artikel 151c van de Gemeentewet opnieuw te wijzigen. Wel adresseert het rapport een aantal verbeterpunten, waarin hierna op wordt ingegaan.

• Besluitvorming en duur van het cameratoezicht

De inzet van het instrument is omgeven met *checks and balances*. Dit is zo ontworpen met een reden. Het geeft lokale democratische legitimatie door de bevoegdheidsverdeling van de raad aan de burgemeester. Omdat het instrument inbreuk kan maken op het recht op privacy van personen in de publieke ruimte, is het van belang dat de gemeenteraad ruimte krijgt om te beoordelen of het in de lokale situatie nodig is de burgemeester deze bevoegdheid te verlenen en eventueel onder welke voorwaarden.¹⁶ Vanwege diezelfde mogelijke inbreuk op de privacy van personen is het nodig om na verloop van tijd opnieuw de afweging te maken of het cameratoezicht nog noodzakelijk is. Dat in de praktijk camera's soms voor lange tijd gebruikt worden, wil niet zeggen dat het niet steeds noodzakelijk is gebleken. Met het nalaten van die tussentijdse toets zou een risico op een disproportionele inzet van het instrument kunnen ontstaan, vanwege een ontbrekende noodzaak.

De afweging in het driehoeksoverleg (burgemeester, officier van justitie en de politie) draagt bij aan een afstemming over inzet van (politie)capaciteit. Gebruik van cameratoezicht kan ook inzet voor het openbaar ministerie betekenen, bijvoorbeeld wanneer strafbare feiten worden waargenomen, die vervolgd moeten worden.¹⁷ Dat dit proces in de uitvoeringspraktijk door enkelen als omslachtig wordt ervaren kan ik begrijpen, maar om voornoemde redenen hecht ik er juist veel waarde aan en laat ik het graag in stand.

• Rolverdeling gemeenten en politie

Dat er onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen gemeente en politie is onwenselijk. Juist om het karakter van de gegevensverwerking en de verwerkingsverantwoordelijkheid van de korpschef buiten twijfel te stellen is er bij de introductie van vast cameratoezicht in het kader van

¹⁶ Kamerstuk 29 440, nr. 3, p. 10.

¹⁷ M.A.D.W. de Jong e.a., Orde in de openbare orde, Den Haag: WODC 2016, p. 117, en Kamerstuk 29 440, nr. 3, p. 16.

artikel 151c van de Gemeentewet voor gekozen om het regime van de Wet politiegegevens expliciet van toepassing te verklaren op de vastlegging van de beelden, waar het wetsvoorstel tot verruiming van de bevoegdheid naar flexibel cameratoezicht geheel bij aansluit.¹⁸ Onduidelijkheid over de rolverdeling kan belemmerend werken voor de lokale praktijk, waarin met inzet van dit instrument gepoogd wordt de openbare orde te handhaven. Ook kan het de korpschef bemoeilijken in zijn rol als verwerkingsverantwoordelijke.

Ik heb er vertrouwen in dat deze onduidelijkheid kan worden weggenomen, mede vanwege de huidige standpuntbepaling van de Autoriteit Persoonsgegevens waarin de wettelijke rolverdeling wordt bevestigd. In samenwerking met politie en het CCV wordt gewerkt aan verheldering van dit punt voor de praktijk. Hierbij wordt gedacht in de richting van een *factsheet* of *infographic* ten behoeve van de lokale praktijk van gemeente en politie. Daarnaast zal naar aanleiding van de evaluatie met gemeenten en politie gesproken worden over de wettelijke rolverdeling tijdens bijeenkomsten van de kenniskring cameratoezicht van het CCV.

• Technologische ontwikkelingen

In het rapport wordt de behoefte van enkele gemeenten aan kaders voor de toepassing van nieuwe technologie in landelijke wet- en regelgeving naar voren gebracht. De verkrijgingsgrond voor de beelden is artikel 151c van de Gemeentewet en het algemene kader voor de verwerking van deze beelden wordt gevormd door de Wet politiegegevens. Er zijn verschillende kaders voor technologische ontwikkelingen beschikbaar, zoals richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden¹⁹, een door het Openbaar Ministerie en politie ontwikkeld Kwaliteitskader Big Data²⁰ en een toolbox ethisch verantwoorde innovatie.²¹ Bij het bovengenoemde gesprek met gemeenten en politie naar aanleiding van de evaluatie zal ook bij deze behoefte van enkele gemeenten worden stilgestaan om deze nader te concretiseren en na te gaan of bestaande kaders daarin voorzien dan wel of er meer nodig is.

• Evaluaties

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal gemeentelijke evaluaties van cameratoezicht laag is. Tevens is het aantal verminderd ten opzichte van eerdere metingen. Ten slotte is ook de wetenschappelijke kwaliteit van de evaluaties afgenomen. Dit is een punt waar ik graag meer aandacht aan geef. Gedegen evaluaties zijn van belang in de beoordeling van de noodzaak van toepassing van cameratoezicht. Het CCV zal in haar voorlichting aan gemeenten meer nadruk leggen op het belang van evalueren.

Afsluiting

Mijn dank gaat uit naar het WODC en de onderzoekers voor het onderzoek. Het geeft goed inzicht in de stand van zaken van de toepassing van cameratoezicht op grond van artikel 151c van de Gemeentewet. Het onderzoek leidt niet tot een aanpassing van de wet. Wel is door een klein

¹⁸ Kamerstuk 33 582, nr. 3, p. 8.

¹⁹ «Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses», Ministerie van Justitie en Veiligheid 8 maart 2021, www.rijksoverheid.nl (zoek op richtlijnen algoritmen).

²⁰ «Kwaliteitskader Big Data, bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 948», 29 mei 2020, www.rijksoverheid.nl (zoek op Kwaliteitskader Big Data).

²¹ «Toolbox Ethisch Verantwoorde Innovatie», www.digitaleoverheid.nl (zoek op toolbox ethisch).

aantal respondenten verbeterpunten aangedragen, die ik graag ter harte neem in samenwerking met politie en het CCV, om het nut van dit instrument nog meer te vergroten en de toepassing te verbeteren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius