

# Camerabeveiliging in Apeldoorn

## Beleidskader, richtlijnen, voorwaarden

Voor realisering camerabeveiliging in de (privaat-)openbare ruimte



Eenheid Veiligheid & Recht

Oktober 2015

Versie 4.3

Auteur: Peter Cornelisz

## CONCEPT 4-3

### 1. Aanleiding

In december 2014 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn de evaluatie cameratoezicht vastgesteld en daarbij ingestemd met het continueren van het cameratoezicht in het uitgaansgebied en de Stationstunnel in de periode 2015-2018.

De eerste aanbeveling in de evaluatie betrof het overwegen van de gevolgen van de wijziging van de wetgeving, die momenteel nog bij de Eerste Kamer ligt. Deze gaat vooral over de inzet van tijdelijk, flexibel, mobiel cameratoezicht en de inzet van kleine luchtvaartuigen met camera's (drones). De tweede aanbeveling betrof het schrijven van een voorstel met daarin de voorwaarden waaronder cameratoezicht op bedrijventerreinen gerealiseerd kan worden.

Deze notitie gaat over de inzet van camera's door particulieren, ondernemers en overheid, in de private, in de publiek-private en in de openbare ruimte. Daarbij komt ook de hierboven genoemde tweede aanbeveling aan de orde.

Het aantal camera's dat in en rondom huizen, bedrijven, winkels en zelfs in de lucht wordt ingezet, voor diverse doeleinden, neemt sterk toe. Dit vraagt om een zekere regulering, die deels door de landelijke overheid ter hand genomen wordt, deels door de gemeente opgepakt kan worden.

Van belang is de wettelijke basis die voor iedere vorm van camerabeveiliging anders kan zijn, maar wel van belang is. Een rol spelen:

- Artikel 3 Politiewet
- Artikel 151c Gemeentewet
- Artikel 277 APV
- Wet Bescherming Persoonsgegevens (\*-1)
- En met de komst van de drones ook nog de luchtvaartwetgeving.

## **2. Leeswijzer en Samenvatting**

Onder 1. is al aangegeven wat de aanleiding is voor het schrijven van deze notitie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de achtergrond van cameratoezicht beschreven, met daarbij aandacht voor begrippen als openbare en publiek-private ruimte en een matrix met doelen van camerabeveiliging.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de definitie van de begrippen cameratoezicht, camerabeveiliging en camerabewaking.

Vervolgens gaat Hoofdstuk 5 over de nieuwste ontwikkelingen: wetswijzigingen, de komst en snelle toename van het aantal drones en 'Live View'. Ontwikkelingen die men niet kan negeren en die gevolgen hebben voor beleid op het gebied van cameratoezicht en camerabeveiliging.

Kort wordt stilgestaan bij de huidige Apeldoornse situatie, waarna in Hoofdstuk 7 het doel van dit beleidskader geschetst wordt. Wat moet het resultaat zijn van het vaststellen van richtlijnen en voorwaarden waaronder camerabeveiliging gerealiseerd zou kunnen worden.

Daarbij valt tijdelijk, flexibel cameratoezicht te onderscheiden (zie hoofdstuk 8) en 'vast cameratoezicht' dat uitgebreid in hoofdstuk 9 aan bod komt. In dat hoofdstuk worden de verschillende locatievormen besproken, waar cameratoezicht aan de orde kan zijn. Van belang is om naast het onderscheid tussen vast en flexibel ook steeds de afweging te maken of het gaat om openbare ruimte of eigen, niet openbaar, terrein.

Op de volgende locaties kan camerabeveiliging een issue zijn: privé-terrein, winkels en bedrijven, winkelcentra en bedrijventerreinen, parken, parkeergarages, parkeerterreinen, evenemententerreinen en verkeersknooppunten.

Zodra de openbare ruimte zodanig in beeld komt dat personen identificeerbaar zijn, is toestemming nodig om die camerabeveiliging te realiseren. Daarbij gelden vastgestelde voorwaarden waaronder

---

\*-1: *Wet bescherming Persoonsgegevens:*

[http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/geldigheidsdatum\\_25-02-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/geldigheidsdatum_25-02-2015)

die toestemming van de gemeente verkregen kan worden. In Hoofdstuk 11 staan de 6 punten waarover een besluit genomen zou moeten worden. Met dit besluit kan in de toekomst iedere nieuwe situatie getoetst worden en daarmee geeft dit ondernemers, burgers en handhavers de duidelijkheid die gewenst is.

Aan het college wordt gevraagd de kaders en voorwaarden, zoals genoemd in hoofdstuk 11, vast te stellen, waaronder vaste camerabeveiliging op bedrijventerreinen, in winkelcentra en in de overige publiek-private ruimte (parken, parkeergarages, parkeerplaatsen) gerealiseerd kan worden. Dit geldt ook voor tijdelijk cameratoezicht bij bepaalde evenementen. Uiteraard sluiten deze kaders en voorwaarden aan op het bestaande (nationale en lokale) beleidskader rond camerabeveiliging. Hoewel de voorstellen binnen de huidige raadsaders vallen wordt voorgesteld om na vaststelling door het college het Beleidskader voor te leggen aan het Presidium met het verzoek te beoordelen of consultatie in de PMA gewenst is.

### 3. Achtergrond

Het aantal camera's dat in Nederland zowel in de private als in de openbare ruimte geplaatst wordt neemt continu fors toe. Steeds meer particulieren beveiligen hun huis met camera's, maar ook bijvoorbeeld in winkels, bij bedrijven, tankstations, geldautomaten en in uitgaansgelegenheden zijn deze camera's steeds vaker te zien.

Het doel van cameratoezicht of camerabeveiliging is tamelijk divers en kan onder andere zijn:

- handhaving openbare orde in de openbare ruimte
- voorkomen van -, c.q. opsporing strafbare feiten
- bescherming personen en eigendommen
- crowd control/crowd management.

Daarbij moet ook een onderscheid gemaakt worden in camera's waarvan de beelden:

- 'live uitgekeken' en niet opgeslagen worden
- niet live uitgekeken worden maar uitsluitend (tijdelijk) opgeslagen worden
- live uitgekeken en tijdelijk opgeslagen worden.

Door het CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) is het volgende schema opgesteld waar het gaat om cameratoezicht in de publiek-private ruimte:

Doelgroep	Overheid, politie en gemeente	Private sector	Overheid en private sector
<b>Doel</b>	Openbare orde in de openbare ruimte	Bescherming en veiligheid privé-eigendommen	Bescherming publiek en privé-eigendommen
<b>Waar</b>	Binnenstad, uitgaansgebied, woonwijk en stationsgebied	Woningen, winkels, bedrijventerreinen en parkeergarages	Diverse plekken
<b>Wettelijk kader</b>	Gemeentewet 151c Art.3 Politiewet Wet Politiegegevens	Wbp algemeen Wbp. art. 38*-2 (vrijstellingsbesluit)	Afhankelijk van regime

In bovenstaand overzicht van het CCV is het aspect verkeersmonitoring niet opgenomen. Dit aspect wordt in deze notitie afzonderlijk behandeld.

Het gaat dus steeds om de volgende drie gebieden:

- **private ruimte** (bijvoorbeeld een erf, tuin, waar geen vrije toegang is voor het publiek)
- **publiek-private** ruimte (bijvoorbeeld een winkel, waarbij de grond eigendom is van een ondernemer, maar waar het de bedoeling is dat het publiek deze ruimte vrijelijk betreedt)
- **openbare ruimte** (gebied waar iedereen, tenminste gedurende bepaalde dagen/tijden, vrijelijk toegang heeft)

---

\*-2 <http://maxius.nl/vrijstellingsbesluit-wbp/artikel38>

### Openbare orde in de openbare ruimte

In de Apeldoornse APV is in artikel 2:77 (Cameratoezicht op openbare plaatsen) bepaald dat de burgemeester bevoegd is om, indien dat in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is, te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties en andere bij deze verordening aan te wijzen plaatsen die voor een ieder toegankelijk zijn. De burgemeester bepaalt de duur van de plaatsing en wijst de openbare plaats of plaatsen aan, met inachtneming van hetgeen daaromtrent in deze verordening is bepaald. Hij kan nadere instructies vaststellen over de uitvoering van cameratoezicht ten behoeve van de beheerder en de gebruikers. De basis voor dit artikel in de APV is de gemeentewet (Artikel 151c, zie BIJLAGE 1)

---

In de artikelen 2:77A t/m 2:77C van de APV worden nadere regels gesteld met betrekking tot de uitvoering van het cameratoezicht.

In Apeldoorn zijn twee gebieden aangewezen waar in het kader van openbare orde in de openbare ruimte camera's geplaatst zijn:

- het uitgaansgebied Hoofdstraat-Noord en Beekpark, en
  - de Stationstunnel onder het centraal station Apeldoorn en het Zuidplein aan de Laan van de Mensenrechten, zoals aangegeven op de bij de verordening (APV) gevoegde overzichtskaart.
- Daarnaast zijn er regels vastgesteld over onder andere de tijden waarop er cameratoezicht mag zijn en over het live uitkijken en het bewaren van beelden.

In Artikel 2:77C wordt beschreven hoe het zou moeten gaan bij nieuwe situaties.

*In het geval de burgemeester in gebieden die niet zijn aangewezen, de noodzaak tot invoering van cameratoezicht ziet, vraagt hij hierover per geval instemming aan de gemeenteraad door een voorstel tot wijziging van artikel 2:77A voor te leggen.*

*Alleen die gebieden komen voor cameratoezicht in aanmerking waar uit een veiligheidsanalyse de noodzaak tot cameratoezicht is gebleken, dan wel gebieden waar uit evaluatie van reeds toegepast cameratoezicht de noodzaak tot voortzetting van dit middel is gebleken.*

*Zowel voor de afbakening van de gebieden, als voor de tijden waarop in die betreffende gebieden cameratoezicht wordt toegepast, geldt dat uit analyse de noodzaak moet zijn aangetoond.*

Artikel 2:77 gaat dus uitsluitend over de inzet van camera's in het kader van handhaving van de openbare orde. Wanneer er nu een gebied is waar cameratoezicht zou moeten komen in het kader van bescherming van eigendommen en personen of crowd control, heeft de gemeenteraad geen instemmingsrecht.

#### 4. Cameratoezicht, camerabewaking en camerabeveiliging

Er worden meerdere begrippen, vaak te pas en te onpas, gebruikt waar sprake is van het plaatsen van camera's in het kader van het opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde, het monitoren van verkeers- of bezoekersstromen of preventie.

Cameratoezicht, camerabewaking of camerabeveiliging zijn de meeste gehanteerde begrippen.

Een belangrijk onderscheid is het verschil tussen cameratoezicht en camerabewaking. Als beelden van een camera niet rechtstreeks worden bekeken, is er sprake van bewaking of beveiliging en niet van toezicht. Het doel van dat soort camera's is beperkt tot het afschrikken van criminelen en – als dat niet werkt – het opnemen van beelden die als bewijsmateriaal achteraf kunnen dienen. Als er wél rechtstreeks naar beelden wordt gekeken, kun je reageren op incidenten: dan is er sprake van echt cameratoezicht. Soms kan daardoor een misdrijf voorkomen worden; in andere gevallen kan, mits opgenomen, het beeldmateriaal dienen als bewijsstuk.

In Apeldoorn is er in de openbare ruimte alleen cameratoezicht in de twee in de APV opgenomen gebieden, en dan nog alleen tijdens de daarvoor aangewezen uren. Er is geen overzicht van cameratoezicht door particulieren en bedrijven, waarbij altijd of tijdens bepaalde uren 'live' naar camerabeelden gekeken wordt.

De politie is momenteel bezig met het project '**camera in beeld**', waarbij geïnventariseerd wordt waar camera's geplaatst zijn en in hoeverre deze ook de openbare ruimte bestrijken. Dit onderzoek heeft vooral tot doel om, in geval er sprake is van het opsporen van verdachten, de beelden van dergelijke particuliere camera's op te kunnen vragen.

Voor het vaststellen van de kaders voor realisering van cameratoezicht, camerabeveiliging of camerabewaking in de openbare ruimte in Apeldoorn wordt in dit voorstel geen onderscheid gemaakt tussen deze begrippen. Het gaat er immers om te komen tot voorwaarden waaronder camera's hier geplaatst mogen worden. Er is wel onderscheid te maken in de doelen waarvoor de camera's geplaatst worden.

Er is een onderscheid met betrekking tot de begrippen '**persoonsgegevens**' en '**geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon**'. Als identificeerbaar wordt iedere persoon beschouwd die direct of indirect kan worden geïdentificeerd aan de hand van één of meerdere specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke identiteit. Een door een camera vastgelegde afbeelding van een persoon valt derhalve onder het begrip persoonsgegevens, want hiermee kan de betrokken persoon worden geïdentificeerd.

Ook videobewaking waarbij persoonlijke gegevens worden vastgelegd en opgeslagen, valt binnen de werkingssfeer van de richtlijn, aangezien het een vorm is van geautomatiseerde gegevensverwerking.

\*2 ([Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens](#))

## 5. Wetswijzigingen, Drones, Live View

### 5.1 Wetswijzigingen – tijdelijke, mobiele, flexibele camera's

Dit soort camera's kunnen geplaatst worden door de politie op basis van artikel 3 Politiewet ('de handhaving van de rechtsorde en verlenen van hulp aan hen die dit behoeven') of door de gemeente, op verzoek van de politie. Deze vorm van kortstondig/tijdelijk/mobiel cameratoezicht vindt meestal plaats tijdens evenementen, zoals Koningsdag, of bij plotselinge ernstige verstoringen van de openbare orde, zoals bij demonstraties. Cameratoezicht zal bij dit soort evenementen veelal 'live uitgekeken' worden. Daarmee kan de politie niet alleen ordeverstoringen, strafbare feiten als vernielingen, of ander ongewenst gedrag vroegtijdig signaleren en daar snel op inspelen, maar het biedt ook mogelijkheden om de bezoekersstromen te monitoren en daar zonodig adequaat actie op te kunnen ondernemen. Wanneer de beelden niet opgeslagen worden, en alleen live uitgekeken worden, is er geen probleem in het kader van de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Met het toenemend aantal aantrekkelijke, grotere evenementen in Apeldoorn lijkt ook crowd control en crowd management een, zeker door de politie, gewenste nuttige activiteit, die de veiligheid van bezoekers, inwoners en ook hulpverleners beter kan garanderen.

Op 1 april 2014 is door de Tweede Kamer al een voorstel tot wijziging van artikel 151c van de Gemeentewet aangenomen. De Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel echter nog altijd in behandeling, omdat daar ook aandacht gevraagd werd voor het onderwerp 'drones'. De verwachting was dat de besluitvorming in de Eerste Kamer over deze wetswijziging rond de zomer van 2015 plaats zou vinden, mogelijk gelijktijdig met de nieuwe luchtvaartregelgeving voor beroepsmatig gebruik van drones. De kern van de wetswijzigingen betreft het volgende:

- In het eerste lid wordt de zinsnede 'te besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur' vervangen door: te besluiten om voor een bepaalde duur camera's in te zetten.
- Een nieuw ingevoegd lid betreft het volgende: 'De burgemeester besluit met inachtneming van het in de verordening van de raad bepaalde:
  - binnen welk gebied, bestaande uit openbare plaatsen of andere voor een ieder toegankelijke plaatsen als bedoeld in het eerste lid, camera's worden ingezet;
  - voor welke duur de gebiedsaanwijzing plaatsvindt.
- Na het vierde lid (nieuw) wordt een vijfde lid ingevoegd, luidende: 'De burgemeester trekt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in zodra de inzet van camera's niet langer noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de openbare orde'.

Doel van deze wijzigingen is de burgemeester een verruiming van de bevoegdheid tot de inzet van cameratoezicht te geven. Gemeenten mogen zelf gaan bepalen of ze gebruik willen maken van flexibel cameratoezicht, via camera's of met drones. De wetswijziging was volgens de minister van Veiligheid en Justitie nodig omdat gemeenten behoefte hebben aan een meer flexibele inzet van cameratoezicht in de openbare ruimte. Gemeenten konden al vaste camera's plaatsen, maar mobiele camera's waren niet toegestaan. Overlast van bijvoorbeeld drugsgebruikers, zakkenrollers en vandalen verplaatst zich veelal, waardoor sommige gemeenten ook flexibele camera's willen gebruiken.

De verwachting is overigens dat niet zeer frequent tijdelijk cameratoezicht ingezet zal worden. Ook hier blijven proportionaliteit (camera's moeten in verhouding staan tot het doel) en subsidiariteit (het moet een aanvullende en aantoonbaar noodzakelijke extra maatregel zijn) belangrijke toetsingscriteria voor de inzet van camera's. Het aspect 'veiligheid van de bezoekers' zal altijd aan de orde moeten zijn en het cameratoezicht is aanvullend op andere maatregelen, zoals inzet van bijvoorbeeld politie en beveiligers.

## 5.2 Drones

De afhandeling in de Eerste Kamer van de onder 5.1 genoemde wetswijziging laat vooral op zich wachten omdat enkele partijen vragen hebben over de 'kleine luchtvaartuigen'. Deze drones, op afstand bestuurbare kleine luchtvaartuigen, vaak voorzien van camera's, zijn steeds vaker te zien en niet altijd is te traceren waar ze vandaan komen. Zo werden onlangs in nachtelijke uren in Parijs meerdere drones gespot, waarvan niet duidelijk was waar zij vandaan kwamen en waarvoor zij werden ingezet. Uiteindelijk bleken deze door journalisten ingezet te zijn. Ook in Nederland komt het fenomeen van 'particuliere' drones boven bewoonde gebieden en evenementen al vaker voor en er zijn ook al voorbeelden van drones die een bedreiging vormden voor het vliegverkeer.

De Eerste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie (V&J) heeft naar aanleiding van een brief van de regering ter aanbieding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) - rapport 'Het gebruik van drones: een verkennend onderzoek naar onbemande luchtvaartuigen' (EK 33.582, E met bijlage) bij brief van 18 maart 2015 enige vragen aan de minister van Veiligheid en Justitie (V&J) gesteld. Deze heeft daarop eind april geantwoord.

De behandeling van het wetsvoorstel is op 24 februari 2015 aangehouden totdat het aangekondigde WODC-rapport en het kabinetsstandpunt daarop door de Tweede Kamer zijn behandeld. Zowel het rapport en het kabinetsstandpunt waren voorzien voor het zomerreces 2015.

Zoals in de onlangs in de gemeenteraad vastgestelde evaluatie cameratoezicht te lezen is, zijn er in Apeldoorn tot op heden nog geen situaties geweest, die aanleiding zijn tot het vaststellen van regels met betrekking tot het vliegen met drones, anders dan de al geldende landelijke regels. Toch is niet ondenkbaar dat ze binnen afzienbare tijd ook in Apeldoorn te zien zijn, ondanks dat het vliegen hiermee boven bewoond gebied verboden is. Overigens is er geen definitie van 'bewoond gebied'. Vanuit veiligheidsoogpunt zou je er vanuit kunnen gaan dat hiermee bedoeld wordt, 'die gebieden waar zich mensen in grotere aantallen op een klein oppervlak bevinden'. Dat is in ieder geval in de bebouwde kom het geval, maar kan ook bij evenementen of bijvoorbeeld vakantieparken spelen. In die gevallen geldt de wetgeving dus ook voor die terreinen. En zouden zich daarboven dus geen andere drones mogen bevinden dan die welke in het kader van handhaving van de openbare orde door de politie en gemeente ingezet worden.

## 5.3 Wetsvoorstel gebruik camerabeelden van particulieren en bedrijven

Daarnaast speelt ook een ander wetsvoorstel nog een rol. Burgers en bedrijven mogen, zoals het er nu naar uitziet, straks camerabeelden publiceren van een diefstal, inbraak of vernieling. De verwachting is dat door de inzet van deze 'extra ogen en oren' de pakkans toeneemt. Nu is het particulieren en ondernemers wettelijk nog niet toegestaan om camerabeelden van verdachten te publiceren. Het wetsvoorstel van de minister van Veiligheid en Justitie is inmiddels naar diverse adviesinstanties gestuurd. De verspreiding van camerabeelden is dan niet langer in alle gevallen een zaak van politie en Openbaar Ministerie.



Met deze maatregel komt de bewindspersoon tegemoet aan een wens van de meerderheid in de Tweede Kamer. Het nieuwe wetsvoorstel versoepelt de voorwaarden waaronder particulieren camerabeelden van strafbare feiten kunnen gebruiken. Zoals bijvoorbeeld het op internet plaatsen van beelden van overvallen door winkeliers die zelf overvallen zijn. Daarnaast worden volgens het voorstel overheidsorganen, burgers en bedrijven die persoonsgegevens verwerken verplicht om lekken in hun beveiligingssysteem, waardoor persoonsgegevens 'op straat komen te liggen', te melden bij het College bescherming persoonsgegevens (meldplicht datalekken).

Daarnaast voorziet het nieuwe wetsvoorstel in een maatschappelijke behoefte. Uit onderzoek blijkt dat 71 procent van de Nederlanders voorstander is van het uit de anonimiteit halen van criminelen met

behulp van digitale middelen. Ook vanuit het bedrijfsleven is verzocht om verruiming van de mogelijkheden voor gebruik van camerabeelden. Camerabeelden van strafbare feiten kunnen een belangrijke rol spelen bij de opsporing. Bedrijfsleven en particulieren beschikken in ruime mate over bewakingscamera's en smartphones.

De opnamen die zij hiermee maken, bieden goede aanknopingspunten om misdrijven op te lossen. De minister wil die mogelijkheden benutten door de wet aan te passen en gebruik te maken van moderne communicatiemiddelen. 'We vragen al langer hulp van burgers bij de opsporing; dan moeten we ze ook de mogelijkheden bieden die bij deze tijd passen', aldus Van der Steur.

Het gebruik van camerabeelden moet wel zorgvuldig gebeuren. Daarvoor zijn duidelijke regels nodig. De bewindsman wil voorkomen dat de 'verkeerde' verdachte in beeld wordt gebracht of onschuldige omstanders en slachtoffers herkenbaar zijn. Het gaat om een juiste balans tussen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte en van omstanders en getuigen, het belang van het slachtoffer en het maatschappelijke belang dat daders worden opgespoord.

Straks moet eerst aangifte zijn gedaan van het betreffende delict. Ook moeten de camerabeelden ter beschikking zijn gesteld aan de politie. Omdat de identificatie van de vermoedelijke dader vooropstaat, moeten het misdrijf zelf én de vermoedelijke dader duidelijk te zien zijn op de beelden. Bijvoorbeeld: een winkeldief steekt voor het oog van de camera spullen in zijn tas en loopt de winkel uit zonder te betalen.

Het is niet toegestaan om beelden op internet te zetten van kennissen of klasgenoten die zich schuldig hebben gemaakt aan - bijvoorbeeld - vernieling, omdat hun identiteit reeds bekend is. Verder is het niet de bedoeling dat particulieren en bedrijven beelden van zware criminaliteit als moord, doodslag en mishandeling openbaar maken. Politie en justitie handelen die zelf af, omdat het complexe zaken zijn, met een groot risico voor de opsporing of vrees voor eigenrichting. Vroegtijdige publicatie kan eigenrichting in de hand werken, of uitlopen op bedreiging van getuigen.

De nieuwe regeling is zo min mogelijk afhankelijk van de techniek. Het maakt niet uit of de opnames zijn gemaakt met een bewakingscamera, smartphone of foto toestel. Degene die beelden van een inbraak, diefstal of vernieling publiceert op internet blijft hiervoor verantwoordelijk. Ook als de identiteit van de verdachte is achterhaald. Dan moet de publicist de beelden verwijderen, voor zover dat binnen zijn mogelijkheden ligt. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft advies gegeven over dit wetsvoorstel, dat er toe leidt dat gebroken wordt met het uitgangspunt dat het primaat voor de opsporing ligt bij de politie en het OM. Zie BIJLAGE 2.

Samenvattend luidt dit advies dat 'voor de ondersteuning van de opsporing van de (nog niet geïdentificeerde) verdachte, het thans voorgestelde middel onvoldoende onderbouwt waarom dit middel noodzakelijk is, mede gelet op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers en gegeven het feit dat een fundamentele wijziging van het primaat van opsporing wordt voorzien door de inzet van persoonsgegevens. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat het wetsvoorstel voldoet aan het vereiste van proportionaliteit. De inbreuk die het wetsvoorstel maakt op de persoonlijke levenssfeer staat niet in verhouding tot het beoogde doel van het wetsvoorstel. Tevens is niet voldaan aan het vereiste van subsidiariteit. Het is niet aannemelijk gemaakt dat niet met een ander middel dat een minder grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer tot gevolg heeft hetzelfde effect kan worden bereikt.

Gelet op het voorgaande concludeert het CBP dat het wetsvoorstel niet voldoet aan de vereisten uit artikel 8 EVRM. Het CBP heeft bezwaren tegen het voorstel en adviseert dit niet in te dienen. Deze wetswijziging zou overigens niet betekenen dat particulieren nu camera's mogen plaatsen die gericht zijn op de openbare ruimte.

#### 5.4 Live View

Met Live View kan de meldkamer van de politie zonodig rechtstreeks meekijken met de camerabeelden van een winkelier, bedrijfseigenaar of horecaondernemer. Zo is de politie direct op de hoogte van de situatie als er een inbraak of overval (of ander gewelddadig delict) wordt gepleegd en kan daardoor vaak adequater en veiliger opgetreden worden. Live View is ook onderdeel van het onder 5.3 genoemde wetsvoorstel.

## **6. Apeldoornse situatie**



Op dit moment zijn er in Apeldoorn ontwikkelingen die vragen om heldere kaders rond het al dan niet realiseren van camerabeveiliging en cameratoezicht. Er lopen projecten rond winkelcentra, op bedrijventerreinen en in de privaat-publieke ruimte, waarbij men (mogelijk) wil overgaan tot camerabeveiliging. Soms hebben winkels en bedrijven al camera's ter beveiliging van goederen en personen op eigen terrein, maar bestrijken deze camera's ook de openbare ruimte. En er is ook geregeld discussie over de vraag of particuliere camera's op private grond ook de openbare ruimte mogen bestrijken. Waarbij het doel soms eerder het bewaken van de openbare ruimte is, dan het beveiligen van private eigendommen. Het CBP heeft hieromtrent al in 2009 een wetgevingsadvies opgesteld (zie BIJLAGE 3).

## 7. Doel beleidskader

Doel van dit beleidskader is om heldere kaders en richtlijnen vast te stellen waaronder camerabeveiliging, geheel of gedeeltelijk, in de openbare ruimte in de gemeente Apeldoorn gerealiseerd kan worden, buiten de in APV, op grond van artikel 151c van de Gemeentewet, (openbare orde en veiligheid) opgenomen cameragebieden in het uitgaansgebied en onder de Stationstunnel.

Wanneer het beleidskader is vastgesteld kan bij iedere voorkomende situatie ambtelijk beoordeeld worden of:

- de plannen binnen de regels van het vastgestelde kader vallen,
- aan de voorwaarden voldaan wordt
- realisering van cameratoezicht toegestaan is.

Daarnaast kan ook makkelijker gehandhaafd worden, indien sprake zou zijn van zonder toestemming aangelegd cameratoezicht in de openbare ruimte.

Ten aanzien van het instemmingsrecht van de gemeenteraad moet opgemerkt worden dat realisatie van een nieuw cameragebied formeel alleen voorgelegd moet worden aan de gemeenteraad als het gaat om vast en langdurig cameratoezicht in het kader van openbare orde en veiligheid. In alle andere gevallen is dit niet nodig, en zal de burgemeester de raad informeren.

Bij cameratoezicht of camerabeveiliging gaat het om:

- tijdelijke/mobiele/flexibele dan wel vaste camera's, geplaatst door
  - o de gemeente, i.s.m. de politie, of door ondernemers en particulieren,
    - te onderscheiden in de volgende locaties:
      - winkels/winkelcentra
      - bedrijven/bedrijventerreinen
      - woonwijken
      - parken, parkeerterreinen, evenemententerreinen
      - verkeerssituaties

Daarbij kunnen de volgende doelen aan de orde zijn:

- bescherming van eigendommen en personen (medewerkers)
- handhaving van de openbare orde en veiligheid
- het opsporen van strafbare feiten
- crowd control en crowd management bij evenementen, bijzondere gebeurtenissen, etc.
- het monitoren van verkeersstromen.

## 8. Vaste camera's particulieren, winkels, bedrijven

In dit hoofdstuk worden de verschillende locatievormen besproken, waar cameratoezicht aan de orde kan zijn. Van belang is steeds de afweging of het gaat om openbare ruimte of eigen, niet openbaar, terrein.

### 1. Woningen

Voor camerabeveiliging op privé-terrein (niet toegankelijk voor publiek) heeft de eigenaar van dat terrein, bijvoorbeeld een bewoner, geen toestemming nodig. Inzet van camera's ter beveiliging van eigen goederen is altijd toegestaan. Burgers mogen hun huis en tuin beveiligen met camera's, maar hier geldt wel het uitgangspunt dat de aanwezigheid hiervan in beginsel kenbaar moet zijn. Gasten en andere bezoekers die impliciet dan wel expliciet met toestemming van de rechthebbende de woonomgeving betreden mogen erop vertrouwen dat hun persoonlijke levenssfeer niet wordt aangetast door het heimelijk vervaardigen van

## 2. Individuele winkels en bedrijven

Voor het plaatsen van camera's in winkels en bedrijven geldt in feite hetzelfde als voor camera's in/bij woningen. Het gaat ook hier om privaat terrein, zij het dat dit terrein voor publiek toegankelijk is. Hoewel er geen duidelijke definitie is van 'openbare ruimte' wordt er hier vanuit gegaan dat een winkel of bedrijf geen openbare ruimte/plaats is.

Zolang de camera's de openbare ruimte niet duidelijk in beeld brengen en wanneer duidelijk is (door bordjes, een monitor of de wijze waarop de camera geplaatst is) dat er camerabeveiliging aanwezig is, dan is dit toegestaan. Men mag geen camera's ophangen op plaatsen waar deze inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van klanten. Dat geldt bijvoorbeeld voor camera's in pashokjes. Er is wel een sterke tendens zichtbaar dat bedrijven steeds vaker en steeds meer camera's ophangen. Zelfs in sauna's gebeurt dit veelvuldig en ook op plekken waar dit niet toegestaan is. Alles onder het mom van 'wij gebruiken cameratoezicht voor beveiliging van de gasten en het personeel'. Daarbij is vaak niet duidelijk of de beelden alleen opgeslagen worden of dat er ook werkelijk sprake is van 'live toezicht'. Als excuus wordt aangewend dat er 'toch bordjes hangen en mensen er zelf voor kiezen om naar binnen te gaan'. Er is geen organisatie die toezicht houdt op deze vorm van cameratoezicht. Ook het CBP doet dit op dit moment nog niet, maar beraadt zich op dit thema, als gevolg van de toenemende inzet van camera's in het privaat-publieke domein. De gemeente zou, als toezichthouder in de openbare ruimte, deze controles kunnen uitvoeren, maar onduidelijk is welke wettelijke basis hiervoor van toepassing is. Daarnaast zou dan ook de capaciteitsvraag een rol spelen. Het is aannemelijk dat voor een deel van deze camera's ook geen melding is gedaan bij het College Bescherming Persoonsgegevens.

## 3. Winkelcentra en bedrijventerreinen

Er moet een verschil gemaakt worden tussen enerzijds camera's die in winkels of bedrijven geplaatst zijn en voornamelijk gericht zijn op het eigen terrein, en anderzijds camera's die in winkelcentra en op bedrijventerreinen geplaatst en (deels) gericht zijn op de openbare ruimte. Bij winkelcentra kan ook nog een onderscheid gemaakt worden tussen een winkelcentrum dat bestaat uit winkels die aan vrij toegankelijke wegen liggen (bijvoorbeeld het 'open' winkelcentrum de Egelantier) of een winkelcentrum dat bijvoorbeeld overdekt is en 's avonds afgesloten wordt (bijvoorbeeld de Oranjerie). Wanneer er sprake is van een andere eigenaar van de openbare ruimte dan de gemeente, en wanneer die ruimte gedurende bepaalde tijden vrij toegankelijk is voor het publiek (zoals in de Oranjerie), en voor het overige gesloten, dan worden dit soort winkelcentra in Apeldoorn niet gezien als een openbare ruimte/plaats.

Wanneer besloten wordt tot plaatsing van camera's ter beveiliging van een open winkelcentrum of een bedrijventerrein, en deze dus de openbare ruimte bestrijken, dan zullen deze camera's aanvullend op andere beveiligingsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld camera's op het eigen terrein van de ondernemers, geplaatst worden. Deze camera's zullen veelal zowel de openbare ruimte, als ook een deel van het privé-terrein van de ondernemers in beeld brengen. Voor camerabeveiliging op dit soort locaties, die niet ingezet worden om de openbare orde te handhaven, bestaan momenteel in Apeldoorn geen bijzondere eisen of richtlijnen. Onder 9. worden deze voorwaarden en richtlijnen nu beschreven.

## 4. Overige camerabeveiliging

Naast vaste camera's van/bij particulieren, in winkels, winkelcentra, bedrijven,

- a. parken
- b. evenemententerreinen
- c. parkeerterreinen
- d. verkeersknooppunten, wegen (zie onder 9.2.3)

Ten aanzien van de onder a, b en c genoemde locaties kan weer een onderscheid gemaakt worden in:

- I. is de locatie (24 uur per dag) vrij toegankelijk voor publiek
- II. is de locatie alleen op bepaalde momenten en alleen voor bepaalde personen (bijvoorbeeld in bezit van pasje of ticket) toegankelijk.

Daarnaast is er dan nog het onderscheid in:

Ia en IIa, permanent toezicht, bijvoorbeeld op parkeerterreinen en in parken, Ib en IIb, tijdelijk toezicht, zoals bij een evenement.

Deze locaties vallen in de categorie 'camerabeveiliging in de publiekprivate ruimte'.

Wanneer de camera's uitsluitend zijn bestemd om goederen/eigendommen te beschermen en deze niet gericht zijn op het publiek in de openbare ruimte, dan mag een eigenaar deze camera's installeren, mits kenbaar gemaakt is dat er cameratoezicht is.

Zijn de camera's wel gericht op het publiek in de openbare ruimte, bijvoorbeeld om bezoekersstromen te monitoren of criminaliteit (bijvoorbeeld diefstal, vernieling) te voorkomen, dan is het volgende van toepassing:

- o voor tijdelijk toezicht, als onderdeel van een evenement, vraagt de aanvrager van een vergunning voor dat evenement in de aanvraag ook specifiek om toestemming voor het gebruik van tijdelijk cameratoezicht, waarbij de noodzaak tot inzet onderbouwd wordt. Die noodzaak kan te maken hebben met de te verwachten grote aantallen bezoekers, ervaringen met incidenten in het verleden, of andere zwaarwegende redenen. Cameratoezicht is altijd aanvullend op andere maatregelen die de veiligheid van bezoekers moeten garanderen. Het inzetten van drones boven een evenemententerrein is niet toegestaan.

Voor permanent cameratoezicht in de openbare ruimte, in de situaties als hierboven onder I en II genoemd, anders dan in het kader van handhaving van de openbare orde, is toestemming voor dit cameratoezicht nodig van de gemeente. Voor deze toestemming is het nodig dat aan een aantal eisen wordt voldaan. Deze eisen/voorwaarden worden onder 9. beschreven.

#### Tenslotte

Door burgers of bedrijven gemaakte opnamen of films mogen worden afgegeven aan de politie als er strafbare feiten op staan. Zie ook de voorgestelde wetswijziging in paragraaf 5. Een werknemer die gefilmd is bij het plegen van diefstal op het werk, kan zo strafrechtelijk vervolgd worden. De politie kan in het kader van opsporing van strafbare feiten en verdachten, door tussenkomst van de Officier van Justitie (OvJ), camerabeelden opvragen bij bedrijven, winkels en particulieren. De politie moet dan bij de Officier van Justitie een vordering doen om deze beelden te gebruiken; de OvJ. wijst deze toe of af. Ook in geval een aangever of slachtoffer beelden aan de politie overhandigt, zal de politie een vordering doen bij de Officier van Justitie. Zeker als die een (klein) deel van de openbare ruimte in beeld brengen, kunnen deze beelden voor de politie interessante informatie opleveren.

### **9. Voorwaarden, eisen en richtlijnen**

Hieronder wordt een opsomming gegeven van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om tot cameratoezicht in de publiek-private / openbare ruimte in de gemeente Apeldoorn over te kunnen gaan, en de richtlijnen waaraan gerealiseerd cameratoezicht moet voldoen.

Het gaat dan om cameratoezicht:

- op bedrijventerreinen
- in winkelcentra (met een open karakter of afsluitbare, maar vrij toegankelijke winkelcentra)

- parken, parkeergarages, evenementterreinen

Het initiatief om te komen tot cameratoezicht in de (publiek/private en) openbare ruimte kan genomen worden door verschillende partijen.

1. winkeliers/ondernemers, al dan niet verenigd via een Bedrijvenkring oid (publiek-private ruimte)
2. politie (openbare ruimte)
3. gemeente Apeldoorn (openbare ruimte)
4. organisator evenement (publiek-private ruimte)
5. eigenaren of beheerders parken, parkeergarages (publiek-private ruimte)

Voor het inzetten van cameratoezicht door politie of gemeente in het kader van het handhaven van de openbare orde wordt verwezen naar artikel 3 van de politiewet en artikel 151c van de Gemeentewet. Daarnaast is in de APV het raadskader m.b.t. cameratoezicht vastgesteld. Door het vaststellen van de daarop aansluitende kaders en voorwaarden is het niet nodig de APV op dit punt te wijzigen.

Bij de door de onder 1, 3, 4 en 5 genomen initiatieven gelden de volgende voorwaarden en eisen.

### **9.1 Veiligheidsanalyse**

Alvorens over te gaan tot realisatie van cameratoezicht in de (privaat-publieke) openbare ruimte moet voor het betreffende gebied aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

1. Er moet allereerst een veiligheidsanalyse uitgevoerd worden. Dit kan in verschillende vormen. Om subsidiariteit (aanvullend op andere maatregelen) en proportionaliteit (is het niet een te zwaar middel, in relatie tot bijvoorbeeld het aspect privacy) te kunnen beoordelen moet deze veiligheidsanalyse bestaan uit in ieder geval de volgende elementen:
  - a. Gegevens politie
    - Incidentcijfers uit het registratiesysteem van de politie over de voorgaande drie jaren. Deze informatie vraagt de eenheid Veiligheid en Recht van de gemeente op. Zij beoordeelt deze informatie ook en komt met een advies.
  - b. Gegevens brandweer
    - Incidentcijfers van de brandweer over de voorgaande drie jaren
    - Onderzoekscijfers over brandveiligheid in bedrijven, winkels, parkeergarages, evenementenlocaties, voor zover bekend en voor zover van toepassing.
  - c. Gegevens van beveiligingsorganisaties die door bedrijven al ingezet zijn.
    - Incidentcijfers als aantal en locatie alarmmeldingen, verdachte situaties, opvolging door politie, etc.
  - d. Enquête ondernemers (alleen van toepassing bij bedrijventerreinen en winkelcentra)
    - een vastgesteld percentage van de ondernemers op het betreffende grondgebied moet een enquête over veiligheid, conform het model van het MKB of CCV volledig ingevuld hebben. Dit percentage is voor een eerste veiligheidsanalyse:
 

0 t/m 50 ondernemingen:	50%
51 t/m 100 ondernemingen:	40 %
Meer dan 100 ondernemingen:	30 %
  - e. Interviews (alleen van toepassing bij bedrijventerreinen en winkelcentra)
    - Interviews met bestuurleden van de bedrijvenkring en vertegenwoordigers uit verschillende branches op het bedrijventerrein, of leden winkeliersvereniging oid zijn geïnterviewd over het thema veiligheid, criminaliteit en camerabeveiliging.

Op basis van de analyse van alle bij a t/m e gevonden informatie wordt aangetoond dat:

- er sprake is van een gebied waar relatief veel criminaliteit (incidenten, misdrijven) plaatsvindt of kan gaan plaatsvinden, ondanks dat ondernemers/eigenaren/beheerders/ organisatoren de eigen onderneming of locatie al in voldoende mate beveiligd hebben via deugdelijke afsluitingen, hekwerken, camera's op het eigen terrein, toegangscontroles etc., een en ander afhankelijk van de aard en omvang van de onderneming of het evenement.
- er aldus sprake is van camerabeveiliging die proportioneel en subsidiair is.

### **9.2 Aanvullende voorwaarden per type locatie**

In de vorengenoemde situaties moet dus altijd een (beperkte of uitgebreidere) veiligheidsanalyse zijn uitgevoerd. Wanneer deze veiligheidsanalyse uitwijst dat camerabeveiliging een goede aanvulling is op andere ingezette methoden en middelen in de strijd tegen criminaliteit en ander ongewenst gedrag of om bezoekersstromen te monitoren, dan zal de realisatie hiervan onder de volgende voorwaarden, die rekening houden met de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), kunnen plaatsvinden:

### 9.2.1 M.b.t. bedrijventerreinen:

1. Het betreft terreinen met een **geringe publieke functie**, er wonen of recreëren geen of nauwelijks burgers, zodat de camerabewaking een geringe inbreuk op de privacy betekent.
2. Het betreft bedrijventerreinen waar geen cameratoezicht noodzakelijk is voor het handhaven van de openbare orde.
3. Er is sprake van een **samenwerkingsverband** tussen ondernemers, bijvoorbeeld een bedrijvenkring, (of winkeliersvereniging bij een winkelcentrum), waaraan ten minste 60% van de ondernemers deelneemt.
4. De bedrijvenkring of winkeliersvereniging oid in het betrokken gebied heeft een Keurmerk Veilig Ondernemen - Bedrijventerreinen (**KVO-B**)
5. Bij de start van een project wordt een **convenant of intentieverklaring** opgesteld door alle betrokken partijen: gemeente, politie, brandweer, ondernemers.
6. Uit **de veiligheidsanalyse** is naar voren gekomen dat de realisatie van camerabeveiliging voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.
7. Aan de randen van het terrein is voor iedereen **duidelijk zichtbaar** dat er camerabeveiliging in de openbare ruimte in het betreffende gebied is.
8. Wanneer de camerabeelden 'live uitgekeken' worden, worden de beelden van de camera's doorgezonden naar een **toezichtsruimte**, waar speciaal opgeleide observanten de beelden beoordelen. Dit kunnen particuliere beveiligingsmedewerkers zijn, die echter wel onder regie van de politie staan.
9. Er is sprake van –vastgelegde- **heldere afspraken met de politie over de vervolgstappen** (wel of niet actie van de politie na een melding) van waargenomen verdachte situaties of incidenten. De beelden van de openbare ruimte, zoals bedrijventerreinen, winkelcentra en uitgaansgebieden, vallen onder het werkterrein van de politie.
10. De beelden van de camera's worden **niet langer bewaard** dan formeel is toegestaan. Dit is 28 dagen, als het cameratoezicht gemeld is aan het CBP.
11. Alle regels, procedures en handelingen, die uitgevoerd moeten worden door degenen die verantwoordelijk zijn voor het camerasysteem en/of die handelingen in verband met het camerasysteem uit moeten voeren, zijn vastgelegd in **een Procedurehandboek**.
12. Het cameratoezicht wordt gemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens.
13. De gemeente is vanaf de start van een project betrokken bij de camerabeveiliging in een samenwerkingsvorm met de ondernemers, omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de openbare ruimte.

De gemeente toetst de plannen om tot camerabeveiliging te komen aan de genoemde voorwaarden en criteria

Wanneer aan de hierboven genoemde voorwaarden wordt voldaan, is het toegestaan om in het betreffende gebied te werken met:

- vaste camera's die de openbare ruimte, voor zover noodzakelijk, in beeld brengen
- camera's die kentekens scannen. Met **ANPR (Automatic NumberPlate Recognition)** scant een camera kentekens van voorbijrijdende voertuigen. De gelezen kentekens worden vergeleken met een referentiebestand in een computersysteem. Een referentiebestand is een lijst met kentekens die op naam staan van personen die worden gezocht, boetes open hebben staan of om andere redenen bij de politie bekend zijn. Als het kenteken niet in het referentiebestand voorkomt ('no-hit'), worden de gegevens van de kentekenpassage onmiddellijk uit het systeem verwijderd.  
Formeel mogen de kentekengegevens maximaal vier weken bewaard worden.

Indien niet aan de criteria en voorwaarden, zoals hiervoor genoemd, voldaan wordt, dan legt op verzoek van de initiatiefnemer tot het cameratoezicht de eenheid Veiligheid en Recht deze nieuwe situatie aan de burgemeester en de gemeenteraad voor, naar voorbeeld van artikel 2:77c van de APV.

### 9.2.2 Aanvullend m.b.t. winkelcentra:

De hierboven onder 9.2.1, onder 2 t/m 13, genoemde voorwaarden voor bedrijventerreinen gelden ook voor winkelcentra, voor zover de camera's geplaatst zijn in, of gericht zijn op, de openbare ruimte. Uiteraard is er in winkelcentra wel sprake van een publieke functie, anders dan op een bedrijventerrein.

Bovendien zijn er in winkelcentra vaak ook (boven- of tussenliggende) woningen. Daarmee komt het aspect privacy in een ander daglicht te staan.

Camerabeveiliging in een winkelcentrum is daarmee meer vergelijkbaar met cameratoezicht in het uitgaanscentrum van Apeldoorn. Meer dan bij een bedrijventerrein moet een onderscheid gemaakt worden tussen camera's die de private ruimte bestrijken en camera's in de openbare ruimte. De hierboven genoemde voorwaarden 2 t/m 13 gelden ook voor winkelcentra. Ten aanzien van de gestelde voorwaarden geldt dat er geen onderscheid is tussen een winkelcentrum met een open karakter of een winkelcentrum met een meer gesloten (afsluitbaar, beperkte openingstijden) karakter.

In winkelcentra is er vaak een grijs gebied tussen camera's bedoeld voor het private terrein en camera's bedoeld voor de openbare ruimte. Dit heeft vooral te maken met de installatie van de camera's. Een op privaat terrein geplaatste camera kan ook een (kleiner of groter) deel van de openbare ruimte in beeld brengen. Andersom kan een in de openbare ruimte geplaatste camera ook privé-terrein in beeld brengen. Maar ook kan een op privaat terrein geplaatste camera een ander privaat eigendom (huis, tuin) in beeld brengen. Dit geldt overigens ook voor bedrijventerreinen, waar soms tevens een woonfunctie op percelen geldt.

Over camera's op privaat terrein heeft de gemeente formeel geen zeggenschap. Wanneer een persoon van mening is dat de camera van een buurman of van een winkel (teveel) op zijn private eigendom gericht is, kan deze een civiele procedure starten om hieraan eventueel een einde te maken.

Het College Bescherming Persoonsgegevens is overigens duidelijk in de hoeveelheid openbare ruimte die in beeld gebracht mag worden:

*“.....het gebruik van camera's noodzakelijk moet zijn en dat deze noodzakelijkheid ook wordt bepaald door de vraag wat precies in beeld wordt gebracht: “Noodzakelijk is slechts datgene in beeld te brengen waarvoor de rechthebbende verantwoordelijk is, waarover zijn zorg zich uitstrekt. Tenzij dit onvermijdelijk is, mag de camera van de verantwoordelijke (de eigenaar van de camera) dus geen gebouwen, terreinen en zaken van anderen of de openbare weg in beeld brengen”.*

Waar sprake is van een private camera die een substantieel deel van de openbare ruimte in beeld brengt, zou de gemeente, in samenwerking met de politie, hier een rol in kunnen spelen. Het eerste lastige punt echter betreft het vaststellen dat er daadwerkelijk sprake is van onnodig en bovenmatig in beeld brengen van die openbare ruimte. Gelet op het aantal private camera's is het onmogelijk om hier stelselmatig te controleren en te handhaven. Dit vraagt een forse personele investering. Bovendien ontbreken daarvoor de wettelijke handvatten.

Waar bedrijventerreinen, alvorens tot camerabeveiliging over te gaan, allereerst een samenwerkingsverband aangaan en vervolgens een Keurmerk Veilig Ondernemen – Bedrijven KVO-B) realiseren, moet bij winkelcentra alvorens tot camerabeveiliging over te gaan, sprake zijn van een proces dat leidt tot een Keurmerk Veilig Ondernemen – Winkelgebieden (KVO-W).

Bij een winkelcentrum, een verzameling van meerdere winkels, zouden camera's op het private terrein (binnen in een winkel) in principe ook een deel van de openbare ruimte in beeld kunnen brengen. Alle beelden van al deze camera's bij elkaar zou kunnen betekenen dat er sprake is van camerabeveiliging in de openbare ruimte. Is dit het geval, dan zou voldaan moeten worden aan de eisen zoals die hiervoor bij bedrijventerreinen vermeld staan. Het gaat dan om dezelfde eisen als wanneer sprake zou zijn van camera's die in de openbare ruimte geplaatst zijn.

Ten overvloede: het constateren dat er sprake is van (gezamenlijk) bovenmatig in beeld brengen van de openbare ruimte is bijzonder lastig.

Streven van een winkeliersvereniging zou moeten zijn om, als er sprake is van bovenmatige vormen van overlast, criminaliteit, veel incidenten etc. om gelijktijdig met het breed installeren van camera's in de private ruimte, ook camerabeveiliging in de openbare ruimte, gezamenlijk en volgens de voorwaarden, te realiseren. Daarmee moeten bezoekers vroegtijdig en duidelijk geïnformeerd worden dat zij een gebied in gaan waar camerabeveiliging van toepassing is.

Is er geen sprake van een uit een veiligheidsanalyse gebleken bovenmatige criminaliteit, dan zouden de camera's die op privé-terrein geplaatst zijn, ook alleen gericht moeten zijn op het private eigendom van de winkelier of ondernemer.

### 9.2.3 Aanvullend m.b.t. parken, parkeerterreinen, andere voor het publiek toegankelijke terreinen met een publieke functie, verkeerswegen/kruispunten en woonwijken

Op deze terreinen, met een publieke functie, moet soms wel en soms niet toegang betaald worden. Maar het terrein is wel voor het algemene publiek toegankelijk en daarom niet uitsluitend privé-terrein. Deze terreinen zijn soms privé-eigendom, soms eigendom van de gemeente, waarbij een enkele keer ook sprake is van verhuur aan, of beheer door, derden, die hier camerabeveiliging willen inzetten. Camerabeveiliging kan op het private, maar ook publiekelijk toegankelijke terrein ingezet worden in het kader van preventie en bescherming van eigendommen. Op privé-terrein is dit zonder meer mogelijk, mits het toezicht duidelijk aangegeven wordt aan bezoekers. Uiteraard is het niet toegestaan om camera's te plaatsen in bijvoorbeeld de kleedkamers van een zwembad of andere ruimte waar de privacy ernstig in het geding is.

**A.** Wanneer sprake is van camera's die worden geplaatst in -, c.q. zijn gericht op een vrij toegankelijke, openbare ruimte, dan geldt dat dit alleen mag om de veiligheid te vergroten. Maar dan wel alleen als er nog meer preventieve maatregelen zijn getroffen. En als het houden van toezicht met camera's in verhouding staat tot de reden waarvoor het gebeurt. Zo zou uit een veiligheidsanalyse gebleken moeten zijn dat er sprake is van een locatie waar veel overlast of criminaliteit plaatsvindt. Een volgens de normen uitgevoerde veiligheidsanalyse is een noodzakelijke start van een traject dat moet leiden tot camerabeveiliging.

**B.** Wanneer het gaat om een door derden gehuurd en/of beheerd terrein, waarvan de grond formeel eigendom is van de gemeente, en waar sprake is van voor het publiek (al dan niet vrije) toegankelijkheid, zoals Park Berg en Bos, dan geldt ook hetgeen hierboven onder A. beschreven is.

**C.** Op steeds meer plekken op snelwegen, maar ook andere drukke verkeersknooppunten worden door Rijkswaterstaat of gemeenten camera's geplaatst. Op de A1 rond de IJsselbrug bij Deventer monitoren deze camera's de verkeersstromen en kan Rijkswaterstaat op basis van de beelden besluiten de spitsstroken open te stellen.

De gemeente Apeldoorn kent momenteel één locatie waar camera's hangen ten behoeve van het monitoren van verkeersstromen, op de kruising Zutphensestraat/Barnewinkel. Deze camera's hebben uitsluitend tot doel de verkeersstromen te monitoren en registreren geen kentekens. Auto's zijn dus niet identificeerbaar.

Voorgesteld wordt om het plaatsen van deze camera's toe te staan, wanneer deze in de openbare ruimte geplaatste camera's tot doel hebben de veiligheid te vergroten door verkeersstromen beter te kunnen monitoren, de doorstroming en vrijheid van het verkeer te bevorderen, en wanneer:

- de voertuigen en personen niet identificeerbaar zijn, en
- de beelden niet (langer dan 72 uur) bewaard worden.

De beelden van de camera's voor verkeersmonitoring worden maximaal 72 uur opgeslagen in verband met het overbruggen van het weekend. Om die reden zijn de camera's inmiddels ook aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

**D.** Geregeld komt de vraag naar voren of in woonwijken eigenaren van woningen gezamenlijk ook camera's mogen plaatsen die de openbare ruimte beslaan. Het gaat dan om camera's die op het eigen terrein geplaatst worden, voor een deel de eigen bezittingen in beeld brengen, maar tevens tot doel hebben de openbare ruimte te bestrijken. Doel is daarmee om criminaliteit te voorkomen en eventueel bewijsmateriaal van strafbare feiten te verkrijgen. Op deze wijze ontstaat echter een 'cameragebied' waarbij iedereen die dit gebied betreedt, identificeerbaar in beeld komt. Het plaatsen van camera's op deze wijze en locaties is in Apeldoorn niet toegestaan. De camera's mogen alleen op persoonlijke eigendommen gericht zijn.

De richtlijn betreffende de bescherming van persoonsgegevens (\*2) is van toepassing op video-opnames die worden gemaakt met behulp van een bewakingscamera die door een persoon aan zijn huis is bevestigd en op de openbare weg is gericht. De richtlijn laat het echter toe rekening te houden met het gerechtvaardigde belang van deze persoon tot bescherming van zijn eigendom, zijn gezondheid en zijn leven, alsook ook die van zijn familie.

(Hof van Justitie van de Europese Unie, Luxemburg, 11 december 2014, Arrest in zaak C-212/13).

## **10. Bewaartermijnen**

De bewaartermijn voor camerabeelden is wettelijk maximaal 4 weken (28 dagen). Als er in die periode geen incidenten zijn geweest, moeten de beelden worden verwijderd. Heeft een bewakingscamera bepaalde strafbare feiten opgenomen? Dan mag de opname bewaard worden als bewijsmateriaal in een strafprocedure.

Camerabeveiliging moet altijd gemeld worden bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Dat hoeft meestal niet als men camera's plaatst voor beveiliging van personen, gebouwen, terreinen, zaken of productieprocessen en wanneer de beelden niet langer dan 24 uur bewaard worden.

Controle op het vasthouden aan deze (wettelijke) termijnen van respectievelijk 24 uur en 28 dagen, vindt door het CBPnog nauwelijks plaats.

## **11. Voorstel**

Stel vast dat:

- 1 Camerabeveiliging voor andere doeleinden dan het handhaven van de openbare orde, in de openbare ruimte, op bedrijventerreinen en in winkelcentra waar sprake is van geheel of gedeeltelijke vrije publiekelijke toegankelijkheid, in de gemeente Apeldoorn is toegestaan, mits wordt voldaan aan de in deze notitie gestelde voorwaarden met betrekking tot onder andere een veiligheidsanalyse, een samenwerkingsverband, een meldingsplicht, borging van het houden aan de wettelijke bewaartermijnen, etc., etc., een en andere ter beoordeling van de gemeente.
2. In bijzondere situaties, zoals op parkeerplaatsen, in parkeergarages, parken en andere locaties in de publiek-private ruimte is het plaatsen van camera's eveneens toegestaan, mits wordt voldaan aan de hierboven genoemde voorwaarden. Vooralsnog is het plaatsen van camera's in en/of gericht op de openbare ruimte ten behoeve van de openbare orde voorbehouden aan politie en gemeente.
3. Bij evenementen met een publieksfunctie tijdelijk cameratoezicht is toegestaan, mits hiervoor voldoende gronden zijn aangedragen door de aanvrager van een evenementenvergunning of door een vaste adviseur in het vergunningverleningsproces.
4. De eenheid Veiligheid & Recht gemandateerd is voor het verlenen van toestemming tot het plaatsen van camera's ter vergroting van de veiligheid, daar waar aan de gestelde eisen en voorwaarden is voldaan. Gelijktijdig zal de burgemeester de gemeenteraad informeren.
5. Daar waar afgeweken moet worden van de gestelde eisen en voorwaarden, op initiatief van de aanvrager van het camerabeveiliging de gemeenteraad, voor zover bevoegd, gevraagd wordt een besluit te nemen over realisatie van camerabeveiliging. In andere gevallen kan de gemeenteraad geconsulteerd worden of gevraagd worden om een advies.
6. Het plaatsen van camera's die in een woonwijk de openbare ruimte in beeld brengen niet is toegestaan, behalve als het gaat om door politie en/of gemeente genomen initiatieven in het kader van handhaving van de openbare orde.
7. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) niet uitgebreid hoeft te worden met nadere regels over cameratoezicht op de openbare weg. Het vaststellen van regels als 'een burger mag niet stelselmatig de openbare weg filmen' is reeds strafbaar, maar niet of nauwelijks controleerbaar en dus niet handhaafbaar.
8. Camera's die in de gemeente Apeldoorn ingezet worden voor het monitoren van verkeersstromen zijn toegestaan, mits kentekens en personen niet herkenbaar zijn en de beelden niet langer dan 72 uur bewaard worden.