

Raadsstuk 46/2008  
B&W datum 5 februari 2008  
Sector/Afd VVH/vhr  
Reg.nr(s) 2008/9038

Onderwerp **Kamperen en cameratoezicht in de APV**

Aan de Raad der gemeente Haarlem

### **Kamperen**

Op 1 januari 2008 vervalt de Wet op de Openluchtrecreatie (WOR). De WOR vormt de wettelijke grondslag voor de Haarlemse 'Verordening op de Openluchtrecreatie'. Door de afschaffing van de WOR is deze verordening met ingang van 1 januari 2008 van rechtswege vervallen. Met het intrekken van de WOR en het vervallen van de Haarlemse 'Verordening op de Openluchtrecreatie' is de vergunningsplicht voor het kamperen buiten kampeerterreinen komen te vervallen. Gemeenten hebben de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om kamperen buiten daartoe bestemde kampeerterreinen te reguleren en daarvoor kampeerbeleid te ontwikkelen. De juridische grondslag voor dit te ontwikkelen kampeerbeleid vormt de Algemene Plaatselijke Verordening. De VNG adviseert gemeenten dan ook om drie artikelen op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening teneinde ongewenste vormen van kamperen buiten daartoe bestemde kampeerterreinen te voorkomen. Kamperen op reguliere kampeerterreinen wordt gereguleerd via het bestemmingsplan.

### **Cameratoezicht**

Tijdens de behandeling van de discussienotitie over cameratoezicht in het publieke domein is toegezegd door het college om de gemeenteraad voor te stellen de bevoegdheid voor het plaatsen van camera's in de openbare ruimte te verlenen aan de burgemeester in de Algemene Plaatselijke Verordening. Dit betekent dat indien op basis van feiten en omstandigheden er gegronde redenen aanwezig zijn om gebruik te maken van het instrument cameratoezicht hiervoor een juridische grondslag aanwezig is. Van deze bevoegdheid zal de burgemeester pas gebruik maken na consultering van de Commissie Bestuur.

### **APV**

Het College stelt de Gemeenteraad voor om een nieuwe afdeling met drie nieuwe artikelen op te nemen in hoofdstuk 4 van de Algemene Plaatselijke Verordening. Dit betreft de invoering van artikel 10 en afdeling 6 'Kamperen buiten kampeerterreinen' met de bijbehorende artikelen 126A, 126B en 126C en de daarop betrekking hebbende toelichting van de Algemene Plaatselijke Verordening. In de toelichting bij deze nota, zie bijlage C, staat per artikel vermeld:

- a. de voorgestelde tekst met toelichting en
- b. de motivering voor de wijziging van een bestaand artikel respectievelijk de invoering van een nieuw artikel.

Na invoering van dit juridische kader voor kamperen, zal dit kader in de vorm van beleidsregels nader worden uitgewerkt. De vaststelling van dit kampeerbeleid is een bevoegdheid van het College.

**Inspraak**

Het college stelt de raad voor om de voorgestelde wijziging van de APV *niet* in de inspraak te brengen. De reden hiervoor is dat het college inspraak niet wenselijk acht omdat de voorstellen van juridisch-technische aard zijn.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,  
drs. W.J. Sleddering

de burgemeester,  
mr. B.B. Schneiders

**46/2008**

De Raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders,

Besluit:

- I. de nieuwe artikelen 10, 126A, 126B en 126C en de daarop betrekking hebbende toelichting van de Algemene Plaatselijke Verordening overeenkomstig de tekst van de bijlage vast te stellen;
- II. dit besluit tot wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening treedt inwerking met ingang van de dag na publicatie in de Stadskrant;
- III. de wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening zal niet worden opengesteld voor inspraak.

Gedaan in de vergadering van .....

De griffier

De voorzitter,

## Hoofdstuk 2 Openbare Orde

### Afdeling 1 Bestrijding van ongeregeldheden

#### Artikel 10 Cameratoezicht

1. De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151c van de Gemeentewet besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats.
2. De burgemeester heeft de bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid eveneens ten aanzien van andere voor eenieder toegankelijke plaatsen.

#### Toelichting

##### Eerste lid

Op grond van artikel 151c van de Gemeentewet kan de gemeenteraad aan de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen tot het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde. De gemeenteraad kan daarbij bepalen tot welke openbare plaatsen de bevoegdheid zich uitstrekt en voor welke duur de plaatsing van camera's ten hoogste mag geschieden. Volgens de wetgever is hierdoor de toekenning van de bevoegdheid tot het plaatsen van camera's met democratische waarborgen omkleed.

Het besluit van de burgemeester tot plaatsing van camera's op een openbare plaats is een besluit van algemene strekking waartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat. Het kan voorkomen dat beelden worden gemaakt van personen die een pand binnengaan of verlaten. De eigenaren van dergelijke panden zijn aan te merken als belanghebbenden in de zin van de Awb, evenals bijvoorbeeld degenen die in zo'n pand werken of wonen (huurders) of anderszins regelmatige bezoekers van zo'n pand zijn.

##### Doel van het cameratoezicht

Gemeentelijk cameratoezicht op grond van artikel 151c Gemeentewet mag uitsluitend plaatsvinden voor het handhaven van de *openbare orde*. Dit begrip omvat ook de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. Dit hoofddoel laat onverlet dat deze vorm van cameratoezicht ook subdoelen mag dienen. Zo biedt artikel 151c lid 7 Gemeentewet de mogelijkheid om de opgenomen beelden te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarnaast mogen camera's worden gebruikt om de politie en andere hulpdiensten efficiënter en effectiever in te zetten. De preventieve werking van cameratoezicht vergroot bovendien hun veiligheid.

##### Openbare plaats

De invulling van het begrip openbare plaats uit artikel 151c Gemeentewet is ontleend aan de wetsgeschiedenis van de Wet openbare manifestaties (Wom). Op grond van die wet omvat het begrip openbare plaats, zeer in het algemeen, de plaatsen 'waar men komt en gaat'. In eerste instantie gaat het hierbij om 'de straat' of 'de weg' in de ruime zin des woords, ofwel de wegen die voor eenieder vrij toegankelijk zijn. Maar het begrip omvat nog een aantal andere plaatsen die een met de weg vergelijkbare functie vervullen en daarom als het 'verlengde' van de weg kunnen worden aangemerkt. In de wetsgeschiedenis staan als voorbeelden vermeld: openbare plantsoenen, speelweiden, parken en de voor eenieder vrij toegankelijke gedeelten van overdekte passages, winkelgalerijen, stationshallen en vliegvelden.

Artikel 2 Wom bevat twee criteria om vast te stellen of er sprake is van een openbare plaats:

1. Vereist is dat de plaats 'openstaat voor het publiek'. Dat wil zeggen volgens de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16) zeggen dat eenieder vrij is om er te komen, te vertoeven en te gaan; dit houdt in dat het verblijf op die plaats niet door de gerechtigde aan een bepaald doel gebonden mag zijn (...). Dat de plaats 'openstaat' betekent voorts dat geen beletsel in de vorm van een meldingsplicht, de eis van een voorafgaand verlof of de heffing van een toegangsprijs gelden voor het betreden van de plaats. Op grond van het vorenstaande kunnen bijvoorbeeld stadions, postkantoren, gemeentehuizen, parkeerterreinen, musea, warenhuizen, ziekenhuizen en kerken niet als 'openbare plaatsen' worden aangemerkt.
2. Het open staan van de plaats dient te zijn gebaseerd op bestemming of op vast gebruik. Deze bestemming kan blijken uit een besluit van de gerechtigde of uit de bedoeling die spreekt uit de

inrichting van de plaats. Een openbare plaats krachtens vast gebruik ontstaat wanneer de plaats gedurende zekere tijd wordt gebruikt als had deze die bestemming, en de rechthebbende deze feitelijke toestand gedooft, aldus de memorie van toelichting (TK 1985-1986, 19 427, nr. 3, p. 16).

Een incidentele openstelling van een plaats door de rechthebbende maakt de plaats nog niet tot een openbare plaats in de zin van de Wom.

In de Wom zijn kerken en andere gebouwen, die door de rechthebbende zijn bestemd voor de belijdenis van een geloofsovertuiging, uitgesloten van het begrip openbare plaats. Dit betekent dat het ook krachtens artikel 151c Gemeentewet niet is toegestaan toezichtcamera's te plaatsen in kerken, moskeeën en dergelijke. Evenmin is het toegestaan om, in het kader van dit artikel, toezichtcamera's te richten op de ingang van dergelijke gebouwen. Indien echter beelden worden gemaakt van een openbare plaats (een straat of plein) waaraan bijvoorbeeld een kerk is gelegen, is het wel toegestaan dat het exterieur van die kerk in beeld komt.

#### *Particulier eigendom*

Bepaalde openbare plaatsen zijn in particulier eigendom. Voorbeelden hiervan zijn de vrijelijk voor publiek toegankelijke gedeelten van stationsterreinen, stationshallen en sommige winkelpassages. De onderhavige regeling geldt indien gemeenten in het desbetreffende gebied cameratoezicht willen toepassen in het belang van de handhaving van de openbare orde.

Gemeenten kunnen bij openbare plaatsen die in particulier eigendom zijn, zoals bedrijfsterreinen, voor de handhaving van de openbare orde gebruik maken van particuliere camera's en/of het cameratoezicht samen met particulieren uitvoeren. Deze samenwerking moet dan wel voldoen aan de voorwaarden uit artikel 151c Gemeentewet.

#### *Vaste camera's*

Artikel 151c lid 1 Gemeentewet heeft betrekking op het langdurig plaatsen van vaste camera's op openbare plaatsen voor de handhaving van de openbare orde. Met het begrip vast (statisch) wordt bedoeld dat de camera's nagelvast zijn bevestigd. Dit bevestigen gebeurt veelal door montage aan de gevels of dakranden van gebouwen of op daarvoor geplaatste palen. Met het begrip vast (statisch) wordt niet bedoeld dat camera's een vast ingekaderd beeld weergegeven. Het gebruik van de camera's kan dynamisch zijn, dat wil zeggen dat de observatiehoek en de grote van de observatiehoek op afstand kan worden ingesteld (pendelen/in- en uitzoomen). Evenmin is er een beperking voor interactieve toepassingen, zoals het gebruik van noodknoppen en de mogelijkheid om vanuit de centrale burgers op hun gedrag toe te spreken.

De wetgever heeft dit onderwerp uitputtend bij formele wet geregeld. *Uitsluitend* op de wijze omschreven in artikel 151c Gemeentewet kan worden besloten tot langdurige plaatsing van vaste camera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Ander gebruik van camera's ten behoeve van de openbare orde en veiligheid dan het hiervoor bedoelde statische en langdurige gebruik, wordt door de regeling onverlet gelaten. Hierbij moet men met name denken aan kortstondig en/of mobiel cameragebruik bij evenementen, rellen en grootschalige ordeverstoringen. In die gevallen, waarbij steeds een concrete aanleiding bestaat, kan de bevoegdheid tot cameragebruik worden ontleend aan artikel 2 van de Politiewet 1993.

#### *Proportionaliteit en subsidiariteit*

Het uitvoeren van cameratoezicht op openbare plaatsen moet *noodzakelijk* zijn voor de handhaving van de openbare orde. Het cameratoezicht moet evenredig zijn in relatie tot het doel (proportionaliteit) en er moet worden bezien of dit doel, i.c. de handhaving van de openbare orde, niet op een minder ingrijpende wijze kan worden geëffectueerd (subsidiariteit).

De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit verlangen dat periodiek moet worden beoordeeld of de doelstelling(en), die aan het plaatsen van de camera's ten grondslag hebben gelegen, zijn gerealiseerd en of er nog langer een noodzaak bestaat voor cameratoezicht. Daarom geldt op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet dat de plaatsing van camera's geschiedt voor een bepaalde duur. Na het verstrijken van deze termijn kan het cameratoezicht, bij gebleken noodzaak, worden verlengd. Het ligt daarom voor de hand om de duur van plaatsing te koppelen aan een evaluatie.

#### *Kenbaarheid*

In artikel 151c lid 4 Gemeentewet is vastgelegd dat het gebruik van camera's kenbaar moet zijn. Burgers moeten in elk geval in kennis worden gesteld van de mogelijkheid dat zij op beelden kunnen

voorkomen zodra zij het gebied betreden dat valt binnen het bereik van de camera's. Aan het kenbaarheidsvereiste moet niet alleen worden voldaan als er beelden worden vastgelegd, maar ook als sprake is van monitoring en er dus geen opnames worden gemaakt. Door het goed zichtbaar plaatsen van borden, waarop wordt aangegeven dat in het betrokken gebied met camera's wordt gewerkt, kan het publiek op deze mogelijkheid worden geattendeerd. Overigens houdt het kenbaarheidsvereiste niet in dat camera's altijd zichtbaar moeten zijn of dat de burgers op de hoogte moeten worden gesteld van de precieze opnametijden.

In artikel 441b van het Wetboek van Strafrecht is de niet-kenbare toepassing van cameratoezicht op voor het publiek toegankelijke plaatsen strafbaar gesteld! De straf kan een hechtenis van ten hoogste twee maanden inhouden of een geldboete van € 4.500.

#### *Besluit cameratoezicht op openbare plaatsen*

Op grond van artikel 151c lid 8 Gemeentewet worden nadere regels gesteld om de goede uitvoering van het cameratoezicht te waarborgen. Deze regels hebben betrekking op:

- de vaste camera's en andere technische hulpmiddelen benodigd voor het toezicht, bedoeld in het eerste lid, en de wijze waarop deze hulpmiddelen worden aangebracht;
- de personen belast met of anderszins direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht;
- de ruimten waarin de waarneming of verwerking van door het toezicht vastgelegde beelden plaatsvindt.

In het Ontwerpbesluit cameratoezicht op openbare plaatsen wordt een certificatieregeling in het leven geroepen. Het toetsingskader zijn de beoordelingsrichtlijnen van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Er bestaat een richtlijn voor het ontwerp van het camerasysteem en een richtlijn voor de toezichtcentrale. Door certificering wordt de kwaliteit, en daarmee de betrouwbaarheid van het cameratoezicht gewaarborgd. De beoordelingsrichtlijnen zijn verkrijgbaar op: [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).

Voor nadere informatie over de invoering van cameratoezicht in de zin van artikel 151c Gemeentewet wordt verwezen naar de handreiking cameratoezicht van het CCV. Deze bevat naast een uiteenzetting van het wettelijk kader ook meer praktische informatie om op een zorgvuldige, weloverwogen wijze (al dan niet) over te gaan tot cameratoezicht. De handreiking is eveneens te vinden op [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)

#### **Tweede lid**

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 151c lid 1 Gemeentewet de bevoegdheid om ook andere plaatsen, die zonder enige vorm van beperking publiek toegankelijk zijn, aan te wijzen als openbare plaats en zo onder de reikwijdte van de wet te brengen. Het gaat dan om plaatsen, zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats uit de Wom vallen. De wetgever heeft hiermee beoogd dat gemeenten snel kunnen inspelen op gebleken lokale behoeften. Het uitgangspunt blijft te allen tijde dat het cameratoezicht noodzakelijk moet zijn met het oog op de handhaving van de openbare orde.

---

#### *Motivering*

De wetgever heeft de gemeenteraad in artikel 151c van de Gemeentewet de mogelijkheid gegeven om bij verordening de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om camera's te plaatsen ter handhaving van de openbare orde. In Haarlem heeft de gemeenteraad deze bevoegdheid om cameratoezicht te kunnen toepassen tot op heden niet aan de burgemeester verleend. Tijdens de behandeling van de discussienotitie over cameratoezicht in het publieke domein is toegezegd om de bevoegdheid voor het plaatsen van camera's in de openbare ruimte op te nemen bij de volgende wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening zodat de gemeenteraad deze bevoegdheid aan de burgemeester heeft verleend. Dit betekent dat indien op basis van feiten en omstandigheden er gegronde redenen aanwezig zijn om gebruik te maken van het instrument cameratoezicht hiertoe kan worden besloten op grond van een wettelijke bevoegdheid.

**Hoofdstuk 4 Bescherming van het milieu, de volksgezondheid en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente**

***Afdeling 6 Kamperen buiten kampeerreinen***

*Artikel 126A Begripsomschrijving*

In deze afdeling wordt onder kampeermiddel verstaan:

Een onderkomen of voertuig waarvoor geen bouwvergunning in de zin van artikel 40 van de Woningwet is vereist, dat bestemd of opgericht is dan wel gebruikt wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.

*Toelichting*

In de begripsomschrijving gaat het in het algemeen over een tent, tentwagen, kampeerwagen en caravan.

---

*Motivering*

In verband met het vervallen van de Wet op de Openluchtrecreatie per 1 januari 2008 is de Haarlemse 'Verordening op de Openluchtrecreatie' van rechtswege komen te vervallen. De VNG adviseert gemeenten adviseert om dit artikel op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening teneinde ongewenste vormen van kamperen buiten daartoe bestemde kampeerreinen te voorkomen.

**Hoofdstuk 4 Bescherming van het milieu, de volksgezondheid en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente**

***Afdeling 6 Kamperen buiten kampeerterreinen***

*Artikel 126B Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen*

1. Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterrein dat als zodanig in het bestemmingsplan is bestemd of mede bestemd.
2. Het verbod geldt niet voor het plaatsen van kampeermiddelen voor eigen gebruik door de rechthebbende op een terrein.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod van het eerste lid.
4. De ontheffing bedoeld in lid 3 kan worden geweigerd in het belang van:
  - a. de bescherming van natuur en landschap
  - b. de bescherming van een stadsgezicht
  - c. de openbare orde;
  - d. het voorkomen of beperken van de overlast;
  - e. de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of andere goederen;
  - f. de zedelijkheid of de gezondheid;
  - g. de bescherming van het milieu.

*Toelichting*

Op grond van dit artikel dient men voor het kamperen buiten daartoe bestemde kampeerterreinen te beschikken over een ontheffing van het college. In het vierde lid zijn een aantal weigeringsgronden opgenomen die het bevoegd orgaan de mogelijkheid biedt om ter bescherming van de in lid 4 genoemde belangen het kamperen buiten daartoe bestemde kampeerterreinen te reguleren; dit lid dient als juridische grondslag voor de ontwikkeling van gemeentelijk beleid.

---

*Motivering*

In verband met het vervallen van de Wet op de Openlucht recreatie per 1 januari 2008 is de Haarlemse 'Verordening op de Openlucht recreatie' van rechtswege komen te vervallen. De VNG adviseert gemeenten adviseert om dit artikel op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening teneinde ongewenste vormen van kamperen buiten daartoe bestemde kampeerterreinen te voorkomen.



**Hoofdstuk 4 Bescherming van het milieu, de volksgezondheid en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente**

**Afdeling 6 Kamperen buiten kampeerterreinen**

**Artikel 126C Aanwijzing kampeerplaatsen**

1. Het college kan plaatsen aanwijzen waarvoor het verbod van artikel 126B eerste lid, niet geldt.
2. Het college kan daarbij nadere regels stellen in het belang van de gronden, genoemd in artikel 126B vierde lid.

*Toelichting*

Op grond van dit artikel kan het college kampeerplaatsen aanwijzen waarvoor het verbod op kamperen buiten daartoe bestemde kampeerplaatsen, zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 126B niet geldt. Voor deze aangewezen kampeerplaatsen geldt dan ook geen ontheffingsplicht op grond van het derde lid van artikel 126B. Het college kan op grond het tweede lid algemene regels stellen voor de aangewezen kampeerplaatsen.

---

*Motivering*

In verband met het vervallen van de Wet op de Openluchtrecreatie per 1 januari 2008 is de Haarlemse ‘Verordening op de Openluchtrecreatie’ van rechtswege komen te vervallen. De VNG adviseert gemeenten adviseert om dit artikel op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening teneinde ongewenste vormen van kamperen buiten daartoe bestemde kampeerterreinen te voorkomen.