

Onderwerp Veiligheid versus Privacy/Discussienotitie

Steller M. Visser

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 77 73 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 4703488

Datum 12-10-2014 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op dinsdag 25 november 2014 is er een extra raadscommissievergadering Financiën en Veiligheid gepland. Tijdens deze raadscommissie ga ik graag met u in debat over de thema's privacy en veiligheid. Hierbij stuur ik een discussienotitie over dit onderwerp.

In december bespreek ik met u de Kadernota Veiligheid 2015-2018. Daarop vooruitlopend hecht ik eraan tijdens de raadscommissie op 25 november 2014 ook met u van gedachte te wisselen over enkele afwegingen die ik als burgemeester op het gebied van veiligheid moet maken.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester van Groningen

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'R' followed by a smaller 'L' and a flourish.

dr. R.L. (Ruud) Vreeman

Bevoegdheden burgemeester: Veiligheid versus Privacy

Tekst uit coalitieakkoord

Privacy en zelfbeschikking zijn integraal onderdeel van het veiligheidsbeleid. De afgelopen tijd zijn er ontwikkelingen geweest in de stad die hebben geleid tot verruiming van de bevoegdheden van de burgemeester om maatregelen te treffen ter bescherming van de veiligheid van mensen (bijvoorbeeld preventief fouilleren en het instellen van cameratoezicht). We willen met de raad een fundamenteel debat over de vraag in hoeverre deze bevoegdheden proportioneel zijn en passen in een veiligheidsbeleid dat zowel oog heeft voor veiligheid als voor privacy.

Aanleiding

In de stad kunnen zich gebieden voordoen waar de openbare orde en veiligheid wordt verstoord of dreigt te worden verstoord. In die gevallen is direct ingrijpen door politie en gemeente noodzakelijk. Daarbij wordt door raad en burgers rechtstreeks naar de burgemeester gekeken. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en wordt hier ook op aangesproken en afgerekend.

In een aantal gevallen is de bevoegdheid van de burgemeester om te kunnen handelen echter afhankelijk van het instrumentarium dat de raad hem, bij verordening, verleent. Dat geldt met name voor de toepassing van vast cameratoezicht en de mogelijkheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen (dwz. een gebied waarbinnen preventief gefouilleerd kan worden op last van de officier van justitie).

Ik ben van mening dat ik als burgemeester maximaal gebruik moet kunnen maken van de wettelijke mogelijkheden die er op dit gebied zijn. Omdat toepassing van deze bevoegdheden spanning oplevert met de privacy van burgers hecht ik aan het voeren van een fundamentele discussie met u om nogmaals duidelijk te maken dat ik bereid ben hierin mijn verantwoordelijkheid te nemen. Het is gelet op deze verantwoordelijkheid noodzakelijk dat u als raad deze verantwoordelijkheid faciliteert.

Preventief fouilleren (incl. korte evaluatie toepassing in A-kwartier)

In de APVG is voor de duur van één jaar de bevoegdheid van de burgemeester opgenomen om in de stad een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Deze bevoegdheid is geëindigd per 1 oktober jl. Binnen een veiligheids-*risicogebied* kan de officier van justitie de politie gelasten tot preventief fouilleren op verboden wapenbezit. Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied kan alleen onder de volgende voorwaarden:

- Er moet sprake zijn van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, of er moet sprake zijn van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;
- De aanwijzing kan slechts gelden voor een bepaalde duur, die niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde;
- De aanwijzing kan slechts gelden voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde;
- De burgemeester kan pas overgaan tot de aanwijzing na overleg hieromtrent met politie en justitie in het lokaal driehoeksoverleg;
- Nadat de burgemeester tot aanwijzing is overgegaan dient hij de gemeenteraad hier zo spoedig mogelijk van in kennis te stellen;
- Zodra de verstoring van de openbare orde, of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is geweken dient de burgemeester de gebiedsaanwijzing in te trekken.

Bovenstaande vereisten geven aan dat het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied door de burgemeester geenszins betekent dat er direct in het gebied preventief gefouilleerd kan worden.

Nadat de burgemeester een gebied heeft aangewezen is het, zoals gezegd, vervolgens aan de officier van justitie om te bepalen of er een last wordt afgegeven tot preventief fouilleren op verboden wapenbezit. Zo'n last van de officier van justitie wordt afgegeven voor een bepaalde duur, die niet langer mag zijn dan 12 uren. De mogelijkheid tot preventief fouilleren beperkt zich dus tot de duur van de last van de officier van justitie en geldt niet voor de gehele duur van de aanwijzing van het gebied. Wel is het zo dat de officier van justitie gedurende de aanwijzing meerdere malen een bevel tot het houden van een fouilleringsactie kan geven. Hiermee zijn de mogelijkheden om daadwerkelijk uitvoering te geven aan preventief fouilleren aan strikte wettelijke voorwaarden gebonden.

Zoals u weet heb ik van mijn aanwijzingsbevoegdheid gebruik gemaakt door een gebied in het A-kwartier als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen gedurende de periode van 25 juni 2014 tot 25 september 2014. Na aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied zijn tijdelijke camera's geplaatst. Op basis van de Politiewet heeft de politie de bevoegdheid om cameratoezicht gedurende een bepaalde periode in te zetten in het belang van de openbare orde en veiligheid. Na de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied heeft de officier van justitie vier maal een last tot preventief fouilleren afgegeven, voor bepaalde periodes in de avonden van 26 en 28 juni 2014 en 11 en 13 september 2014. In deze periodes zijn in totaal zes preventief fouilleeracties uitgevoerd. Over de resultaten van de aanwijzing en de preventief fouilleeracties in juni 2014 heb ik uw raad bij brief van 2 juli jl. geïnformeerd (zie bijlage).

Op basis van de op 11 september afgegeven last van de officier van justitie is één preventief fouilleeractie uitgevoerd. Bij deze actie zijn bij verschillende personen de volgende goederen aangetroffen: een gebruikers- hoeveelheid cocaïne, een bijl, een schaar, een zakmes, een mesje en (halve) schaar, vier Zwitserse zakmessen (bij vier verschillende personen).

Zoals gezegd heeft de officier van justitie ook voor 13 september 2014 een last tot preventief fouilleren afgegeven. De politie heeft de situatie ter plaatse mede beoordeeld door het uitkijken van de tijdelijke, door de politie geplaatste, camera's. Op het moment dat uitvoering zou worden gegeven aan de last, heeft de politie besloten af te zien van de preventief. Reden hiervoor was dat het op dat moment extreem rustig was in het veiligheidsrisicogebied.

De mensen die tijdens de acties in het veiligheidsrisicogebied waren, reageerden over het algemeen positief op het preventief fouilleren.

Naast de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied zijn eind juni/begin juli 2014 aan vijf van de belangrijkste overlastveroorzakers gebiedsverboden, met een duur van drie maanden, opgelegd voor het gebied dat als veiligheidsrisicogebied is aangewezen. Als gevolg hiervan waren deze personen gedurende de aanwijzing niet in het gebied aanwezig.

Het algehele beeld is dat de drugoverlast in het A-kwartier sinds de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied, de inzet van politiecamera's en het opleggen van gebiedsverboden aan de belangrijkste overlastplegers, aanzienlijk is afgenomen. Gedurende de periode van aanwijzing zijn veel minder structurele overlastplegers (die voorheen dagelijks in het A-kwartier aanwezig waren) in het gebied gesignaleerd. Het kwam in deze periode veelvuldig voor dat geen of slechts enkele van de structurele overlastplegers in het gebied aanwezig waren. Het aantal meldingen van drugoverlast is sinds de aanwijzing ook aanzienlijk afgenomen. Waar voorheen een aantal van 18 tot 20 overlastmeldingen (met daaropvolgende politie-inzet) per maand gebruikelijk was waren er tussen eind augustus en eind september 2014 gemiddeld 7 meldingen per maand.

Gebleken is dat een groot deel van de (doorgaans structureel aanwezige) overlastplegers sinds de aanwijzing het aangewezen gebied meer en meer zijn gaan mijden.

Cameratoezicht

De door u vastgestelde verordening cameratoezicht geeft de burgemeester de ruimte om in een gebied waar met regelmaat grote bezoekersaantallen komen en waar relatief veel geweldsincidenten plaatsvinden, vaste camera's te plaatsen. In de Gemeentewet is als voorwaarde vastgelegd dat de burgemeester alleen tot de inzet van cameratoezicht mag besluiten als dat in het belang van de openbare orde **noodzakelijk** is. Cameratoezicht mag alleen toegepast worden als het doel niet met minder ingrijpende (= minder op de privacy ingrijpende) middelen bereikt kan worden.

Op dit moment mag ik slechts vaste camera's plaatsen in het uitgaansgebied (in het kader van veilig uitgaan). Ik acht deze toepassingsmogelijkheid te beperkt en ook de mogelijkheden die de politie heeft om camera's tijdelijk te plaatsen zijn te beperkt, omdat deze onvoldoende mogelijkheden geven voor een structurele aanpak bij ernstige en langdurige overlast. Juist de situatie in het A-kwartier maakt duidelijk dat ik de bevoegdheid moet hebben om de bestaande langdurige ernstige overlast structureel aan te pakken en daarbij camera's te kunnen inzetten. Met het gebruik van camera's optimaliseren we ook de inzet van de politie en daarmee de veiligheidsaanpak.

Overwegende

Ik ben me er terdege van bewust dat toepassing van cameratoezicht en/of de aanwijzing van een veiligheids-risicogebied een inbreuk op de privacy van burgers betekent. Maar dat mag geen reden zijn om op voorhand de situaties waarin ik van de bevoegdheden gebruik kan maken te beperken. Wel spelen de privacyaspecten een rol bij mijn afwegingen om in voorkomende gevallen wel of niet te besluiten tot toepassing van cameratoezicht of aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Maar de beoordeling of toepassing van cameratoezicht en/of aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied een te grote inbreuk op de privacy van burgers vormt is erg afhankelijk van de ernst van het openbare orde probleem. Hoe ernstiger dat probleem, hoe eerder een inbreuk op de privacy toelaatbaar is.

Een besluit tot toepassing van cameratoezicht en/of aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied moet ik aan de raad melden (artikel 180 Gemeentewet). Op basis daarvan kunt u beoordelen of er sprake is van een besluit waarbij sprake is van een te grote inbreuk op privacy oftewel een disproportioneel besluit en dan mag u me daarop aanspreken. Discussie daarover, zo die er al zou zijn, kan dus achteraf plaats vinden en daar hoort het ook.

Ik beschouw het als uw verantwoordelijkheid als raad om mij volledig in positie te brengen, zodat ik in voorkomende gevallen direct tot adequaat optreden over kan gaan. Terugkijkend naar januari 2013 - toen de situatie in het A-kwartier ernstige vormen aannam – was er uw dringende beroep op de burgemeester om snel tot actie over te gaan. Om snel en adequaat tot actie over te kunnen gaan, moet ik echter volledig gebruik kunnen maken van alle mij ter beschikking staande wettelijke bevoegdheden. Daarom blijf ik bij uw raad benadrukken hoe belangrijk ik het vind om over deze bevoegdheden te kunnen beschikken zonder daarbij aan door u opgelegde beperkingen gebonden te zijn. Voor mij heeft dit alles te maken met het volledig kunnen waarmaken van mijn verantwoordelijkheid als burgemeester. Deze verantwoordelijkheid strekt zich eveneens uit tot de privacy van inwoners van deze stad. Ik zal geen inbreuk op privacy van burgers maken als ik met minder vergaande middelen hetzelfde doel kan bereiken. Maar de dringende maatschappelijk behoefte aan een veilige leefomgeving maakt dat een inbreuk op de privacy in bepaalde omstandigheden gerechtvaardigd is. Juist vanwege het belang van de privacy van burgers vind ik het vanzelfsprekend dat ik u moet informeren en verantwoording moet afleggen over het door mij gevoerde beleid.

Kadernota veiligheid: dilemma's

In december ligt de kadernota Integrale Veiligheid 2015-2018 ter vaststelling in uw raad. Deze kadernota bevat de veiligheidsprioriteiten die de komende vier jaren nadrukkelijk aandacht zullen krijgen.

Ik hecht eraan met u van gedachte te wisselen over enkele afwegingen die ik als burgemeester op het gebied van veiligheid moet maken. Veelal betreft het een zoektocht naar de juiste oplossing. Juist waar het dilemma's betreft is het van belang dat ik zoveel mogelijk handelingsruimte heb. Dit sluit aan bij de discussie die ik met u heb gevoerd over privacy.

Het veiligheidsbudget is niet oneindig. Dit geldt tevens voor de capaciteit van de gemeente, de politie en andere hulpdiensten. Het is daarom noodzakelijk om prioriteiten vast te leggen in het veiligheidsbeleid. Binnen de prioriteiten zullen echter ook keuzes gemaakt moeten worden. Dit gaat soms over de basale vraag waar de schaarse inzet het best tot zijn recht komt, maar kan ook betrekking hebben op het evenwicht tussen preventie en repressie. Veelal is sprake van acute situaties.

Ook acht ik het van groot belang om uw raad en de burgers van deze stad te informeren over veiligheid. Ik neem u graag mee in vraagstukken waar ik als burgemeester tegen aan loop.

Dilemma 1

Er is sprake van een initiatief van jongerenwerkers om in het kader van buurtopbouw, bepaalde probleemgroepen te faciliteren bij een weekendje weg tijdens de jaarwisseling. Naar verwachting zal de bekende buurtproblematiek zich minder/niet voordoen bij afwezigheid van een deel van deze jeugdigen. Is het verstandig dit als burgemeester te faciliteren, of beloon ik hiermee ongewenst gedrag?

Dilemma 2

Er bestaan ernstige zorgen over een bepaalde persoon in een wijk in Groningen. Vanwege mogelijk openbare orde en veiligheidsproblematiek, waaronder de veiligheid van buurtgenoten, wordt een veiligheidsoverleg gepland met verschillende instanties. Eén van de instanties geeft aan omwille van privacy van de betrokkene geen informatie te willen verstrekken. Dit moet ik respecteren, maar tegelijkertijd ben ik verantwoordelijk voor de veiligheid en moet een goede aanpak kunnen worden bepaald. Hoe ver moet je gaan met het delen van informatie?

Dilemma 3

De inbreng van burgers en ondernemers in deze Stad staat hoog in het vaandel. Bij initiatieven zal ik altijd moeten kijken naar de risico's. In veel gevallen wordt dit gezien als onnodig betuttelend. Toch merken we juist bij een incident (bijvoorbeeld Haaksbergen) dat direct naar de rol van de burgemeester wordt gekeken. In hoeverre kun je als burgemeester nog risico's nemen?

Dilemma 4

In verband met drugshandel (bijvoorbeeld hennepkwekerijen) worden in korte tijd in een bepaald deel van de stad 6 hennepkwekerijen opgerold. Daarover zou ik de media kunnen opzoeken, aangezien ik voortvarend optreed. Keerzijde is dat een bepaalde stadsdeel daardoor minder aantrekkelijk kan worden en de veiligheidsbeleving afneemt. Wanneer is het beleid succesvol?

Dilemma 5

Ik heb kennis van het terugkeren van een zedendelinquent uit detentie. Deze persoon zal zich na overleg met instanties gaan vestigen in Groningen. Uiteraard is bij de woonplek rekening gehouden met de omstandigheden van het geval. Doe ik er goed aan de buurt te informeren?

Dilemma 6

De jeugdproblematiek in een wijk is dusdanig dat acuut moet worden ingegrepen. Dit vergt inzet van gemeentelijk toezichthouders, de politie en buurtwerkers. Deze inzet moet enige tijd worden gecontinueerd. De capaciteit kan maar één keer worden ingezet. De inzet gaat dus ten koste van andere prioriteiten. Hoe verdelen we de capaciteit?