



Gemeente
Diemen

2021-022417

Bestuursvoorstel

Onderwerp: Pilot bodycams voor een veiliger werkomgeving

Team: Handhaving

Datum:

3 juni 2021

Steller: Jan Dick de Kort/Annemarie Hillert

Toestelnr.

+31 203144882

Portefeuillehouder: Erik Boog

Besluitvormingsproces:

Samenvatting:

Bij de behandeling van de begroting op 29 oktober 2020 is door een aantal partijen een motie ingediend, waarbij gevraagd is om te onderzoeken of het mogelijk is om een experiment te starten met betrekking tot de inzet van bodycams door het verstrekken van bodycams aan de BOA's en toezichthouders die dat wensen. Deze motie is verworpen, maar aangegeven is met een uiteenzetting te komen waarin de verschillende aspecten van het gebruik van de bodycam en de situatie in Diemen nader worden toegelicht. Ook komen onder andere de voorwaarden en de uitgangspunten van de eventuele inzet van de bodycam aan de orde.

Gevraagde beslissing:

1. Instemmen met het voorstel om in 2021 voor de duur van een jaar een pilot te starten om de uitrusting van de Boa's en toezichthouders Openbare Ruimte uit te breiden met een bodycam.
2. De kosten voor het jaar 2021 (begroot op € 19.000) te dekken ten laste van het teambudget Handhaving (materialen en opleiding).
3. De tekst van bijgevoegde Informatiememo aan de gemeenteraad vaststellen.
4. De WOR-bestuurder op grond van art. 27 Wor te verzoeken een instemmingsaanvraag in te dienen bij de OR.
5. De burgemeester te machtigen de overige relevante uitvoeringsverplichtingen (werkinstructie, uitleesprotocol en DPIA) uit te laten voeren en waar nodig vast te stellen.



Gemeente
Diemen

Bestuursvoorstel

Relevante achtergrondinformatie

Voorgeschiedenis

Niet van toepassing.

Concrete aanleiding

Bij de behandeling van de begroting op 29 oktober 2020 is door een aantal partijen een motie ingediend, waarbij gevraagd is om te onderzoeken of het mogelijk is om een experiment te starten met betrekking tot de inzet van bodycams door het verstrekken van bodycams aan de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna te noemen: Boa's) en toezichthouders die dat wensen. Deze motie is verworpen, maar aangegeven is met een uiteenzetting te komen waarin de verschillende aspecten van het gebruik van de bodycam en de situatie in Diemen nader worden toegelicht.

De ontwikkelingen in de werkomstandigheden van Boa's geven aanleiding vanuit het perspectief van een veilige werkomgeving serieus de toepassingsmogelijkheden te verkennen.

Toelichting

Inhoud van het voorstel

Voorgesteld wordt om zo spoedig mogelijk in 2021 een pilot te starten voor de duur van een jaar om de uitrusting van de Boa's en toezichthouders Openbare Ruimte uit te breiden met een bodycam. Een welbewuste keuze voor de bevordering van de veiligheid van deze werknemers ligt hieraan ten grondslag. En mede gesteund door een positief advies van politie en OM in de "driehoek" (zie bijlage 1). Uit onderzoek (zie bijlage 2 met specifieke verwijzingen) blijkt dat het dragen van bodycams door Boa's en toezichthouders bijdraagt aan een veiliger werkomgeving. Ook de effectiviteit wordt vergroot en biedt de mogelijkheid om (als de situatie dat feitelijk vereist) minder terughoudend op te treden. Het daadwerkelijke gebruik van de bodycam is een inbreuk op de privacy. Maar in de afweging tussen noodzaak en inbreuk privacy is de constatering dat feitelijk gebruik (met uitgebreide waarborgen) slechts bij (dreigende) escalatie plaatsvindt voldoende grond om te spreken over een gerechtvaardigde inbreuk op de privacy.

Voorafgaand aan het daadwerkelijke gebruik dient de OR op grond van artikel 27 van de Wor in te stemmen en dienen onze Boa's en toezichthouders een gerichte training in het gebruik van de bodycam te hebben gehad. De pilot richt zich op die situaties waar een bodycam volgens inschatting het meeste effect zal hebben. Hierbij gaat het dan, op basis van de ervaringen van de Boa's en toezichthouders met name om tijden van de dag en locaties. In de loop van de pilot wordt hierin variatie aangebracht om zo goed mogelijk de effectiviteit te kunnen beoordelen. Verder wordt voorgesteld om na de proefperiode een, mede uit een oogpunt van objectiviteit door een extern bureau op te stellen, evaluatie aan de gemeenteraad voor te leggen, inclusief het voorstel om al dan niet permanent over te gaan tot het gebruik van een bodycam voor de toezichthouders en Boa's die werkzaam zijn in de openbare ruimte.

Argumenten en keuzemogelijkheden

De rol van de Boa/toezichthouder

In handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van (specialistische) regels, is een belangrijke rol weggelegd voor Boa's en toezichthouders. De Boa's en toezichthouders die opereren in de openbare ruimte hebben een breed pakket aan bevoegdheden die hun juridische basis onder andere vinden in de Algemene Plaatselijke verordening (APV). Deze handhavingstaken hebben een publiekrechtelijk karakter.

In de afgelopen jaren hebben Boa's steeds meer te maken gekregen met agressie en incidenten en de risico's nemen toe, bijvoorbeeld door de actievare opstelling in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. In de avonduren en in de vroege ochtend worden huisbezoeken afgelegd. De Boa's sluiten samen met de bouwinspecteurs op last van de burgemeester woningen waarin hennep en/of wapens aangetroffen zijn en ook op de industriegebieden lopen de Boa's tegen criminele misstanden aan. Daarnaast krijgen de Boa's meer en meer te maken met verwarde personen. De afgelopen jaren is de agressie richting de Boa's (ook landelijk) behoorlijk toegenomen. De lontjes bij mensen worden korter.

Het afgelopen jaar is er, naast het verbale geweld meer sprake van fysiek geweld. Enkele voorbeelden hiervan zijn: het slaan op het bedrijfsvoertuig, een aanhouding bij een overval en een aanhouding bij een vechtpartij (beiden onder regime van de politie) en een bedreiging van iemand met een mes richting onze Boa's. Verder zijn er situaties geweest waarbij de Boa's en toezichthouders graag met begeleiding van de politie hadden doorgepakt. Door het noodzakelijkerwijs stellen van prioriteiten bij de politie, ontbrak helaas die mogelijkheid, waardoor er een te groot veiligheidsrisico voor de Boa's en toezichthouders ontstond. Daarnaast blijkt dat er steeds meer taken zijn die van de politie verschuiven naar de gemeente. De controle op sluitingstijden van horecagelegenheden, de overlast van parkeren rondom scholen en de aanpak van de jeugdoverlast zijn daar voorbeelden van.

Vanuit de rol als werkgever heeft de gemeente Diemen een verantwoordelijkheid naar de eigen medewerkers. De veiligheid en de (bevordering van) veiligheidsbeleving van onze medewerkers is van groot belang. Mede om die reden zijn de afgelopen jaren onze Boa's al van de volgende uitrusting/mogelijkheden voorzien. De Boa's en toezichthouders hebben afgelopen jaar een RTGB-training (Regeling Training Geweldsbeheersing) gevolgd en het bijbehorende examen met een positief resultaat afgesloten. In de nabije toekomst kan (verwachting is dat aanvraag binnen drie maanden door Dienst Justis wordt gehonoreerd), als de situatie daartoe aanleiding geeft, van transportboeien gebruik worden gemaakt. Verder dragen de Boa's en toezichthouders een steekwerend vest bij hun handhavende taken. Ook is er via een portofoon contact met de operationeel commandant van de politie. De noodknop van de portofoon geeft een direct signaal af bij de meldkamer. De bodycam is een optie om de uitrusting van de Boa's en toezichthouders verder te optimaliseren.

Wat is een bodycam en welke ervaringen zijn er landelijk/overwegingen bij gebruik?

Bodycams zijn kleine camera's die op het lichaam worden gedragen. Ze kunnen beeld en geluid opnemen en worden meestal op de borst gedragen en zijn bedoeld om interacties bij (dreigende) escalaties op te nemen. De aanname is dat de bodycam preventief en de-escalierend kan werken en positief kan bijdragen aan de veiligheid en veiligheidsbeleving van de gemeentelijke handhavers (zie hierna meer over de ervaringen met de bodycam). Een belangrijk neven doel is het dienen als bewijslast bij mogelijke strafrechtelijke handhaving. Uit evaluaties van verschillende gemeenten blijkt dat beeldmateriaal van een bodycam kan bijdragen aan bewijslast bij aangiftes tegen de Boa's en bij aangiftes door Boa's zelf.

De verschillende evaluatieonderzoeken laten zien dat de veiligheidsbeleving van de Boa en/of toezichthouder wordt vergroot en het aantal geweldsincidenten tegen een Boa/toezichthouder die een bodycam draagt daalt. De veiligheidsbeleving scoort bij Boa's zelfs hoger dan bij politieagenten. Een groot deel van hen denkt dat het gedrag van burgers positief beïnvloed wordt door het dragen van de bodycam. Daarnaast komt naar voren dat Boa's met bodycam minder vaak gefilmd worden door omstanders bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

Ruim een jaar geleden is de intentie uitgesproken vanuit het ministerie van VNJ om de bodycam toe te voegen aan de standaard uitrusting van de Boa's. De Boa-bond heeft hier zeer positief op gereageerd. Het gebruik beperkt zich al lang niet meer tot grotere steden. Tal van kleinere gemeenten die in meer of mindere mate vergelijkbaar zijn met Diemen, zijn inmiddels ook overgegaan tot het gebruik van bodycams. Het zijn van een horeca en of toeristengemeente is daarin zeker niet alles bepalend geweest.

Ook lukt het goed om de afspraken over privacybescherming goed na te komen, mits dit belang in de instructies nadrukkelijk de aandacht krijgt en houdt. Een belangrijke uitkomst.

Juridisch kader en privacywaarborgen

Uit een oogpunt van zorgvuldigheid en transparantie wordt deze paragraaf uitgebreid beschreven. Als werkgever heeft de gemeente een zorgplicht voor een veilige werkomgeving (Veilige Publieke Taak). Een bodycam kan een waardevolle toevoeging zijn om dreigende escalaties in situaties met onwelwillende burgers te de-escaleren. Het is belangrijk dat het gebruik van bodycams aan strenge regels is onderworpen. De juridische grondslag zal goed en helder moeten worden omschreven.

Grondslag:

Bodycams nemen beelden op van personen. Daardoor ontstaat een verwerking van persoonsgegevens die moet voldoen aan de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG). De AVG staat alleen verwerking van persoonsgegevens toe als deze verwerking gebaseerd kan worden op een van de zes grondslagen die de AVG biedt.

In artikel 6 van de AVG zijn deze grondslagen vastgelegd. De verwerking van persoonsgegevens is:

1. Met toestemming van betrokkene;
2. Noodzakelijk voor uitvoering van een overeenkomst;
3. Noodzakelijk voor uitvoering van een wettelijke verplichting;
4. Noodzakelijk vanwege de bescherming van vitale belangen;
5. Noodzakelijk vanwege een taak van algemeen belang of van het openbaar gezag;
6. Noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke.

Grondslag 6 is in deze situatie van toepassing. De volledige tekst van de betreffende bepaling uit de AVG luidt als volgt:

AVG Art 6. Lid 1 sub f: De verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.

Gerechtvaardigd belang:

De gemeente Diemen heeft een gerechtvaardigd belang om de veiligheid van de eigen handhavers te verbeteren. Het dragen van een bodycam kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

Noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit:

Een belangrijk vereiste van een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens door middel van cameratoezicht betreft de noodzakelijkheid van de verwerking. Hierbij spelen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuken op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Aan dit beginsel kan worden voldaan als de bodycam pas wordt geactiveerd op basis van inschatting of verwachting van de handhaver dat dit voor zijn/haar veiligheid noodzakelijk is (dataminimalisatie). Dit geldt zowel in de openbare ruimte alsook in een woning of gebouw. De onderbouwing dient te allen tijde te zijn gebaseerd op de eigen veiligheid van de betreffende handhaver. Voorts is het van belang dat het voor betrokkenen duidelijk moet zijn dat er beelden worden opgenomen. Daartoe zal bij het starten van de opnamen door de handhaver met luide stem of andere niet mis te verstane wijze kenbaar worden gemaakt dat er opnamen zullen worden gemaakt.

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de betrokkenen minder nadelige, wijze kan worden verwekelijkt. Concreet betekent dat het gebruik van bodycams ter beveiliging van personen en goederen slechts mag worden ingezet indien er ook andere beveiligingsmaatregelen zijn getroffen. Minder vergaande maatregelen dienen onvoldoende effectief te zijn en deze maatregelen kunnen redelijkerwijs niet worden uitgebreid. In dit kader moet worden opgemerkt dat handhavers 's avonds en in het weekend in koppels van twee hun taak uitoefenen. Voorts hebben zij, zoals aangegeven, de beschikking over een portofoon met een directe verbinding met de meldkamer van de politie en in de nabije toekomst transportboeien. Deze middelen sluiten verdere escalatie overigens niet op voorhand uit. Tenslotte is de noodzaak van de gegevensverwerking aanwezig gedurende het gehele verwerkingsproces en dus niet slechts op het moment dat de verwerking aanvangt. Dit betekent dat de toezichthouder zich er regelmatig van vergewist of het cameratoezicht nog steeds noodzakelijk is. Wat 'regelmatig' is, is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. Onder deze voorwaarden kan worden voldaan aan het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

Verwerken privacy van geobserveerde:

Ter waarborging van de privacy van de betrokkenen is het belangrijk een werkinstructies/uitleesprotocol op te stellen. Ook wordt geadviseerd om in het kader van de publieksvoorlichting een privacy-statement te plaatsen op de gemeentelijke website. Op relevante plaatsen of in gesprek met burgers kan de gemeente daarnaar verwijzen om onnodige onrust te voorkomen en transparant te maken wanneer burgers de inzet van dit middel kunnen verwachten. Omdat deze gegevensverwerking een privacyrisico oplevert voor de betrokkenen moeten vooraf de privacyrisico's van de gegevensverwerking in kaart worden gebracht door het uitvoeren van een Data Protection Impact Assessment (DPIA) binnen de gemeente.

Opslag beeldmateriaal:

Met het beeldmateriaal dat wordt verzameld door de handhavers moet zorgvuldig worden omgegaan. De bewaartermijn van de beelden van een bodycam is vastgesteld op maximaal 28 dagen. Als er in die periode geen uitleesverzoek is ontvangen, worden de beelden definitief vernietigd. Ook beelden in het kader van opsporing moeten binnen 28 dagen worden opgevraagd door Politie of Openbaar Ministerie, daarna worden de beelden vernietigd. Het vernietigen van de beelden wordt automatisch gedaan, waardoor de zekerheid van vernietiging geborgd is. Indien er een klacht wordt ingediend en daarbij ook een uitleesverzoek van de beelden, worden de beelden pas vernietigd nadat de procedure is afgerond.

De bewaring van de beelden moet plaatsvinden op een versleutelde en beveiligde omgeving (op locatie of in de Cloud). Ook de leveranciers van de bodycams mogen geen toegang hebben tot de camerabeelden. Daarnaast geldt dat de beelden niet gebruikt mogen worden voor commerciële en educatieve doeleinden en is het niet toegestaan om privémiddelen te gebruiken om opnamen te verwerken, denk hierbij aan bijvoorbeeld eigen gegevensdragers, software of hardware.

Uitleesverzoek:

Een verzoek tot uitlezing van de beelden mag alleen gedaan worden in zes specifieke (limitatief opgesomde) situaties. Deze zes specifieke situaties worden uitgebreid beschreven in de werkinstructie/uitleesprotocol.

Het proces start met een verzoek tot uitlezen van (specifieke) bodycam beelden. Een uitleesverzoek dient schriftelijk te worden gedaan (of via de website). De verzoeker dient een aantoonbaar belang te hebben voor het zien van de beelden en dient aan te geven wanneer en waar de beelden zijn opgenomen. Voorafgaand aan het verzoek moet de identiteit van de verzoeker worden vastgesteld.

Conclusie

Afgaande op de hiervoor genoemde overwegingen is de conclusie gerechtvaardigd dat het belang van een veilige werkomgeving voor handhavers opweegt tegen de (beperkte) inbreuk op de privacy. Deze conclusie wordt niet lichtzinnig getrokken. Het is evident dat een juist gebruik van een bodycam geen vanzelfsprekendheid is en training in het gebruik ervan van eminent belang is. Niettemin wordt de inzet van de bodycam als een welkome aanvulling op de bestaande uitrusting van onze Boa's en toezichthouders gezien. Ook de lokale driehoek, waarin naast de gemeente ook de politie en het openbaar ministerie zijn vertegenwoordigd, staat er positief tegenover. Daarom wordt er voor gekozen om de effectiviteit van het gebruik ook in Diemen te gaan verkennen. Zeker nu de privacywaarborgen zorgvuldig kunnen worden ingebed.

Gevolgen en risico's

Financieel

De kosten van de pilot bedragen € 19.000 en komen ten laste van het teambudget Handhaving. De apparatuur wordt gehuurd/geleased voor de duur van de pilot. Voor dit bedrag worden in eerste instantie zes bodycams aangeschaft die door verschillende Boa's op verschillende taakvelden binnen de discipline Openbare Ruimte worden ingezet (vier Boa's en twee toezichthouders). Uiteindelijk dient bij een geslaagde pilot de bestuurlijke afweging te worden gemaakt om structureel middelen beschikbaar te stellen. Die afweging vindt na de evaluatie integraal plaats en wordt afgewogen tegen andere financiële claims en dient te worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Van/ Naar	Kostenplaats	Grootboek	Project	Object	Bedrag (inclusief niet te verrekenen BTW)	Incidenteel of Structureel	Begrotingsjaar

Juridisch

Er zijn geen andere juridische consequenties, anders dan he beschreven, inclusief instemmingsvereiste van de OR op grond van artikel 27 de WOR.

Informatiekundig
Niet van toepassing

Duurzaamheid
Niet van toepassing

Andere risico's
Niet van toepassing

Wat merkt de burger, een bedrijf of instelling van de te nemen beslissing?
Zie bij Communicatie.

Opmerkingen over de aanpak / het vervolgproces na de gevraagde beslissing

Communicatie

Het dragen van een bodycam heeft impact op de mensen op straat en op de Boa's en toezichthouders zelf. Na besluitvorming zal een beknopt communicatieplan voor de start van de pilot worden opgesteld. De communicatiedoelen richten zich op zowel interne als externe stakeholders. De kernboodschap dient te zijn: *“de handhavers van de gemeente Diemen gaan in 2021 bodycams gebruiken ter bevordering van hun veiligheid. Het dragen van bodycams draagt bij aan een veiliger werkomgeving van de handhavers”*.

Participatie
Niet van toepassing

Projectmatig
Evaluatie:

De pilot wordt na verloop van een jaar geëvalueerd. Voorafgaand aan de start van de pilot wordt een 0-meting gehouden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van ervaringen in andere gemeenten. Relevante onderwerpen zijn in ieder geval:

- Zijn de Boa's en toezichthouders voldoende geïnstrueerd om met een bodycam de straat op te gaan?
- Zijn er altijd voldoende werkende bodycams beschikbaar?
- Hoe beoordelen Boa's en toezichthouders het bedieningsgemak van de bodycam?
- Voelen Boa's en toezichthouders zich zekerder met een bodycam?
- Voelen Boa's en toezichthouders zich veiliger met een bodycam?
- Heeft het dragen van een bodycam een zelf-disciplinerend effect op de Boa's en toezichthouders?
- Leidt de inzet van bodycams tot een minimaal aantal geweldsincidenten? Waarbij verhoging van het veiligheidsgevoel bij de Boa's en toezichthouders en een positieve gedragsbeïnvloeding van de burger uitgangspunten zijn.

Na besluitvorming wordt gestart met het opnemen van de verwerking in het verwerkingsregister en het houden van de vereiste DPIA. Ook wordt gestart met de inkoop van apparatuur en de opleiding van de gebruiker. De daadwerkelijke start van de pilot vindt plaats nadat de DPIA positief is afgerond en de daaruit voortvloeiende maatregelen volledig zijn geïmplementeerd. De pilot heeft, zoals gezegd, een looptijd van een jaar.

- EINDE -