



Illegaal afval – helpt cameratoezicht?

Menno Jacobs

Hans Moors

Gemeente Schoon

 **lokaal
centraal**

Expertgroep
Maatschappelijke
Vraagstukken

Dit rapport gaat in op het toepassen van cameratoezicht ter bestrijding van het illegaal dumpen van afval. We bespreken de juridische en organisatorische aspecten ervan en bekijken onder welke voorwaarden cameratoezicht effectief kan zijn.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van
Gemeente Schoon - kenniscentrum zwerfafval

Een uitgave van Lokaal Centraal – Expertgroep Maatschappelijke Vraagstukken, april 2016, versie 1.2 (wijziging pagina 10-11, nav wetswijziging Gemeentewet)

Inhoudsopgave

Doel van dit rapport	3
Opbouw van het rapport.....	3
Ervaringen met cameratoezicht tegen afvaldumping in Nederland	3
Helpt cameratoezicht?	4
Soorten cameratoezicht – wat mag er wel en wat niet?	8
Kosten van cameratoezicht.....	11
Conclusie	12
Een handleiding cameratoezicht tegen afvalbijplaatsing	12
Gebruikte literatuur	14

Illegaal afval – helpt cameratoezicht?

Het illegaal dumpen van huishoudelijk afval, al dan niet in de buurt van afvalcontainers, is een bron van overlast. Vrijwel alle Nederlandse gemeenten hebben ermee te maken.

Gemeenten proberen door gedragsbeïnvloeding van burgers het dumpen van illegaal afval tegen te gaan. Gemeente Schoon heeft daarvoor een handreiking beschikbaar gesteld.¹ Handhaving is meestal een onderdeel van die gedragsbeïnvloeding. Vrijwel alle gemeenten handhaven op afvalbijplaatsingen. Dat gebeurt onder meer door bij afvalcontainers geplaatste dozen en vuilniszakken open te maken en te doorzoeken op adresgegevens. Nogal eens blijken er echter geen adresgegevens in te zitten. Daarom proberen de buitengewoon opsporingsambtenaren ook te handhaven met heterdaadaanhoudingen.

Waar het gaat om surveillance en toezicht, wordt vaak al snel (ook) gedacht aan cameratoezicht. Een ruime meerderheid van de gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners past cameratoezicht toe ten behoeve van de openbare orde en veiligheid in uitgaansgebieden, tippelzones, et cetera. De gedachte ligt voor de hand om camera's ook voor illegale afvaldumpingen in te zetten.

Doel van dit rapport

Het doel van deze korte rapportage is om kennis aan te reiken die nodig is om de juiste afwegingen te maken bij een eventuele keuze voor cameratoezicht om het illegaal dumpen van afval tegen te gaan. Deze kennis wordt kort en bondig samengevat in de factsheet.

Opbouw van het rapport

Allereerst bekijken we welke ervaring er in Nederland is met cameratoezicht bij afvalbijplaatsingen. Vervolgens gaan we in op de effectiviteit van cameratoezicht in het algemeen en passen de praktische en theoretische kennis toe op cameratoezicht bij afvalbijplaatsingen.

Daarna geven we een beeld van de soorten cameratoezicht die mogelijk zijn en laten we zien welke juridische voorwaarden daaraan verbonden zijn. Tot slot gaan we in op de kosten van cameratoezicht om het dumpen van afval tegen te gaan en wat het organisatorisch kan inhouden.

Ervaringen met cameratoezicht tegen afvaldumping in Nederland

In vrijwel alle gemeenten in Nederland wordt overlast en hinder ervaren door illegale dump van afval. Hoewel sommige gemeenten voor zichzelf wel inventariseren hoe groot het probleem is, is er in Nederland geen landelijk onderzoek voorhanden.

Cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid kent een brede toepassing in Nederland. Dat ligt heel anders bij cameratoezicht voor het tegengaan van illegale afvaldumpingen. Afvaldumpingen in buitengebieden zijn, net als afvalbijplaatsingen bij afvalcontainers, voor veel gemeenten een probleem, maar wij konden geen gemeente op het spoor komen² waar cameratoezicht voor dumpingen in het buitengebied serieus wordt overwogen. Vanaf hier spreken we dan ook uitsluitend nog over afvalbijplaatsingen bij containers.

¹ <http://www.kenniswijzerzwerfafval.nl/document/handreiking-voorkomen-bijplaatsingen>

² Er is aan zeventien gemeenten, verspreid over het land, de meesten met meer dan 100.000 inwoners, gevraagd of cameratoezicht om bijplaatsingen tegen te gaan op de een of andere manier aan de orde is in de gemeente en of ze nog andere gemeenten kennen waar dat het geval zou kunnen zijn.

In Nederlandse gemeenten wordt cameratoezicht tegen afvalbijplaatsingen zelden serieus overwogen. De kleinere gemeenten zien op tegen de hoog ingeschatte kosten die ermee gemoeid zijn en achten het middel vaak niet proportioneel ten opzichte van het probleem. Ook ligt het politiek nogal eens 'gevoelig' of men vindt het niet bij de identiteit van de gemeente passen. Een aantal grotere gemeenten overweegt wel camera's in te zetten. Voorbeelden zijn Rotterdam en Almere. Daarbij komt het meestal niet verder dan het overwegen zelf, anders gezegd, er is nog geen begin gemaakt met bijvoorbeeld een haalbaarheidsonderzoek.

In ten minste drie gemeenten in Nederland, waaronder Amsterdam, is wel zo'n haalbaarheidsonderzoek gedaan. Het ging om de inzet van (zichtbare, vaste) camera's *speciaal* voor afvalbijplaatsingen. Men komt tot de conclusie dat het juridisch niet haalbaar is, kortgezegd omdat de eisen die de wet stelt aan cameratoezicht te zwaar zijn als het gaat om afvalbijplaatsingen. Verderop gaan we uitgebreider op deze kwestie in.

In Maastricht loopt een proef met een mobiele camera. De beelden worden live uitgelezen. Na het constateren van een onrechtmatige daad wordt er zo snel mogelijk een handhavingsteam op afgestuurd om de pleger op heterdaad te kunnen aanhouden. Omdat de beelden niet worden bewaard, worden ook minder stringente regels omtrent de toepassing van de camera gehanteerd. Ondanks het ontbreken van concrete cijfers is men in Maastricht enthousiast over de effectiviteit van de camera.

In Amsterdam heeft men een proef gedaan met relatief goedkope indoor-camera's. Deze camera's werden, na toestemming van enkele omwonenden, bij hen binnen geplaatst om vanaf de vensterbank de containerplaatsen te observeren. De beelden werden naderhand uitgelezen. De proef leek effectief, maar overtreders konden niet worden bestraft omdat de camera's heimelijk, althans niet zichtbaar voor de burger, waren geplaatst. Heimelijk cameratoezicht is niet toegestaan.

Helpt cameratoezicht?

Sinds het midden van de jaren negentig zijn internationaal veel wetenschappelijke studies en evaluaties verschenen over de effectiviteit van cameratoezicht (CCTV) om criminaliteit tegen te gaan, ervaren veiligheid en leefbaarheid te verbeteren, opsporing en vervolging te ondersteunen. Goed uitgevoerde studies naar de effecten van cameratoezicht om illegale bijplaatsing / dumping van afval te voorkomen en te verminderen, zijn er nauwelijks. In deze paragraaf bespreken we beknopt de belangrijkste bevindingen uit de internationale literatuur.

Cameratoezicht is niet louter een technische toepassing, maar een sociotechnisch systeem: het maakt deel uit van een complexe organisatie waar verschillende publieke en private partijen bij betrokken zijn.³ Die organisatie verschilt van gemeente tot gemeente, soms van locatie tot locatie. Dat heeft onder meer effect op hoe cameratoezicht wordt toegepast (actief / passief⁴; permanent / incidentgericht; wel / niet opsporingsbevoegde monitoring; et cetera) en bepaalt mede de effectiviteit ervan.

Cameratoezicht wordt meestal toegepast als een vorm van situationele criminaliteitspreventie.⁵ Dat wil zeggen dat ongewenst gedrag wordt tegengegaan door te proberen er minder gelegenheid voor te bieden. Maar cameratoezicht werkt pas als burgers zich ervan bewust zijn dat ze iets (willen) doen

³ Norris 2009.

⁴ Passief cameratoezicht houdt in dat de beelden niet live worden uitgelezen.

⁵ Clarke 1995.

dat niet mag en ertoe neigen om door het cameratoezicht hun gedrag te veranderen, en ze verwachten dat ook anderen hun gedrag erdoor zullen veranderen.

Populaire maatregel?

Cameratoezicht is populair onder burgers en politici die *veronderstellen* dat vanwege cameratoezicht op straat mensen zich veiliger voelen en minder bang zijn om het slachtoffer te worden van criminaliteit.⁶ Het leeuwendeel van de mensen maakt zich niet druk over beperking van hun privacy.⁷

Hoewel de meeste mensen denken dat de toepassing van camera's in het algemeen de ervaren veiligheid verbetert, geven ze tevens aan dat dit voor hen persoonlijk niet of in veel mindere mate geldt.⁸ Onderzoek naar de veiligheidsgevoelens van mensen die weten dat ze met camera's in de gaten worden gehouden, laat zien dat die mensen niet meer of minder bang zijn om slachtoffer van criminaliteit te worden.⁹ De toepassing van camera's op onveilig gewaande locaties heeft nauwelijks effect op hoe vaak mensen die locaties bezoeken.¹⁰

Hoe werkt cameratoezicht?

Als maatregel voor criminaliteitspreventie zou cameratoezicht – zeker als het goed wordt aangekondigd – op een aantal manieren effect kunnen hebben, omdat:

- potentiële daders worden afgeschrikt, omdat ze verwachten dat ze eerder worden betrapt;
- potentiële daders daadwerkelijk eerder kunnen worden betrapt (op heterdaad);¹¹
- potentiële daders gemakkelijker kunnen worden opgespoord;
- mensen vaker / meer op straat durven komen en zo de kans om potentiële daders te betrappen verhogen;
- potentiële slachtoffers worden aangemoedigd veiligheidsmaatregelen te treffen;
- politie en beveiliging beter worden gestuurd om te interveniëren;
- verbeteringen in de buurt eerder worden gesignaleerd, waardoor informele sociale controle, sociale samenhang, trots op en vertrouwen in de buurt worden versterkt.¹²

Daarentegen zijn er ook aanwijzingen dat cameratoezicht juist tot meer (geregistreerde) criminaliteit leidt, omdat:

- potentiële slachtoffers een vals gevoel van veiligheid krijgen, waardoor ze kwetsbaarder worden en minder oppassen;
- er meer meldingen / aangiften worden gedaan bij de politie;
- criminaliteit zich gaat verplaatsen naar andere locaties, tijdstippen of slachtoffers.

Een bijeffect van cameratoezicht is dat specifieke groepen – kortweg: jongeren, mannen en etnische minderheden – er onwillekeurig vaker worden 'uitgepikt'. Dat is niet omdat zij overlast veroorzaken

⁶ Bennett & Gelsthorpe 1996; Squires & Measor 1997; Ditton 2000; Hempel & Topfer 2004; SCAN 2009.

⁷ Honess & Charman 1992; Bennett & Gelsthorpe 1996; Squires & Measor 1996 en 1997; Ditton 2000; Williams & Johnstone 2000; Gill & Spriggs 2005.

⁸ Squires & Measor 1997.

⁹ Gill & Spriggs 2005.

¹⁰ Squires & Measor 1997; Mahalingam 1996.

¹¹ Ratcliffe 2006; Welsh & Farrington 2007.

¹² Mazerolle et al., 2002.

of crimineel actief zijn, maar omdat ze voor degenen die de camera's uitlezen in een 'risicocategorie' vallen.¹³

Wanneer werkt cameratoezicht?

Over de effectiviteit van cameratoezicht als maatregel voor criminaliteitspreventie bestaat geen eenduidig oordeel. De stroom van studies, evaluaties en meta-analyses levert uiteenlopende bevindingen op. Daar is trouwens iets opmerkelijks mee aan de hand. Studies die hoge eisen stellen aan dataverzameling en analyse (hoge interne validiteit) rapporteren slechtere effecten van cameratoezicht, dan studies die minder 'wetenschappelijk' zijn opgezet. De meeste evaluaties van cameratoezicht zijn van het laatstgenoemde type. Het gevolg is dat er vermoedelijk meestal te positief over de effecten van cameratoezicht wordt gerapporteerd.¹⁴

Wat in elk geval wel vast staat over de effectiviteit van cameratoezicht, is dat het tot een kleine (statistisch niet significante) daling leidt van criminaliteit in stedelijke en centrumgebieden, alsmede in woonbuurten met veel huurwoningen. Het gaat dan vooral over vermogensdelicten. Het effect in het openbaar vervoer is groter (maar evenmin statistisch significant). Cameratoezicht werkt goed in parkeergarages en helpt sowieso braak in en diefstal van voertuigen voorkomen. Er is geen effect gevonden op het tegengaan van geweldsmisdrijven of inbreuken op de openbare orde. Eenduidige conclusies over verdringingseffecten of een positieve invloed op nabijgelegen locaties (zonder camera's) kunnen op basis van het beschikbare onderzoek nog niet worden getrokken.¹⁵ Vast staat dat het effect van cameratoezicht heel locatieafhankelijk is.¹⁶

Tegengestelde bevindingen maken het moeilijk om te generaliseren op *welke* locaties en in welke omstandigheden cameratoezicht succesvol is. Van belang is of de camera's goed zijn geplaatst. Dat klinkt als een open deur, maar in de praktijk blijkt dit vaak niet het geval. Er staan objecten in de weg, het blikveld van de camera is onvoldoende, er zijn te weinig (onderling overlappende) camera's en dikwijls is tevoren niet goed nagedacht over wat met een camera precies zou moeten worden waargenomen.¹⁷ Wel zijn de meeste onderzoekers het erover eens dat camerasystemen die actief gemonitord worden effectiever zijn dan passief gemonitord gebruik.¹⁸ In die zin is de techniek, de kwaliteit van de beelden, natuurlijk van wezenlijk belang, in het bijzonder indien camerabeelden opsporings- en vervolgingsdoeleinden dienen.¹⁹ In de praktijk blijkt het lastig om met behulp van alleen camerabeelden verdachten veroordeeld te krijgen, omdat identificatie met camerabeelden van gezichten niet altijd lukt.²⁰ Nummerborden zijn vaak beter te zien en leiden eenduidig naar de eigenaar van de auto. Live uitlezen en bij een verdachte daad er meteen iemand op afsturen, geeft de beste kans van slagen.

Cameratoezicht bij illegale bijplaatsing / dumping van afval

Tot dusverre ging het over cameratoezicht in een veiligheidscontext. Het is te verwachten dat veel bevindingen ook van toepassing zijn op het gebruik en effect van camera's om het illegaal bijplaatsen of dumpen van afval te voorkomen. Het gaat immers over misdrijven, overtredingen of

¹³ Norris & Armstrong 1999; Dubbeld 2004a; Dubbeld 2004b.

¹⁴ Weisburd, Lum & Petrosino 2001; Welsh et al. 2011; Piza 2012.

¹⁵ Farrington et al. 2007; Farrington & Welsh 2008; Welsh & Farrington 2009; Cameron, Kolodinski, May & Williams 2007; Ratcliffe et al. 2009; King, Mulligan & Raphael 2008; La Vigne et al. 2011; Eck 2006; Gill 2006; Nieto 1997; Nieto et al. 2002; Phillips 1999; Poyner 1993; Ratcliffe 2006; Flight et al. 2003.

¹⁶ Piza 2012.

¹⁷ Caplan et al. 2011; Farrington et al. 2007; Gill & Spriggs 2005; La Vigne et al. (2011); Welsh & Farrington 2002 en 2009; Piza 2012.

¹⁸ Ratcliffe 2006.

¹⁹ Gill & Spriggs 2005; Welsh & Farrington 2007.

²⁰ La Vigne et al. 2011; La Vigne & Lowry 2011.

leefbaarheidsschendingen met kostbare gevolgen voor de natuurlijke, sociale en economische omgeving, zoals (grond)vervuiling en overdracht van ziekten, maar ook voortschrijdende verloederende in buurten die criminaliteit kan aantrekken, angst voor slachtofferschap kan versterken en mogelijk positieve investeringen in buurtkwaliteit belemmert.²¹

Mensen dumpen afval als het gemak en profijt groter is dan de verwachte kosten, de dienstverlening om afval op te halen en / of milieustraten onvoldoende is en de motivatie, verantwoordelijkheid of kennis ontbreekt om de geëigende, legale wegen te bewandelen om afval te verwerken. Daarnaast zitten er perverse prikkels in bestaande wet- en regelgeving, of beloningssystemen (dikwijls gebaseerd op de prijs van afval).²² Illegaal afval bijplaatsen of dumpen is, net als criminaliteit in het algemeen, een probleem met veel verschillende aspecten. Het gaat over verschillende soorten afval (huishoudelijk, bouw-, of groenafval), uiteenlopende locaties en typen plegers.²³ Dit vergt een aanpak op verschillende 'fronten': betere bewustwording, moeilijker maken, pakkans vergroten, profijt verminderen, perverse prikkels dempen, kortom, een manier van werken waarbij vooraf scherp is nagedacht over *welk probleem precies* de gemeente wil oplossen, welke aanpak en / of techniek daar het beste bij past en waaruit blijkt dat die aanpak en / of techniek echt werkt (*evidence base* heeft). In Rotterdam bijvoorbeeld zijn hier goede ervaringen mee opgedaan.²⁴

Wat kunnen gemeenten doen?

Cameratoezicht is vooral een preventieve maatregel. Adequate preventie vergt een uitgedokterd geheel van maatregelen, toegesneden op het precieze probleem en de specifieke locatie waar het zich voordoet. Van camera's alleen zijn geen wonderen te verwachten. Dat geldt voor criminaliteitspreventie in het algemeen en voor illegaal afval dumpen in het bijzonder.²⁵

Effectieve toepassing van cameratoezicht staat of valt met een heldere omschrijving van het doelbereik: op welke manier én wat zou het moeten bijdragen aan de oplossing van een bepaald probleem? Is de bedoeling om verdachten op te pakken, te vervolgen en kosten te verhalen? Of ligt het belang vooral in een afschrikwekkende werking van (*dummy*) camera's? Op basis van deze afweging²⁶ volgt een keuze voor de inzet van camera's, de specifieke locaties waar dat zou moeten gebeuren, de techniek die op die locaties waarschijnlijk het beste werkt, en hoe de aanpak het beste kan worden georganiseerd. Het kost immers veel geld: de techniek zelf, maar ook de organisatie (en de opvolging die aan geconstateerde overtredingen wordt gegeven), terwijl de opbrengsten onzeker zijn. Het is daarom zinvol om na te gaan of extra cameratoezicht kan worden gekoppeld aan bestaande cameranetwerken (bijvoorbeeld in uitgaansgebieden), of dat de technische uitrusting en organisatie kan worden gedeeld met naburige gemeenten.

²¹ Wilson and Kelling 1982; Huffman, Grossnickle, Cope & Huffman 1995; Innes 2004a; Innes 2004b; Keizer, Lindenberg & Steg 2008.

²² Linderhof et. al. 2001.

²³ Williams & Simmons 1999; Webb & Marshall 2004.

²⁴ Zie de handreiking voorkomen bijplaatsingen <http://www.kenniswijzerzwerfafval.nl/document/toolbox-bijplaatsingen-rotterdam>

²⁵ Webb et al. 2006a; Webb et al. 2006b; M.E.L. Research 2003.

²⁶ Eysink Smeets et al. 2010.

Conclusie: voor potentieel effectief cameratoezicht bij afvalbijplaatsingen is essentieel dat:

- 1. duidelijk wordt vastgesteld wat het specifieke lokale probleem is dat met het cameratoezicht waarschijnlijk kan worden verholpen*
- 2. de locatie zich leent voor cameratoezicht*
- 3. er consequent opvolging wordt gegeven aan met de camera's vastgestelde ongeregelheden.*

Soorten cameratoezicht – wat mag er wel en wat niet?

Welke vormen van cameratoezicht zijn er?

Er zijn voor het hier beschreven doel in beginsel zes soorten cameratoezicht mogelijk;

1. Het gebruik van dummy's
2. Het gebruik van beelden van al bestaande vaste camera's
3. Het gebruik van nieuwe vaste camera's
4. Het gebruik van mobiele camera's
5. Het gebruik van heimelijk geplaatste camera's
6. Het gebruik van camera's voor de bescherming en bewaking van eigendommen.

Het gebruik van dummy's is zonder meer toegestaan. Het gebruik in de openbare ruimte van heimelijk geplaatste camera's en mobiele camera's waarmee mensen herkenbaar in beeld kunnen worden gebracht en waarvan de beelden worden bewaard, is op dit moment niet toegestaan.²⁷ De overige vormen van cameratoezicht zijn onder bepaalde voorwaarden toegestaan. We noemen eerst de voorwaarden voor vast cameratoezicht.

Vast cameratoezicht – het mag alleen als het noodzakelijk is

Cameratoezicht wordt algemeen gezien als een serieuze inbreuk op het recht op privacy van mensen. Deze privacy, ofwel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is geregeld met artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daarin is bepaald dat er geen 'inmenging' van enig bevoegd gezag mag zijn in de uitoefening van het recht op privacy, tenzij daarvoor bij de wet is voorzien.

²⁷ Er ligt op dit moment een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer waarmee de bevoegdheid van de Burgemeester zodanig wordt uitgebreid dat ook de inzet van mobiele camera's op grond van artikel 151c van de Gemeentewet mogelijk wordt.

De voorwaarden waaronder cameratoezicht is toegestaan, zijn vastgelegd in artikel 151c van de Gemeentewet.²⁸ Deze wet stelt, verkort weergegeven, dat de gemeenteraad de burgemeester in een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) de bevoegdheid kan geven om voor een bepaalde duur *vaste camera's* te plaatsen indien dit in het belang van de handhaving van de openbare orde *noodzakelijk* is. Onder openbare orde vallen ook de zogenoemde leefbaarheidsovertredingen, zoals het illegaal dumpen of bijplaatsen van afval. De noodzakelijkheid moet volgen uit:

1. Een dringende maatschappelijke behoefte: er moet sprake zijn van een gebied of locatie waar zich onveilige situaties voordoen of waar met regelmaat wanordelijkheden plaatsvinden;
2. Het cameratoezicht moet evenredig zijn met het doel dat men wil bereiken (de eis van proportionaliteit). De verstoringen van de openbare orde moeten dusdanig zijn dat dit cameratoezicht 'rechtvaardigt' in vergelijking met de inbreuk die ermee op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt;²⁹
3. Het beoogde doel kan niet op andere, minder ingrijpende wijze worden bereikt (de eis van subsidiariteit). Andere maatregelen hebben aantoonbaar geen of onvoldoende effect.

Dat betekent dat onderzocht moet worden:

1. In welke mate het cameratoezicht een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer tot gevolg kan hebben;
2. Of er een 'breed gedragen lokale maatschappelijke behoefte' (de '*pressing social need*' uit art. 8 EVRM) bestaat die de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtvaardigt;
3. Wat de effecten waren van reeds toegepaste middelen om het dumpen of bijplaatsen tegen te gaan, en wat de effecten zouden kunnen zijn van nog niet toegepaste middelen.

Aan de eis van proportionaliteit wordt niet voldaan als camera's worden ingezet om te handhaven op te vroeg of te laat aangeboden huisvuil. Aan de eis wordt mogelijk wel voldaan als de situatie dusdanig ernstig is dat er sprake is van verloedering en gevoelens van onveiligheid als gevolg daarvan.

Als cameratoezicht wordt toegepast moet periodiek worden onderzocht of het gestelde doel al behaald is. Is het doel (nog) niet behaald, dan mag de periode worden verlengd. Hoe lang de perioden zijn, wordt in het driehoeksoverleg (politie, gemeente en openbaar ministerie) vastgesteld.

Camera's mogen niet heimelijk worden opgesteld

Het moet burgers duidelijk zijn dat de mogelijkheid bestaat dat zij worden gefilmd, zodra ze een bepaald gebied betreden. De camerabeelden mogen in beginsel ten hoogste vier weken worden bewaard. Op de verwerking van de beelden is de Wet politiegegevens van toepassing. Als er duidelijke afspraken tussen gemeente en politie worden gemaakt, en de politie de regie houdt, zijn ook buitengewoon opsporingsambtenaren bevoegd om de beelden te bekijken en aan de hand daarvan handhavend op te treden.³⁰

²⁸ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukIX/Artikel151c>.

²⁹ http://www.cbpweb.nl/downloads_av/av28.pdf.

³⁰ Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de voorwaarden waaronder cameratoezicht is toegestaan zie <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/cameratoezicht/handreiking-cameratoezicht-lgv.pdf> en een onderzoek naar mogelijkheden voor cameratoezicht in Venray https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/VENRAY_2013_0002.pdf.

In Amsterdam is zoals gezegd onderzoek gedaan naar de precieze betekenis van de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit voor cameratoezicht bij afvaldumpingen.³¹ Men komt tot de conclusie dat proportionaliteit voor camera-inzet voor het louter handhaven van afvalbijplaatsing *in de praktijk* eigenlijk nooit bereikt kan worden. Er zullen altijd gaten te schieten zijn in de benodigde vaststelling dat het beoogde doel niet ook op andere wijzen bereikt kan worden en/of dat het probleem dusdanig ernstig is dat het de inbreuk op de privacy rechtvaardigt. Er kan altijd meer worden gesurveilleerd, er kunnen altijd nog grotere bakken worden geplaatst en er kunnen altijd nieuwe vormen van gedragsbeïnvloeding worden uitgetoetst. Overigens is het aan het openbaar ministerie om te bepalen of het gebruik van camerabeelden in een zaak rechtmatig is of niet. Op die bepaling hoeft je als gemeente niet per se een voorschot te nemen.

Conclusie:

Het zal in de praktijk waarschijnlijk lastig zijn om de benodigde noodzaak van de camera's aan te tonen. Een alternatief is al bestaande camera's te gebruiken, mits ze een afvaldump-hotspot kunnen 'zien' natuurlijk.

Het gebruik van beelden van al bestaande vaste camera's is toegestaan

In een brief aan de Tweede Kamer³² van 1 december 2011 schrijft de Minister van Veiligheid en Justitie dat het 'een gemiste kans' is dat beelden van bestaande vaste camera's niet of maar weinig worden gebruikt voor het handhaven op leefbaarheids-overtredingen zoals afvaldumping en graffiti. Het is immers toegestaan, onder voorwaarden, dat de verkregen beelden worden doorgezonden naar en uitgelezen door buitengewoon opsporingsambtenaren. Hiervoor zijn afspraken nodig tussen politie en gemeente en het uitlezen moet onder regie van de politie plaatsvinden. Verder moet voor het uitlezen aan gebruikelijke regels daarvoor worden voldaan, zoals de beschikking over speciale ruimtes. Het gebruik van de camera's voor leefbaarheids-schendingen mag niet verworden tot het hoofddoel van het cameratoezicht.

Mobiel cameratoezicht

Het wetsvoorstel "Wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht" is recent door de Eerste

³¹ Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van Ashna Vishnudatt.

³² Brief aan de Kamer 1 december 2011 28684 nr 330.

Kamer aangenomen. De verruiming betreft het gebruik van mobiele, ‘flexibel inzetbare’ camera’s. Dat kunnen camera’s zijn die relatief gemakkelijk verplaatst kunnen worden, bijvoorbeeld als ook de openbare ordeverstoring, waarvoor de camera’s zijn ingezet, zich verplaatst. Maar het kan ook gaan om de inzet van drones (‘vliegende camera’s’). In 2015 verscheen een uitgebreid rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie over (on)wenselijke (bij)effecten van de inzet van drones.

Het gebruik van mobiele camera’s verandert niets aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, maar het kan wel leiden tot ‘bijvangst’ op het terrein van leefbaarheidsschendingen. Met de camera’s kunnen immers grotere gebieden worden bekeken, waarbij er meer kans is dat ook containers of andere aanbodingsplaatsen van afval in beeld komen.

In Maastricht is, zoals eerder kort beschreven, een proef gedaan met een mobiele toezichtcamera voor afvalbijplaatsing. In feite wordt de camera alleen maar gebruikt als een soort verrekijker. Een buitengewoon opsporingsambtenaar bekijkt live de beelden en meldt ongeregelheden aan een handhavingsteam dat meteen ter plaatse komt om iemand op heterdaad te kunnen betrappen.

Het gebruik van camera’s voor de bescherming en bewaking van eigendommen

Het mobiele cameratoezicht in Maastricht wordt naar eigen zeggen gebruikt om de gemeentelijke eigendommen, i.c. de afvalcontainers te bewaken en is daarmee ‘objectgericht’. Aangezien echter het hoofddoel van de bewaking niet zozeer lijkt te gaan om de containers zelf, als wel om illegale afvalbijplaatsing, lijkt er sprake te zijn van een ongeoorloofde doorkruising van de wettelijke regeling in de Gemeentewet. De Gemeentewet biedt met artikel 151c immers een exclusieve wettelijke grondslag voor het doel waarvoor hier camera’s worden ingezet. De gemeente geeft aan dat er nog geen burgers bezwaar hebben gemaakt tegen het privaatrechtelijk forfaitair kostenverhaal dat de gemeente Maastricht toepast bij het constateren van een onrechtmatige daad met behulp van de mobiele camera.

Voor privaatrechtelijke doeleinden mogen camera’s, onder strikte voorwaarden, worden ingezet. De belangrijkste beperkende voorwaarde is dat met de camera’s geen openbare ruimte mag worden gefilmd. Het bewaken van privé-eigendom op eigen grond is altijd toegestaan.

Woningstichtingen en –verenigingen maken soms op ruime schaal gebruik van cameratoezicht. Gaat het erom portieken, liften en galerijen afvalvrij te houden, dan mag aan de hand van camerabeelden privaatrechtelijk worden opgetreden. Inpandige afvalcontainers kunnen ook met cameratoezicht worden bewaakt. De beelden mogen niet verder reiken dan twee meter buiten de gevel.

Kosten van cameratoezicht

De kosten van cameratoezicht zijn zeer uiteenlopend. Gemiddeld genomen kost de aanschaf van een enkele vaste camera circa € 17.000.³³ Dit bedrag neemt niet af als er binnen een project een groter aantal camera’s wordt geplaatst. Daarbij komen jaarlijkse kosten voor onderhoud en elektriciteit van minimaal ongeveer € 1.000 per jaar per camera. Het uitlezen van de camera’s door een BOA kost circa € 100 per uur. Kosten voor (de inrichting van) een toezichtcentrale zijn daarin niet begrepen. De aanschafkosten van de mobiele direct-uitleesbare camera’s die Maastricht gebruikt zijn ca. €80.000 per stuk.

³³ Flight, S. (2013)

Vormen van handhaven door het bevoegd gezag op illegaal afvaldumpen

Er zijn verschillende vormen van handhaven mogelijk. Afhankelijk van de ernst van de overtreding kan gekozen worden voor adviseren en nalevingsbijstand, bestuursdwang, bestuurlijke of strafrechtelijke boete tot aan strafvervolgning.

Strafrechtelijk handhaven is gericht op vergelding en generale preventie (artikel 10.2 Wet Milieubeheer, strafbaarstelling onder artikel 1a onder 1 van de Wet Economische Delicten: "Het is verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze - al dan niet in verpakking - buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden." Dit geldt als een misdrijf).

Bestuursrechtelijk handhaven is veeleer gericht op herstel van de legale situatie (artikel 10.23 Wet Milieubeheer: "De gemeenteraad stelt in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast." Overtreding daarvan geldt als een overtreding.) De meeste gemeenten kiezen voor bestuursrechtelijke handhaving met buitengewoon opsporingsambtenaren op basis van een Algemene Plaatselijke verordening (APV).

De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (BBOOR) is neergelegd in de artikelen 154b en verder van de Gemeentewet. De wet geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende, lichte overtredingen van de APV en de afvalstoffenverordening (Asv)

http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2009/handr_best_boete_overlast.pdf

Privaatrechtelijk handhaven is ook mogelijk. De gemeente kan een privaatrechtelijke vordering instellen met als grondslag dat de aanbieder een onrechtmatige daad jegens de gemeente heeft gepleegd en aansprakelijk is voor de door de gemeente als gevolg hiervan geleden schade (de kosten van het opruimen ervan), het zogeheten privaatrechtelijk kostenverhaal.

https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/201009_factsheet_privaatrechtelijke_handhaving.pdf

Conclusie

Cameratoezicht kan effectief zijn om afvalbijplaatsingen tegen te gaan. Voorwaarde daarvoor is een heldere definitie van het probleem én de aanpak. Cameratoezicht is slechts één van de mogelijke onderdelen van die aanpak. Het effect is sterk locatie-afhankelijk, in die zin dat de locatiespecifieke omstandigheden effectief cameratoezicht mogelijk moeten kunnen maken.

Cameratoezicht in de openbare ruimte speciaal gericht op afvalbijplaatsingen zal over het algemeen juridisch moeilijk sluitend te krijgen zijn. Voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit uit artikel 151c van de Gemeentewet zal voor cameratoezicht bij afvalbijplaatsingen in de praktijk vaak niet mogelijk blijken te zijn. Privaatrechtelijk cameratoezicht is wel mogelijk als geen openbare ruimte wordt gefilmd. De kosten van cameratoezicht zijn hoog, zeker voor kleinere gemeenten. En het realiseren van cameratoezicht brengt een aanzienlijk organisatorische last met zich.

Een handleiding cameratoezicht tegen afvalbijplaatsing

Indien gemeenten cameratoezicht overwegen om afvalbijplaatsing te voorkomen, dan moet met een aantal organisatorische aspecten rekening gehouden worden. Die staan hierna stapsgewijs beschreven.

1. Stel de aard en de ernst van het probleem nauwkeurig vast en bepaal de hotspots en de hottimes – is er sprake van ernstige overlast, verloedering en onveiligheidsgevoelens?
2. Bepaal nauwkeurig het doel van het cameratoezicht – gaat het om minder bijplaatsingen (afschrikken) of om meer (heterdaad)aanhoudingen (vervolgen)?

3. Stel vast wat er al gedaan is, of gedaan zou kunnen worden, om dat doel te bereiken en welk resultaat dat had of zou kunnen hebben. Cameratoezicht is eigenlijk alleen samen met andere interventies effectief.
4. Bepaal of de camerabeelden live uitgelezen kunnen worden en of ze moeten worden bewaard. Cameratoezicht is effectiever als de beelden live bekeken kunnen worden en er meteen op een overtreding kan worden gereageerd (heterdaad). Camerabeelden kunnen maximaal 4 weken worden bewaard. De beelden kunnen dan gebruikt worden als bewijs.
5. Bepaal of de ernst van de verstoring van de openbare orde dusdanig is dat cameratoezicht gerechtvaardigd is. Cameratoezicht om afvalaanbiedingen buiten de daarvoor afgesproken tijdstippen tegen te gaan, is niet proportioneel. Maar als een buurt door de afvalbijplaatsingen verloedert, is het dat mogelijk wel.
6. Bepaal of het bij 2. geformuleerde doel ook op een andere, minder ingrijpende manier kan worden bereikt.
7. Pleeg overleg met het openbaar ministerie over de noodzakelijkheid / haalbaarheid van cameratoezicht. Het openbaar ministerie kan bepalen of aan de eisen genoemd bij punt 5 en 6 is voldaan.
8. Lijkt het niet haalbaar, overweeg dan het gebruik van reeds geplaatste camera's. Zolang het controleren op bijplaatsingen niet het hoofddoel wordt van de al geplaatste camera, is gebruik van de beelden ervan voor dat doel mogelijk. Doorloop dan alleen nog de stappen 9, 10, 11 en 16.
9. Voer een technisch onderzoek uit of het doel *op de beoogde locatie(s)* redelijkerwijs haalbaar is en welke apparatuur (qua resolutie en lichtgevoeligheid e.d.) daarvoor nodig is.
10. Maak een globaal kostenoverzicht van de aanschaf, plaatsing en het in gebruik nemen van die apparatuur, alsmede van het (al dan niet live) uitlezen van de beelden.
11. Overweeg of de kosten in redelijke verhouding staan tot de verwachte opbrengsten.
12. Bepaal samen met politie en openbaar ministerie waar en voor hoe lang de camera's geplaatst kunnen worden – het te observeren gebied dient zo klein en de duur zo kort als mogelijk te zijn.
13. Bepaal door middel van een inspraakmogelijkheid onder burgers of het cameratoezicht voldoet aan een breed gedragen lokale maatschappelijke behoefte – omwonenden moeten (ook) last hebben van het probleem en in cameratoezicht een mogelijke oplossing zien.
14. Bepaal hoe burgers worden geïnformeerd dat zij op de beoogde locatie(s) met de camera's kunnen worden geobserveerd.
15. Leg het voornemen om camera's te plaatsen voor aan de gemeenteraad – tenzij de burgemeester in een APV al de bevoegdheid heeft gekregen van de raad om camera's te plaatsen.
16. Bepaal samen met de politie hoe de beelden kunnen worden uitgelezen door buitengewoon opsporingsambtenaren. Uitgangspunt is dat de politie de regie houdt, want de verwerking van de camerabeelden valt onder de Wet Politiegegevens.
17. Evalueer het effect van de inzet van de camera's als de afgesproken duur van de inzet verstreken is.
18. Is het in stap 2 beschreven doel nog niet bereikt, dan kan de duur van het cameratoezicht worden verlengd.
19. Houd rekening met een lange voorbereidingstijd.
20. Houd rekening met een mogelijk beperkte effectiviteit.

Gebruikte literatuur

- Bennett, T. & Gelsthorpe, L. (1996). Public Attitudes Towards CCTV in Public Places. *Studies on Crime and Crime Prevention*, 5/1:72-90.
- Cameron, A., Kolodinski, E., May, H., & Williams, N. (2007). *Measuring the Effects of Video Surveillance on Crime in Los Angeles*. CRB-08-007. Sacramento, CA: California Research Bureau.
- Caplan, J.M., Kennedy, L.W., & Petrossian, G. (2011). Police-monitored CCTV cameras in Newark, NJ: A quasi-experimental test of crime deterrence. *Journal of Experimental Criminology*, 7, 255-274.
- Clarke, R.V. (1995). Situational crime prevention. In M. Tonry and D. Farrington (eds.). *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime Prevention. Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 19. Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, R.V. & Eck, J. (2003). *Become a Problem-Solving Crime Analyst (in 55 small steps)*. London: UCL Jill Dando Institute of Crime Science.
- Ditton, J. (2000). Public Attitudes towards Open Street CCTV in Glasgow. *British Journal of Criminology*, 40 692-709.
- Dubbeld, L. (2004a). Protecting personal data in camera surveillance practices. *Surveillance & Society*, 2:4, 546-563.
- Dubbeld, L. (2004b). Limits on surveillance: frictions, fragilities and failures in the operation of camera surveillance. *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 2:1, 9-19.
- Eck, J.E. (2006). Preventing crime at places. (241-294) In: Sherman, L.W., Farrington, D.P., Welsh, B.C. & MacKenzie, D.L. (eds). *Evidence-Based Crime Prevention*, rev. ed. New York: Routledge.
- Eysink Smeets, M., Moors, H., Hoff, K. van 't & Reek-Vermeulen, E. van den (2010). *Omgaan met overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de beleidspraktijk*. Tilburg: IVA.
- Farrington, D. P., Gill, M., Waples, S. J., & Argomaniz, J. (2007). The effects of closed circuit television on crime: Meta-analysis of an English national quasi-experimental multi-site evaluation. *Journal of Experimental Criminology*, 3, 21-38.
- Flight, S., Heerwaarden, Y. van & Sommeren, P. van (2003). Does CCTV Displace Crime? An evaluation of the evidence and a case study from Amsterdam. In Gill, M. (ed.) *CCTV*. Leicester: Perpetuity Press.
- Flight, S. (2013). *Cameratoezicht in Nederland. Een schets van het Nederlandse cameralandchap*. Amsterdam: DSP-groep.
- Gill, M. & Spriggs, A. (2005). *Assessing the impact of CCTV*. Home Office Research Study 292. London: Home Office.
- Gill, M. (2006). CCTV: Is it effective? (438-461) In: Gill, M. (ed). *The Handbook of Security*. London: Palgrave, MacMillan.
- Hempel, L. & Topfer, E. (2004). *Urban Eye: Final Report to the European Commission, 5th Framework Programme*. Berlin: Technical University of Berlin.
- Honess, T. & Charman, E. (1992). *Closed Circuit Television in Public Places, Its Acceptability and perceived effectiveness*. Home Office, Police Research Group, Crime Prevention Unit series, Paper 35, London: Home Office.
- Huffman, K. T., Grossnickle, W. F., Cope, J. G. & Huffman, K. P. (1995). Litter reduction: A review and integration of the literature. *Environment and Behavior*, 27, 153-183.
- Innes, M. (2004a). Reinventing tradition? Reassurance, neighbourhood security and policing. *Criminal Justice*, 4, 151-171.
- Innes, M. (2004b). Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action. *The British Journal of Sociology*, 55, 335-355.
- Keizer, K., Lindeman, S. & Steg, L. (2008). The spreading of disorder. *Science*, 322, 1681-1685.
- King, J., Mulligan, D. & Raphael, S. (2008). *CITRIS Report: The San Francisco community safety camera program. An evaluation of the effectiveness of San Francisco's community safety cameras. Research in the Interest of Society*. Center for Information Technology Research in the Interest of Society, University of California, Berkeley.
- La Vigne, N. G., Lowry, S. S., Markman, J. A., & Dwyer, A. M. (2011). *Evaluating the Use of Public Surveillance Cameras for Crime Control and Prevention: Final Technical Report*. Washington, DC: The Urban Institute.

- La Vigne, N. & Lowry, S. (2011). *Evaluation of camera use to prevent crime in commuter parking lots: A randomized controlled trial*. Urban Institute, Justice Policy Center: Washington, DC.
- Linderhof, V., Kooreman, P., Allers, M. & Wiersma, D. (2001). Weight-based pricing in the collection of household waste: the Oostzaan case. *Resource and Energy Economics*, 23, 359-371.
- M.E.L Research. (2003). *Using Surveillance Equipment to Tackle Fly-Tipping: A Good Practice Guide*. EnCams.
- Mahalingham, V. (1996) Sutton Town Centre Public Perception Survey. In Bulos, M. & Grant, D. (eds). *Towards a Safer Sutton? CCTV: One Year On*. London: London Borough of Sutton.
- Mazerolle, L., Hurley, D., & Chamlin, M. (2002). Social behavior in public space: An analysis of behavioral adaptations to CCTV. *Security Journal*, 15 (3): 59-75.
- National Audit Office (2002). *Protecting the Public From Waste*. London: The Stationery Office.
- Nieto, M. (1997). *Public Video Surveillance: Is It an Effective Crime Prevention Tool?* Sacramento, California: California Research Bureau, California State Library.
- Nieto, M., Johnston-Dodds, K., & Simmons, C. W. (2002). *Public and private applications of video surveillance and biometric technologies*. Sacramento, CA: California Research Bureau, California State Library.
- Norris, C. & Armstrong, G. (1999) *The Maximum Surveillance Society: The Rise of CCTV*. Oxford: Berg.
- Norris, C. (2009). *A review of the increased use of cctv and video-surveillance for crime prevention purposes in Europe*. Note requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE).
- Park, P. (2000). An evaluation of the landfill tax two years on. *Journal of Planning and Environmental Law*, January, 3-13.
- Phillips, C. (1999). A review of CCTV evaluations: Crime reduction effects and attitudes towards its use. In Painter, K. & Tilley, N. (eds). *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*. Monsey: New York.
- Piza, E.L. (2012). *Identifying the best context for cctv camera deployment: an analysis of micro-level features*. [dissertatie] Rutgers – State University of New Jersey.
- Poyner, B. (1993). What works in crime prevention: An overview of evaluations (7-34). In: Clarke, R.V., (ed). *Crime Prevention Studies*, Vol. 1. Monsey, New York: Criminal Justice Press.
- Ratcliffe, J. H. (2006). *Video Surveillance of Public Places* (Problem-oriented guides for police, Response guides series no. 4). Washington DC: Center for Problem Oriented Policing.
- Ratcliffe, J. H., Taniguchi, T., & Taylor, R. B. (2009). The crime reduction effects of public CCTV cameras: A multi-method spatial approach. *Justice Quarterly*, 26, 747-770.
- Schreijenberg, A & G.H.J. Homburg (2011). *Steeds meer beeld. Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Squires, P. & Measor, L. (1996) *Closed Circuit TV Surveillance and Crime Prevention in Brighton: Half Yearly Report*. Brighton: Health and Social Policy Research Centre, University of Brighton.
- Squires, P. & Measor, L. (1997) *CCTV Surveillance and Crime Prevention in Brighton: Follow-up Analysis*. Brighton: Health and Social Policy Research Centre, University of Brighton.
- Webb, B. & Marshall, B. C. (2004). *A problem orientated approach to fly-tipping*. Londen: Jill Dando Institute of Crime Science, UCL.
- Webb, B., Marshall, B., Czarnomski, S. & Tilley, N. (2006a). *Fly-tipping: causes, incentives and solutions*. London: Jill Dando Institute of Crime Science, UCL.
- Webb, B., Marshall, B., Czarnomski, S. & Tilley, N. (2006b). *Fly-tipping: causes, incentives and solutions. A good-practice guide for local authorities*. London: Jill Dando Institute of Crime Science, UCL.
- Weisburd, D., Lum, C., and Petrosino, A. (2001). Does research design affect study outcomes in criminal justice? *The Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*, 578: 50-70.
- Welsh, B. and Farrington, D. (2007) *Closed Circuit Television Surveillance and Crime Prevention: A Systematic Review*. Report prepared for the Swedish National Council for Crime Prevention.
- Welsh, B. C. & Farrington, D.P. (2002). *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*. Home Office Research, Development and Statistics Directorate. Study 252.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2008). Effects of closed circuit television surveillance on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 17.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2009). Public area CCTV and crime prevention: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 26, 716-745.

- Welsh, B., Peel, M., Farrington, D., Elffers, H. & Braga, A. (2011). Research design influence on study outcomes in crime and justice: A partial replication with public area surveillance. *Journal of Experimental Criminology*, 7(2): 183-198.
- Williams, A. T. & Simmons, S. L. (1999). Sources of riverine litter: The river Taff, South Wales, UK. *Water, Air and Soil Pollution*, 112, 197-216.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. (1982). Broken windows: The police and neighbourhood safety. *Atlantic Monthly*, March, 29-38