

Gemeente Heerlen - Uitwerkingsbesluit van burgemeester en wethouders van Heerlen inzake bodycams. (Notitie bodycams Heerlen 2018)

1. Inleiding

In de strafrechtelijke handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van (specialistische) regels, is een belangrijke rol weggelegd voor buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna te noemen: boa's). De boa die opereert in de openbare ruimte heeft een breed pakket aan bevoegdheden waardoor het lokale veiligheidsbeleid, gericht op de aanpak van overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten binnen de openbare ruimte, kan worden gehandhaafd. De boa's krijgen tijdens hun werk regelmatig te maken met incidenten, variërend van verbaal geweld tot fysiek geweld. Er is in de afgelopen jaren een stijging in het aantal incidenten te zien. Het college van burgemeester en wethouders heeft besloten de uitrusting van de boa's in Heerlen uit te willen breiden met bodycams. Dit voorlopig in de vorm van een pilot.

Het filmen met een bodycam is feitelijk een observatie met behulp van een technisch middel: een vorm van versterkte waarneming. De opnamen worden gemaakt door een camera die is bevestigd aan het lichaam of de uitrusting van de drager. De camera registreert datgene waarop hij gericht is, in veel gevallen de gebeurtenissen die de boa zelf meemaakt, ziet en/of hoort.

Doel

Doel is dat de bodycams de veiligheid van de boa's verhogen en we verwachten dat ze de-escalerende effect hebben. De pilot is een succes indien een duidelijke meerderheid van de boa's vindt dat de bodycam:

- hun veiligheidsgevoelens versterkt
- bijdragen aan de-escalatie
- makkelijk te bedienen zijn
- geen nadelige invloed hebben op het draagcomfort en het functioneren van de boa.

Hoewel dit niet een van de redenen is om de pilot te starten, noch één van de doelen van de pilot is, is een nevensdoel dat beelden die met bodycams zijn gemaakt van situaties waarin escalatie heeft plaatsgevonden en waarbij eventuele strafbare feiten zijn gepleegd, in een opsporingsonderzoek (op vordering) door politie en Openbaar Ministerie gebruikt kunnen worden. Dit kan ook als er bestuursrechtelijk een klacht is ingediend.

Evaluatie

De evaluatie bevat minimaal een oordeel over:

- 1). de versterking van veiligheidsgevoelens (a.d.h.v. metingen van boa's)
- 2). het de-escalerende effect (d.m.v. een groepsgesprek met boa's)
- 3). de bediening van de bodycams (d.m.v. groepsgesprek met boa's)
- 4). het draagcomfort en functioneren (d.m.v. groepsgesprek met boa's)

Zie voor een nadere uitwerking bijlage 1

De pilot is een succes wanneer de boa's de bodycams als toegevoegde waarde ervaren.

2. Juridisch kader

De handhavers oefenen op basis van artikel 6:2 van de Algemene plaatselijke verordening Heerlen (verder te noemen APV) toezicht uit op de naleving van het bepaalde bij of krachtens die verordening. De uitoefening van dit toezicht is een publiekrechtelijke taak. De vaststelling van de APV is gebaseerd op artikel 149 van de Gemeentewet, die verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad bepaalt.

3. Privacy

Het gebruik van bodycams valt onder het algemene regime van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna te noemen AVG), omdat de verwerking van beeld- en geluidsmateriaal persoonsgegevens betreffen (elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon). De bepalingen uit de 'beleidsregels cameratoezicht' van de Autoriteit Persoonsgegevens zijn eveneens van toepassing.

Artikel 6 AVG bevat een limitatieve opsomming van de gronden die een gegevensverwerking rechtvaardigen. Het artikel behelst bovendien dat bij elke verwerking moet zijn voldaan aan de beginselen van

proportionaliteit en subsidiariteit. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel mag het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kunnen worden verwerkelijkt.

Bij de inzet van camera's (bodycam) is er sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De gronden voor rechtvaardiging zijn:

- a. de noodzaak voor een gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak;
- b. uit een aparte belangenafweging blijkt dat de privacy-inbreuk proportioneel is;
- c. de privacy-inbreuk voldoet aan de subsidiariteitseis;
- d. er maximaal rekening wordt gehouden met de privacy van de geobserveerde.

a. Gerechtvaardigd belang/goede vervulling van een publiekrechtelijke taak

Met de inzet van bodycams wordt gepoogd om incidenten en onrechtmatige gedragingen te voorkomen. Het gebruik van de bodycams heeft dus betrekking op de handhaving van de lokale veiligheid en leefbaarheid, een publiekrechtelijke taak van de boa. Met de veiligheid van de boa in combinatie met de preventie van ongewenst gedrag jegens deze boa is een gerechtvaardigd belang gemoeid. Het belang van de verantwoordelijke is goed werkgeverschap en bescherming van personeel door de verantwoordelijke.

Uit evaluatie-momenten moet blijken of het gebruik van bodycams een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van de boa's en of deze een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen dan wel de-escaleren van ongewenst gedrag.

Bovendien kunnen beelden van een bodycam worden gebruikt als bewijsmateriaal in een strafzaak en dienen als ondersteunend materiaal inzake bestuurlijke handhaving.

b. Proportionaliteit

De bodycams worden pas aangezet wanneer de boa's in situaties terechtkomen die dreigen te escaleren. De beelden worden versleuteld opgeslagen op een beveiligde server en kunnen niet zomaar worden uitgelezen. Hiervoor is een protocol opgesteld, waarin onder meer wordt vermeld dat de beelden slechts na toestemming van de coördinator door een selecte groep, die is benoemd in het uitleesprotocol, kunnen worden uitgelezen. De beelden mogen niet verspreid worden via internet of social media. Door de strikte voorwaarden die gesteld worden aan het gebruik van de bodycams, wordt voldaan aan het vereiste van proportionaliteit.

c. Subsidiariteit

De veiligheid van de boa heeft voortdurend bijzondere aandacht.

Er wordt met regelmaat aandacht besteed aan de veiligheid van de boa's en er worden maatregelen getroffen. Alle boa's hebben de cursus RTGB (Regeling Toetsing Geweldbeheersing boa's) gevolgd. In opvolging daarvan krijgen zij ook de cursus IBT (Integrale beroepsvaardigheid Training). De huidige uitrusting van de boa behelst tot op heden geen vergelijkbaar middel dat kan worden ingezet in escalerende situaties om de in de inleiding gestelde doelen te bereiken.

d. Privacy van geobserveerde

De bodycam wordt duidelijk herkenbaar gedragen. Ter waarborging van de privacy zijn een werkinstructie en een uitleesprotocol opgesteld. Voor iedere verwerkingsgrondslag schrijft de Wpg (Wet politiegegevens) voor hoe lang de gegevens mogen worden verwerkt en bewaard, en wanneer ze moeten worden vernietigd. Mocht er naar aanleiding van een incident een uitleesverzoek komen, dan wordt dit gedaan volgens het opgestelde uitleesprotocol. Denk hierbij aan (ernstige) incidenten waarvan de boa aangifte doet bij de politie. Indien er vanuit de politie/justitie een uitleesverzoek komt, worden de beelden ter beschikking gesteld. Een uitleesverzoek kan schriftelijk worden aangevraagd. Hierbij gelden de voorwaarden dat de verzoeker een aantoonbaar belang heeft bij inzage van de beelden en dat het niet in strijd is met de bepalingen zoals opgenomen in de AVG.

De beelden van de bodycam worden gebruikt:

1. als bewijsmateriaal door de politie in geval van opsporing en vervolging van strafbare feiten (door burger of boa) (artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering);
2. bij de behandeling van klachten over het optreden van een boa. Zowel de BOA als de betrokken burger kan de beelden opvragen;
3. op verzoek van de betrokken boa om zijn of haar eigen handelen te kunnen evalueren.

De beelden zijn versleuteld. Bij ontvreemding van de bodycam kunnen de beelden niet zomaar worden uitgelezen. Ook hebben de bodycams geen externe verbinding. Het bekijken van de beelden kan enkel via de daartoe ingerichte omgeving.

Bijzondere persoonsgegevens

De AVG noemt in artikel 9 persoonsgegevens die als bijzonder moeten worden aangemerkt. Het betreft onder andere de gegevens over iemand godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid of seksuele leven. Als hoofdregel geldt dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens niet is toegestaan. Op camerabeelden van personen zijn de fysieke kenmerken van die personen zichtbaar. Zo is bijvoorbeeld zichtbaar of iemand een bril draagt (zegt iets over visuele gezondheid), of een hoofddoek (wat iets kan zeggen over de godsdienstige overtuiging).

De Autoriteit Persoonsgegevens beschouwt de camerabeelden van een persoon, ook om opportuiniteitsredenen, niet als bijzonder persoonsgegeven, als:

1. het doeleinde van de verwerking niet gericht is op het verwerken van een bijzonder persoonsgegeven dan wel op het onderscheid maken op grond van een bijzonder persoonsgegeven;
 2. het voor de verantwoordelijke redelijkerwijs niet voorzienbaar is dat de verwerking zal leiden tot het maken van een onderscheid op grond van een bijzonder persoonsgegeven;
 3. de verwerking van die bijzondere persoonsgegevens onvermijdelijk is bij die verwerking.
- Indien de verwerking van de camerabeelden echter identificatie tot doel heeft, worden deze wel als rasgegeven aangemerkt.

3.1 Protocol

Opslag beeldmateriaal

- de opgeslagen beelden zijn versleuteld en worden bewaard op een beveiligde omgeving;
- beheer van de beelden gebeurt bij de afdeling Integrale Veiligheid;
- ZEPICAM, de leverancier heeft géén toegang tot de camerabeelden;
- de bewaartermijn voor camerabeelden is 28 dagen. Als er in die periode geen uitleesverzoek ontvangen is, worden de beelden definitief vernietigd. Het vernietigen van de beelden wordt geautomatiseerd uitgevoerd. Indien er een uitleesverzoek is ontvangen in verband met een klachtenafhandeling, worden de beelden pas vernietigd nadat de procedure is afgerond;
- het is niet toegestaan om privémiddelen te gebruiken om opnamen te verwerken, denk hierbij aan bijvoorbeeld eigen gegevensdragers, software of hardware;
- de beelden worden niet verder verspreid, ook niet op het internet of op social media.

Uitlezen beeldmateriaal

Een verzoek tot uitlezing van de beelden kan gedaan worden door:

- de politie of het Openbaar Ministerie in geval van opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering);
 - De beelden worden in dit geval digitaal verstrekt aan de aanvrager. De aanvrager is hierna verantwoordelijk voor het beeldmateriaal. De bewaartermijn van 28 dagen blijft gelden.
 - de burger die een officiële klacht indient over het optreden van een boa;
- Indien het verzoek van een burger om de beelden waarop hij/zij te zien is te bekijken, wordt gehonoreerd, zal het bureauhoofd of coördinator van bureau Handhaving samen met de betrokken burger en boa kijken naar de beelden. Alleen de betrokkenen of een gemachtigde persoon mag de beelden bekijken. Vooraf aan het bekijken van de beelden moet de betrokkene of gemachtigde een geldig identiteitsbewijs laten zien;
- de betrokken boa die zijn of haar eigen handelen wil evalueren;
- Indien een boa beelden wil bekijken ter zelfreflectie kan deze een verzoek indienen tot uitlezen. Indien het verzoek wordt goedgekeurd door het bureauhoofd of coördinator van bureau Handhaving, zal deze samen met de betrokken boa kijken naar de beelden. Indien de boa dit wenst kan deze ook alleen de beelden bekijken, dit gebeurt dan in een aparte ruimte die de het bureauhoofd of coördinator ter beschikking stelt. De beelden zullen niet gebruikt worden voor de beoordeling van het functioneren van de boa.
- bureauhoofd handhaving of coördinator van bureau handhaving in het geval van een officiële klacht tegen boa.
- Indien het functioneren van de boa onderwerp is een klacht, zullen de beelden ondersteunend zijn aan de beoordeling hiervan. In dit geval doet bureauhoofd handhaving of coördinator van bureau handhaving een uitleesverzoek.

Het proces start met een verzoek tot uitlezen van (specifieke) bodycam-beelden. Onderstaande criteria zijn vastgesteld in het uitleesprotocol:

- een uitleesverzoek voor de camerabeelden dient schriftelijk per brief (gemeente Heerlen, t.a.v. bureauhoofd handhaving betreft uitleesverzoek bodycam, postbus 1 6400AA Heerlen) of e-mail (administratie_bureau_handhaving@heerlen.nl) te worden gedaan;
- het uitleesverzoek dient minimaal te bevatten:
- organisatie, naam, adres, telefoonnummer en/of emailadres;
- een aantoonbaar belang voor het uitkijken van de beelden;

- datum, tijdstip en plaats waar de beelden zijn opgenomen.
 - alle verzoeken tot uitlezen en de afhandeling ervan zullen apart geregistreerd worden. Zo moet achteraf te herleiden zijn: wanneer de bodycams zijn ingezet en met welk doel, maar ook van welke specifieke bodycam de beelden afkomstig waren, wie de drager was, wie de beelden wanneer heeft ingezien of aan wie ze zijn verstrekt;
 - het uitlezen van camerabeelden dient altijd goedgekeurd te worden door een bureauhoofd of coördinator van bureau Handhaving. Deze zal de noodzaak beoordelen van het ter beschikking stellen of verstrekken van opnamen.
- Het is niet toegestaan om persoonsgegevens verder te verwerken op een wijze die onverenigbaar is met de doelen waarvoor ze zijn verkregen. Wanneer het verzoek wordt ingewilligd wordt er door de coördinator opdracht gegeven om de beelden van de bodycam uit te lezen;
- tegen het besluit om niet te voldoen aan het verzoek kan verzoeker bezwaar en beroep instellen.

4. Werkinstructie

Bij het in gebruik nemen van de bodycam, worden de volgende gebruiksregels gehanteerd:

Uitgifte bodycam

- bij aanvang dienst;
- op persoon;

Gebruik bodycam

- de boa draagt de bodycam duidelijk en zichtbaar;
- Op het moment dat de handhaver dit voor zijn/haar veiligheid of voor de veiligheid van derden (collega en/of publiek) nodig acht, wordt de knop ingedrukt die een opname start; de bodycam maakt constant opnames die telkens na 30 seconden worden overschreven
- opname geschiedt enkel in de openbare ruimte en openbare gebouwen;
- bij opname van individuen wordt altijd door de boa vooraf gemeld (met een luide stem) dat er opnamen gemaakt gaan worden. Indien waarschuwing vooraf niet mogelijk is, omdat er door de boa direct gehandeld moet worden, wordt de bodycam direct aangezet;
- de boa waarschuwt collega's zoveel als mogelijk als hij of zij opnamen maakt of heeft gemaakt waarbij zij herkenbaar in beeld komen;
- nadat de dreigende situatie voorbij is of geen sprake is van escalatie, wordt de bodycam uitgezet.
- de boa rapporteert bij einde dienst indien er opnames gemaakt zijn zodat dit vast ligt. Vanwege de unieke bewijskracht van een proces-verbaal maakt de drager van de bodycam zo veel als mogelijk het proces-verbaal op voordat er opnamen bekeken gaan worden. Als de opnamen voorafgaand aan het opmaken zijn bekeken, wordt dit in het proces-verbaal vermeld;
- de drager mag niet zelfstandig bodycam-opnamen vernietigen tenzij daar afspraken over vastgelegd zijn met het bureauhoofd of coördinator.

Informereren

- De burgers waarvan de identiteit en adresgegevens bekend zijn worden per brief geïnformeerd over waar ze terecht kunnen voor informatie over de beelden en binnen welke termijn de beelden worden gewist;
- bij ontdekking van verlies, diefstal of beschadiging van de bodycam dient dit direct gemeld te worden aan de leidinggevende.

Inname bodycam

- aan het einde van de dienst wordt de bodycam ingeleverd;
- de bodycam wordt in het station (de cradle) gezet om de batterij weer op te laden en eventuele opnames op te slaan;

5. Evaluatie/Communicatie

Vanaf juli 2018 worden de bodycams tijdelijk toegevoegd aan de uitrusting van de boa's tot 1 maart 2019. In juni 2018 heeft er een nulmeting plaatsgevonden om na te gaan of de boa zich onveilig voelt en of hij in de praktijk te maken heeft met verbaal en/of fysiek geweld.

In januari 2019 vindt een evaluatie plaats. Daarbij wordt gekeken naar de frequentie van gebruik, techniek, ervaringen van boa's en het proces van uitlezen en opvragen van beelden (zie bijlage 1). Naar aanleiding van de evaluatie wordt besloten of de pilot wel of niet wordt voortgezet.

Er is een communicatieplan opgesteld (zie bijlage 2).

De afhandeling van klachten verloopt via de reguliere procedure zie <https://www.heerlen.nl/klacht-over-de-gemeente-indienen.html>;

Aldus besloten tijdens de vergadering van het college van burgemeester en wethouders der gemeente Heerlen van 3 juli 2018.

*de wnd. burgemeester,
E.G.M. Roemer
de secretaris a.i.,
M.L. Wilke*

Bijlage 1: Evaluatie

Doel

Het eindoordeel voor een succes is dat de boa's de bodycams willen blijven gebruiken. De evaluatie bevat minimaal een oordeel over :

- 1). de versterking van veiligheidsgevoelens (a.d.h.v. metingen van boa's)
- 2). het de-escalerende effect (d.m.v. een groepsgesprek met boa's)
- 3). de bediening van de bodycams (d.m.v. groepsgesprek met boa's)
- 4). het draagcomfort en functioneren (d.m.v. groepsgesprek met boa's)

De pilot is een succes wanneer de boa's de bodycams als toegevoegde waarde ervaren.

Ad 1: Meting onder boa's

In juni 2018 heeft een 0 meting plaatsgevonden onder de gebruikers. In januari 2019 vindt opnieuw een meting plaats om te bekijken wat de resultaten van de pilot zijn. Op basis van deze resultaten wordt in februari 2019 een besluit genomen of de pilot wordt verlengd en voor hoe lang.

	Nooit	Soms	Vaak	Altijd
Mijn werk brengt mij onveilige situaties				
Ik voel mij onveilig in mijn werk				
Ik heb te maken met verbaal geweld in mijn werk				
Ik heb te maken met fysiek geweld in mijn werk				

	Nee	Soms	Ja
Het dragen van een bodycam maakt verschil in mijn veiligheidsbeleving			
De bodycam maakt mij bewuster van mijn eigen handelen			

Ad 2, 3 en 4: De-escalerend effect, bediening bodycam en draagcomfort en functioneren van de bodycam
In januari 2019 wordt een bijeenkomst gepland met de gebruikers. In deze bijeenkomst worden deze thema's geëvalueerd. Een verslag van de uitkomsten van deze bijeenkomst vormt onderdeel van de evaluatie.

Bijlage 2: Communicatieplan

De burger wordt geïnformeerd over het inzetten van bodycams door:
een waarschuwing vooraf; indien mogelijk wordt bij de opname van individuen altijd door de boa vooraf gewaarschuwd/gemeld (met een luide stem) dat er opnamen gemaakt gaan worden. Indien de bodycam is ingezet wordt;

De burger zal via een persbericht, nieuwsbericht op gemeentelijke website en andere gemeentelijke kanalen geïnformeerd over de inzet van de bodycams.

De notitie bodycams zal digitaal bekend worden gemaakt.

Plaatsen informatie op de website

Op de gemeentelijke website wordt medegedeeld dat de bodycams gebruikt gaan worden. Daarnaast is er informatie te vinden over wie de beelden mag bekijken, hoe lang de beelden bewaard kunnen worden, op welke wijze de burger die gefilmd is een uitleesverzoek kan doen en een klacht kan indienen en hoe de burger bezwaar kan maken als het verzoek wordt afgewezen.

Burger die gefilmd is per brief informeren

Indien wij de identiteit en adresgegevens van de burger hebben die gefilmd is, wordt deze per brief onder andere geïnformeerd over wie de beelden mag bekijken, hoe lang de beelden bewaard kunnen worden, op welke wijze hij/zij een uitleesverzoek kan doen en een klacht kan indienen.