

Notitie cameratoezicht tegen dump bij afvalcontainers gemeente Venray

Stellers:

- G. Thielen
- I. van Kronenberg
- M. Rasser

Datum: 13 februari 2013

1. Inleiding

De inzet van cameratoezicht in de gemeente Venray is al diverse keren onderwerp van gesprek geweest. Zo wordt deze vorm van toezicht regelmatig genoemd als maatregel in de strijd tegen het illegaal dumpen van afval naast afvalcontainers bij supermarkten. Afvaldump zorgt voor ergernis en verstoort de openbare orde en veiligheid. Deze notitie gaat in op de mogelijkheden en voorwaarden voor het gebruik van cameratoezicht om deze overlast aan te pakken.

Conclusies

Cameratoezicht kan het pakket van maatregelen aanvullen om illegaal dumpen van afval bij afvalcontainers in Venray aan te pakken. De gemeenteraad heeft de burgemeester in de Algemene plaatselijke verordening (APV) de bevoegdheid gegeven om op bepaalde openbare plaatsen voor een bepaalde duur vast cameratoezicht toe te passen. In de toekomst wordt mobiel cameratoezicht ook mogelijk.

Cameratoezicht brengt een aanzienlijke investering in tijd en financiën met zich mee. De gemeentelijke BOA's kunnen de beelden uitlezen en naar aanleiding daarvan handhavend optreden. Hierover moeten echter goede afspraken worden gemaakt met de politie. Voor de inzet van cameratoezicht moet onderbouwd worden dat deze maatregel een noodzakelijk en proportioneel middel is. Daarom is het belangrijk om met alle betrokken partijen een plan van aanpak uit te werken.

Met het oog op de benodigde investering voor cameratoezicht, kan een proef met dummycamera's een tussenoplossing zijn.

2. Kader

Het opnemen van beelden kan inbreuk plegen op de privacy van burgers en daarom wordt cameratoezicht primair ingekaderd door privacywetgeving. Iedere burger heeft recht op privacy in algemene zin. Dit is zowel Europees als landelijk vastgelegd in wetgeving en verdragen.

Gemeentewet: waarborgen openbare orde

Publiek cameratoezicht is cameratoezicht door de overheid met als belangrijkste doel het waarborgen van de openbare orde in publieke ruimten. Vaak gaat het om toezicht in uitgaansgebieden en binnensteden en soms in woonwijken, stationsgebieden, etc. Deze vorm van cameratoezicht vindt zijn grondslag in artikel 151c van de Gemeentewet. De gemeenteraad kan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om *vaste camera's* te plaatsen, indien dit in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. De gemeenteraad kan dit doen via een aparte verordening of hiervoor een bepaling opnemen in de APV. Met behulp van cameratoezicht kunnen leefbaarheidsovertredingen worden aangepakt. Minister Opstelten heeft aangegeven dat leefbaarheidsovertredingen vallen onder de definitie van openbare orde zoals bedoeld in artikel 151c, eerste lid van de Gemeentewet¹. Onder leefbaarheidsovertredingen wordt verstaan: relatief kleine ergernissen die de veiligheidsbeleving van burgers beïnvloeden, zoals het illegaal storten van afval, graffiti, etc. Het gaat vaak om overtreding van bepalingen uit de Algemene plaatselijke verordening (APV). Deze overtredingen zijn, voor zover strafbaar gesteld in de APV, strafbare feiten en vallen dus onder de handhaving van de openbare orde.

¹ Brief van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, d.d. 12 december 2011 (kenmerk 195463).

APV Venray: plaatsen van vaste camera's

In de APV Venray 2012 (artikel 2.77) is bepaald dat de burgemeester kan besluiten tot plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur ten behoeve van het toezicht op een openbare plaats. Deze bevoegdheid geldt ook voor alle openbare parkeergelegenheden. Met vaste camera's wordt bedoeld dat deze nagelvast zijn bevestigd door bijvoorbeeld montage aan de gevels of dakranden van gebouwen of op speciaal daarvoor geplaatste palen. De camera's mogen wel kunnen draaien.

Voorstel aanpassing Gemeentewet: plaatsen van mobiele camera's

In december 2012 heeft het kabinet ingestemd met een wetsvoorstel voor flexibel cameratoezicht. Dit voorstel houdt in dat in de Gemeentewet geregeld wordt dat de gemeenteraad in een verordening kan vastleggen dat de burgemeester bevoegd is om een gebied aan te wijzen waar mobiele camera's kunnen worden geplaatst. Met mobiel cameratoezicht wordt bedoeld dat binnen een bepaald gebied de camera's eenvoudig verplaatst kunnen worden binnen dat aangewezen gebied, zonder dat daarvoor opnieuw besluitvorming over hoeft plaats te vinden.

Het voorstel wordt nu voor advies aan de Raad van State voorgelegd en wordt openbaar zodra deze is aangeboden aan de Tweede Kamer.

Bijvangst toegestaan

Gemeenten mogen cameratoezicht toepassen op openbare plaatsen indien dit noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Het is toegestaan de camerabeelden voor andere zaken in te zetten dan het hoofdoel (in dit geval: de aanpak van illegale afvaldump). De Gemeentewet biedt de mogelijkheid om de opgenomen beelden onder bepaalde voorwaarden op te slaan en te gebruiken voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten zoals vandalisme en fietsendiefstal. Deze nevensdoelen mogen echter geen doel op zich worden.

Voorwaarden cameratoezicht

Cameratoezicht is een ingrijpende maatregel. Vanuit verschillende Europese en Nederlandse wetgeving worden er voorwaarden gesteld aan het toepassen ervan. In ieder geval moet rekening worden gehouden met de onderstaande voorwaarden.

1. Noodzakelijkheid

De noodzaak van cameratoezicht is in jurisprudentie uitgewerkt in een aantal nadere voorwaarden:

1. Er moet een *dringende maatschappelijke behoefte* bestaan: er moet sprake zijn van een gebied of locatie waar zich onveilige situaties voordoen of met regelmaat wanordelijkheden plaatsvinden.
2. Het cameratoezicht moet *evenredig zijn met het doel wat men wil bereiken* (eis van proportionaliteit). De mate waarin bepaalde verstoringen van de openbare orde zich voordoen, moet zodanig zijn dat dit cameratoezicht 'rechtvaardigt'.
3. Het beoogde doel kan *niet op andere, minder ingrijpende wijze worden bereikt* (eis van subsidiariteit). Andere maatregelen hebben geen of onvoldoende effect.

Om deze noodzakelijkheid en daarmee de inzet van camera's goed te kunnen onderbouwen, moet een goede analyse worden gemaakt met de onderdelen:

- ✓ Of, en zo ja in welke mate het cameratoezicht een *inbreuk op de persoonlijke levenssfeer* tot gevolg kan hebben;
- ✓ Een analyse van *alternatieve maatregelen*. Welke alternatieven zijn er en wat zijn de effecten hiervan?;
- ✓ Welk samenspel van maatregelen toegepast wordt ter *preventie van de overlast en hinder*. Uitgangspunt is dat cameratoezicht vooral effect heeft in combinatie met andere maatregelen;

- ✓ Politiecijfers en gemeentelijke *cijfers* om vast te stellen welke delicten op welke plaatsen worden gepleegd;
- ✓ *Beleving van buurtbewoners* vanuit bijvoorbeeld een wijk- en buurtmonitor. Zo wordt de veiligheidsbeleving van bijvoorbeeld bewoners, winkeliers en horecaondernemers meegenomen. Niet alle informatie is namelijk te vinden in politiestatistieken.

2. Wat mag worden opgenomen?

In het geval van illegale afvaldumping bij afvalcontainers, hoeven de camera's in principe alleen gericht te zijn naar deze afvalcontainers en de directe omgeving. Dit is toegestaan. De burgemeester bepaalt welk gebied precies mag worden waargenomen.

Camera's mogen alleen worden geplaatst *voor het toezicht op een openbare plaats* als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties (hierna: Wom) en andere bij verordening aan te wijzen plaatsen die voor ieder toegankelijk zijn. In het laatste geval gaat het om plaatsen zoals parkeerterreinen, die vanwege het doelgebonden verblijf niet onder de definitie van openbare plaats vallen. De Wom (artikel 2) geeft twee criteria om vast te stellen of sprake is van een openbare plaats: de plaats moet open staan voor het publiek en het openbare karakter moet blijken uit de bestemming of het daadwerkelijke gebruik. Er mogen geen camera's geplaatst worden in kerken, moskeeën e.d. en camera's mogen niet worden gericht op de entree van dergelijke gebouwen. Verder moet het cameratoezicht zo worden ingericht dat niet meer plaatsen of personen in beeld komen dan voor het doel noodzakelijk is. Het is daarbij absoluut niet toegestaan dat woningen of andere persoonlijke vetrekken worden geobserveerd of gefilmd. Ook van niet-openbare plaatsen, zoals besloten tuinen en erven, winkels of de bibliotheek mogen dan ook geen beelden worden gemaakt.

3. Bepaalde duur

De plaatsing van camera's moet altijd worden *gekoppeld aan een bepaalde duur*. Dit omdat gedurende het toezicht moet worden beoordeeld of de doelstellingen zijn gehaald en of er dus nog noodzaak bestaat voor cameratoezicht. Als deze noodzaak nog steeds bestaat na afloop van de periode, dan kan deze verlengd worden. De bepaling van de duur vindt plaats in het driehoeksoverleg tussen de burgemeester, politie en het Openbaar Ministerie.

4. Kenbaar maken van camera's

De Gemeentewet verplicht het *gebruik van camera's kenbaar te maken*. Burgers moeten op de hoogte zijn van de mogelijkheid dat ze worden gefilmd, zodra ze een bepaald gebied betreden. Dit kan door het plaatsen van borden waarop het gebruik van camera's staat aangegeven.

5. Dummycamera's zijn vrij toegestaan

Het gebruik van *dummycamera's is vrij toegestaan*, omdat geen beelden worden vastgelegd en dus geen sprake is van bewerking van gegevens. Deze vorm wordt dan ook slechts als preventief middel gebruikt (afschrikken). Het is belangrijk rekening te houden met het feit dat het mensen kan afschrikken of dat bepaalde verwachtingen worden geschapen bij burgers over hun veiligheid.

Venray kan dus – met het oog op de lagere kosten en het ontbreken van procedures, afspraken en voorwaarden - eerst een proef met dummycamera's doen en eventueel in een later stadium cameratoezicht inzetten.

3. Gebruiken, verwerken en bewaren cameragegevens

Uitlezen beelden

Als hierover goede afspraken worden gemaakt tussen de cameraobservant en de politie, is het mogelijk voor gemeentelijke BOA's de beelden te ontvangen en handhavend op te treden tegen de vastgelegde overtredingen. Op de verwerking van de opgenomen beelden is de Wet politiegegevens van toepassing. Alle gegevens vallen *onder het beheer van de korpsbeheerder van de politie* en worden gebruikt voor de uitoefening van de politietaak. De politie en gemeente hebben hierbij de plicht om behoorlijke afspraken te maken en procedures op te stellen voor het uitlezen, verwerken en verstrekken van de camerabeelden. Dit gebeurt vaak in de vorm van een protocol of convenant. Hoewel de politie de regie heeft in de verwerking en het bekijken van de camerabeelden, is het ook toegestaan dat *andere observanten de beelden bekijken*. Dit mag alleen *onder operationele regie van de politie*.

Bewaartermijn beelden

De gemaakte beelden mogen *ten hoogste vier weken* worden bewaard en moeten daarna worden vernietigd. Wanneer er concrete aanleiding bestaat om te vermoeden dat de gegevens noodzakelijk zijn voor de opsporing van een strafbaar feit, mag van deze termijn worden afgeweken. De beelden worden dan gebruikt ten behoeve van het strafonderzoek.

4. Taak- en rolverdeling betrokken partijen

| | |
|----------------------------|---|
| Gemeenteraad | <ul style="list-style-type: none">• Kan aan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om te besluiten om camera's te plaatsen (dit is al geregeld in APV Venray);• Kan deze bevoegdheid naar plaats en duur inperken. |
| Burgemeester | <ul style="list-style-type: none">• Is verantwoordelijk voor het gemeentelijk cameratoezicht;• Besluit op welke openbare plaatsen en voor welke duur cameratoezicht plaatsvindt. Het wordt aanbevolen hierover te overleggen met de officier van justitie;• Bepaalt - in overleg met de officier van justitie - de perioden waarin en tijdstippen waarop de camera's daadwerkelijk worden gebruikt en op welke tijden de beelden live bekeken worden. |
| Gemeentelijke BOA's | <ul style="list-style-type: none">• Zijn belast met het waarnemen van de beelden wanneer de gemeente er voor kiest de beelden zelf uit te lezen;• Kunnen handhavend optreden tegen leefbaarheidsovertredingen n.a.v. de beelden. |
| Politie | <ul style="list-style-type: none">• Heeft de operationele regie;• Is belast met het waarnemen van de beelden, tenzij anders overeengekomen;• Is verantwoordelijk voor het verwerken van de beelden;• Beslist over (politie)opvolging van signalen vanuit het cameratoezicht. |

| | |
|----------------------------|--|
| Openbaar Ministerie | <ul style="list-style-type: none"> • Bepaalt - in overleg met de burgemeester - op welke tijdstippen de beelden live bekeken worden; • Beslist of opgenomen beelden worden gebruikt t.b.v. opsporing en vervolging van strafbare feiten. |
|----------------------------|--|

5. Opstellen plan van aanpak

Als cameratoezicht wenselijk wordt geacht, moet een plan van aanpak worden opgesteld om de investering inzichtelijk te maken. Dit plan vormt input voor de discussie in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en OM over de noodzaak, duur en plaats van het eventuele cameratoezicht. In dit plan moet in ieder geval worden opgenomen:

- (juridische) onderbouwing van de noodzaak;
- hoofddoel en eventuele nevendoelen van het cameratoezicht;
- beoogde locaties en de duur;
- overige maatregelen die worden genomen;
- voorwaarden voor en tijdstip van het uitlezen, bewaren en verstrekken van de camerabeelden;
- indicatie van de benodigde investeringen en kosten.

Evalueren

Om te beoordelen of de maatregel nog noodzakelijk is en of de beoogde doelen bereikt zijn, is (tussentijds) evalueren een vast onderdeel van cameratoezicht. Hierbij is het belangrijk om de situatie vooraf goed in beeld te hebben (nulmeting) en gedurende en na afloop van het traject aan te tonen op welke wijze en met welk resultaat uitvoering is gegeven aan het cameratoezicht.

6. Opstellen programma van eisen

Als wordt besloten om in een bepaald gebied cameratoezicht toe te passen, dan moeten operationele eisen worden opgesteld. Hiervoor kan een werkgroep worden aangewezen met vertegenwoordiging van politie, OM, gemeentebestuur en eventueel de personen die de beelden bekijken of opvolgen. Het programma van eisen bevat de volgende onderwerpen:

1. *Waar?* In welke (deel)gebieden of op welke locaties wordt het cameratoezicht toegepast? Rekening moet worden gehouden met het bereik van de camera en de afbakening van het te filmen gebied.
2. *Wat?* Welke gebeurtenissen moeten worden geobserveerd? In welke mate moet opvolging gegeven kunnen worden of personen worden herkend? Iedere vorm van toezicht en de mate van intensiteit stelt andere eisen aan het type camera, lens, zoomfunctie, etc.
3. *Welke kenmerken?* Welke specifieke kenmerken zoals detailniveau, kleuren, gezichten, etc. moeten de camera's onderscheiden? Gaat het om het waarnemen, herkennen of identificeren van stilstaande of juist van snel bewegende voorwerpen of personen? Hier zijn de technische eisen van afhankelijk.
4. *Wanneer?* In overleg met de officier van justitie bepaalt de burgemeester op welke tijdstippen de camera's actief moeten zijn.
5. *Hoe?* De wetgever geeft de voorkeur aan het live uitlezen van de beelden, zodat preventief en snel kan worden ingegrepen. Bij illegaal dumpen van afval is het waarschijnlijk voldoende om achteraf de beelden te bekijken. Dit scheelt personele capaciteit.