



# Geen woorden, maar beelden

Evaluatie pilot bodycams BOA's



Gemeente Rotterdam

## Colofon

Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI)

**Datum:** 1 september 2019

**Auteur(s):** Marn van Rhee, Marcel van Toorn, Sander Flight

**Vragen:** [onderzoek@rotterdam.nl](mailto:onderzoek@rotterdam.nl)

# Samenvatting

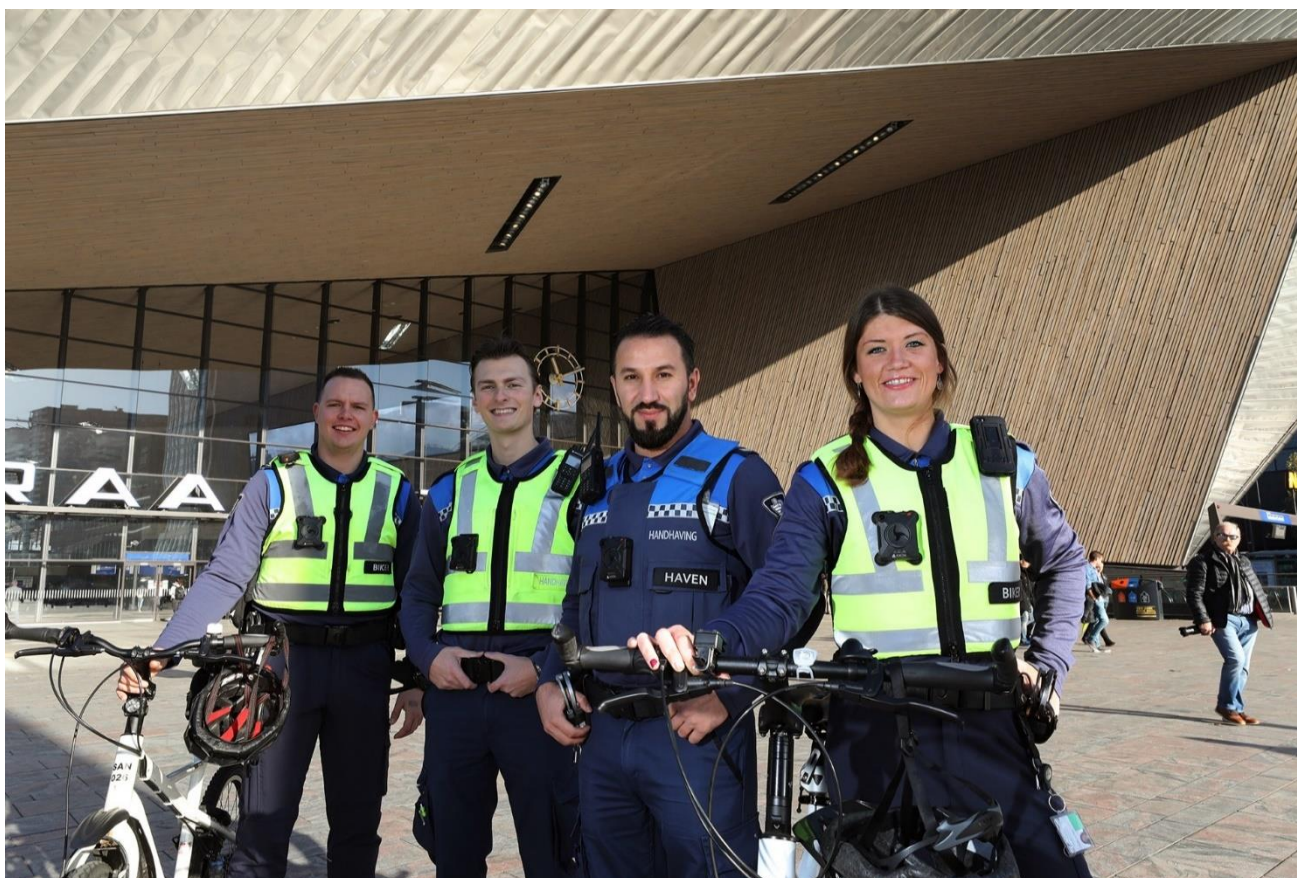
In november 2018 is de gemeente Rotterdam gestart met een pilot bodycams voor handhavers. In de eerste zes maanden van de pilot, dus van november 2018 tot en met mei 2019, is dit onderzoek uitgevoerd om te zien welke resultaten de bodycams opleveren. De centrale vraag in het onderzoek is:

**Leidt het dragen van een bodycam tot een groter veiligheidsgevoel bij handhavers en is er sprake van een disciplinerend effect op burgers?**

Het onderzoek voldoet aan de hoogste standaard van wetenschappelijk onderzoek: een Randomized Controlled Trial (RCT). Dat betekent dat vijftig handhavers op Rotterdam-Zuid bodycams gingen gebruiken en een controlegroep van vijftig handhavers in Rotterdam-Noord zonder bodycam werkte. Beide groepen zijn zowel vooraf als tijdens de pilot onderzocht om zo precies mogelijk te kunnen bepalen of er iets is veranderd tussen 'voor' en 'na'. De onderzoeksopzet met twee groepen

biedt daarnaast de mogelijkheid te bepalen wat de verschillen zijn tussen de groepen die 'wel' of 'niet' een bodycam droegen. Er zijn diverse onderzoeksmethoden ingezet. Onder beide groepen is drie keer een enquête uitgezet: vóór aanvang van de pilot (t-0), een paar maanden na de start van de pilot (t-1) en aan het eind van de onderzoeksperiode van een half jaar (t-2). Verder zijn er diepte-interviews afgenomen met handhavers die een bodycam hebben gedragen. Ook hebben de onderzoekers zelf geobserveerd tijdens de instructiebijeenkomsten waar de werking van de cam werd uitgelegd en bij de briefings van de teams. Tot slot zijn logbestanden geanalyseerd uit het registratiesysteem (Evidence) van de bodycams met daarin informatie over het in- en uitloggen van de bodycams en de gemaakte opnames.

We onderscheiden bikers en handhavers (BOA's) van cluster Zuid. De bikers hebben in 2016 al een periode met een bodycam gewerkt dus bij deze groep kan worden bezien wat de effecten op de langere termijn zijn. De groep handhavers die is onderzocht bestaat uit circa honderd handhavers en de respons op de verschillende enquêtes komt gemiddeld uit op twee derde. Dat is een



redelijk hoge respons, maar uitsplitsing naar de drie onderzoeksgroepen (bikers, handhavers Zuid en handhavers Noord) levert kleine aantallen respondenten op. Toetsen op statistische significantie zijn dus niet goed mogelijk. Dat betekent dat 'harde' conclusies over het effect van bodycams onmogelijk zijn.

## Literatuurstudie

Uit de literatuurstudie blijkt dat het effect van bodycams afhankelijk is van de context. In gebieden waar burgers veel agressie en geweld plegen tegen politie en handhavers kunnen bodycams een groter effect hebben dan in gebieden waar die problemen veel zeldzamer zijn. Als handhavers zich altijd al veilig voelden, zal de bodycam niet tot een nóg veiliger gevoel leiden.

Een andere belangrijke context wordt gevormd door de afspraken over het gebruik van de bodycams: de spelregels. Wie dragen de bodycams, wat moet er worden opgenomen en wie kan er bij de beelden? Uit de literatuur blijkt dat in organisaties waar deze afspraken worden nagekomen de effecten van bodycams anders zijn dan in organisaties waar mensen zich niet aan de afspraken houden. Als de medewerkers de bodycam zien als een controle-instrument van het management zullen ze niet geneigd zijn de bodycam aan te zetten. Dat beïnvloedt de effecten die de bodycam op straat heeft. In Rotterdam is in overleg met de handhavers zelf afgesproken dat alle handhavers op Zuid verplicht een bodycam moesten dragen en dat deze, behalve tijdens pauzes en dergelijke, continu *stand-by* moest staan. De handhaver bepaalde wel zelf wanneer er een opname werd gestart. De opnames werden versleuteld opgeslagen op een beveiligde server die alleen toegankelijk was voor twee geautoriseerde functionarissen en alleen voor specifieke doelen (opsporing, klachtafhandeling, inzageverzoek). In het onderzoek wordt gezien in hoeverre de handhavers zich aan deze afspraken hebben gehouden en wat dat betekent voor de effecten van de bodycams.

Een derde context is de fysieke omgeving waar de bodycam wordt ingezet. De situatie op het Stadhuisplein in een uitgaansnacht is niet te vergelijken met een woonwijk zoals bijvoorbeeld Hillegersberg op een gewone doordeweekse ochtend. Een stationsgebied is anders dan een winkelcentrum en de haven is niet te vergelijken met de binnenstad: er zijn andere mensen die andere dingen doen op andere momenten van de dag. Dat soort verschillen werken door in de effecten die de bodycams kunnen hebben.

Verder laat de literatuurstudie zien dat bodycams in theorie zeer veelbelovend kunnen werken: preventief, de-

escalerend en ook repressief. Maar die effecten krijg je alleen als je de benodigde mechanismen activeert. Dus als je bijvoorbeeld opnames achteraf wilt gebruiken voor opsporing of klachtafhandeling, moeten er wel opnames op de juiste momenten en op de juiste wijze zijn gemaakt. En als je bijvoorbeeld wilt dat agressieve burgers zich beter gaan gedragen door de bodycam, moeten ze die wel bewust waarnemen. Dus moet je ze er wellicht mondeling op wijzen dat je een bodycam draagt en dat ze in de problemen zullen komen als ze niet rustig worden.

Training en begeleiding zijn van het grootste belang om ervoor te zorgen dat de handhavers weten wat de bedoeling is en hoe ze de gewenste effecten het beste kunnen bereiken. Een instructie aan het begin is niet genoeg: de inzet van ambassadeurs of kennisinstructeurs is essentieel. Dat zijn collega's binnen de groep die veel kennis hebben van bodycams en die hun collega's permanent kunnen voorlichten en helpen. In Rotterdam is daar niet voor gekozen en het onderzoek laat zien dat daar dus verbetering mogelijk is. Ruim een derde van de Rotterdamse handhavers is zonder instructie met een bodycam de straat op gegaan. Het aan- en afmelden bij het systeem werkte niet goed en het is ondanks maandelijkse rapportages met overzichten en tips niet gelukt om dat te verbeteren. Sommige handhavers weten niet wanneer ze een opname moeten starten of dat ze burgers moeten waarschuwen als ze dat doen. Dat roept de vraag op of de positieve effecten die bodycams in theorie zeker hebben ook in de praktijk zijn geactiveerd.

## Instructiebijeenkomsten

Voorafgaand aan de pilot zijn instructiebijeenkomsten georganiseerd waar het gebruik van de bodycams is uitgelegd en waar is geoefend met het maken van opnamen. Zoals gezegd is ruim een derde van de handhavers niet bij een instructiebijeenkomst aanwezig geweest. Aanwezigheid is niet geregistreerd en er was geen gelegenheid om alsnog een instructiebijeenkomst bij te wonen. Dus een aanzienlijk deel van de handhavers is de straat opgegaan zonder instructie. In de toekomst moet worden bijgehouden wie de instructies niet hebben gevolgd, zodat er voor die medewerkers een 'veegklas' kan worden georganiseerd. Uitgangspunt is immers dat niemand met een bodycam de straat op gaat zonder instructie.

Overigens is dit probleem gedeeltelijk opgelost door de werking van de bodycams en het protocol bodycams te

behandelen tijdens de Integrale Beroepsvaardigheden Training (IBT); een periodieke training voor handhavers.

## Gebruik digitale informatie

Naast de instructiebijeenkomsten werd informatie over bodycams beschikbaar gesteld via Alfresco: de besloten digitale omgeving voor handhavers. Hier is onder meer een procesbeschrijving te vinden van de in- en uitlogprocedure. Gebleken is dat driekwart van de handhavers Alfresco niet gebruikt. Dat moet dus meer gestimuleerd worden. Er moet aandacht zijn voor de wijze waarop kan worden ingelogd op dit systeem en alle informatie, zoals de powerpointpresentatie die is gebruikt tijdens de instructiebijeenkomsten, moet erop worden geplaatst.

Een andere optie is om handhavers pro-actiever voor te lichten over de in- en outs van een bodycam, bijvoorbeeld via email. De essentiële documenten zoals het protocol bodycams, de procesbeschrijving bodycams en de presentatie van de bodycamtraining moeten standaard aan alle betrokken handhavers worden gemaïld met het verzoek hier grondig kennis van te nemen. Verder dient hierop te worden teruggekomen bij de IBT of briefings. Nagegaan dient te worden of men kennis heeft genomen van de gestuurde informatie en of er nog behoefte is aan verduidelijking.



## Bodycam dragen

Toen de pilot enkele maanden liep, is in de enquête (t-1) gevraagd of men conform het protocol altijd een bodycam draagt. Driekwart deed dat naar eigen zeggen inderdaad altijd. Een kwart deed dat niet altijd, de redenen

daarvoor zijn: men vergeet het weleens, een te complexe inlogprocedure, onbekend met het uitgangspunt dat er altijd een bodycam wordt gedragen of de medewerker beschikt niet over een inlogaccount. Maar alles overziend, is de bodycam dus volgens de enquête vaak gebruikt.

De dertien handhavers waar we afzonderlijk mee hebben gesproken zeiden allemaal dat zij consequent iedere dag een bodycam droegen tijdens de pilot. Uit het registratiesysteem van de bodycams, Evidence, komt een ander beeld naar voren. De helft van alle handhavers die in het systeem zijn aangemeld hebben niet ingelogd in de voorafgaande maand. Er is dus een discrepantie tussen wat handhavers (waar mee is gesproken) vertellen en wat er (over de hele groep) geregistreerd is. Maar uit de gesprekken weten we dat het inloggen zeker niet elke dag op de eigen naam gebeurde. Daar was ook lang niet altijd een controle op door de teamleider, zoals in de werkinstructie is vastgelegd.

## In- en uitloggen

In de procesbeschrijving staat dat de teamleider ervoor zorgt dat bij aanvang van elke dienst het personeelsnummer van elke handhaver wordt gekoppeld aan de juiste bodycam. Uit het onderzoek blijkt dat het in- en uitloggen chaotisch verloopt. Sommigen loggen bij iedere dienst op de eigen naam in, maar soms worden meerdere bodycams opgehaald door een handhaver die ze vervolgens uitdeelt aan de collega's. Die bodycams worden dus wel gedragen, maar staan niet op de juiste naam in het systeem. Eventuele opnames zijn dan ook niet gekoppeld aan de naam van de persoon die de opname maakte, maar aan de naam van de persoon die is ingelogd. De teamleiders hebben lang niet altijd gecontroleerd of de juiste procedure is gevolgd. Kortom: een gebrekkige inlogdiscipline in combinatie met onvoldoende controle.

Het inlogstelsel voor de bodycams is bij aanvang gevuld met personeelsinformatie over alle medewerkers die met een bodycam zouden gaan werken. In de loop van zes maanden verandert het medewerkersbestand uiteraard: er komen nieuwe mensen bij en anderen vertrekken, bijvoorbeeld naar een ander deel van de stad. In de inlogaccounts zijn nooit wijzigingen doorgevoerd: het personeelsbestand bij aanvang van de pilot is nooit veranderd. Consequentie is dat nieuwe handhavers niet

op hun eigen naam konden inloggen. Ook worden handhavers die er al niet meer werken, consequent in de overzichten opgevoerd als handhaver die nooit een bodycam meeneemt en zich dus niet aan de afspraken houdt.

Om het inloggen beter te laten verlopen, is het van belang voldoende dockingstations te hebben. Voor alle handhavers in de pilot was één dockingstation beschikbaar op de Molenvliet in Rotterdam IJsselmonde. Voor sommige bikers was het heel omslachtig om eerst in Rotterdam-Zuid een bodycam op te halen en daarna te vertrekken naar hun werkgebied Rotterdam Prins Alexander en aan het einde van de dienst weer uit te loggen op de Molenvliet. Dat heeft ertoe geleid dat een deel van de bikers geen bodycam droeg.



Verder is onvoldoende gebruik gemaakt van de maandelijks managementrapportage uit Evidence die breed beschikbaar werd gesteld. Daaruit bleek elke maand weer dat circa de helft van de handhavers niet op naam inlogde. Dit heeft niet geleid tot bijsturing of aanpassing van de inlogprocedures.

Er was dus geen waterdichte inlogprocedure, er was onvoldoende controle en is er onvoldoende bijgestuurd. Betere informatievoorziening kan en zal helpen, maar consequente controle door de teamleiders is ook noodzakelijk.

## Functionaliteit bodycams

Over de functionaliteit van de bodycams zijn de gebruikers zeer tevreden. De bufferfunctie van de bodycam, die twee minuten voorafgaand aan het starten van een opname de gebufferde beelden vastlegt, wordt als prima beoordeeld. Daardoor staat niet alleen het incident op beeld, maar ook de aanleiding van een escalatie. Een ander sterk punt van de bodycams van Axon is de grote zichtbaarheid als de bodycam stand-by staat. Dan knipt de groene ring rondom de opnameknop waardoor

burgers over het algemeen weten dat er een bodycam wordt gedragen. Veel burgers denken ook dat de camera permanent opneemt. Dat heeft volgens handhavers al een disciplinerend effect op het gedrag van burgers, waardoor de handhavers zich veiliger voelen. Er zijn geen storingen voorgekomen en er zijn geen bodycams kapot gegaan. De batterij gaat de hele dienst lang mee, zelfs als men vergeet de bodycam uit de bufferstand te halen bij kantoorwerk of in de pauzes.

## Gebruiksgemak bodycams

Ook over het gebruiksgemak van de bodycam zijn de handhavers over het algemeen tevreden. De bodycam kan eenvoudig op het uniform worden bevestigd en zit goed vast. De bewegingsvrijheid wordt er niet door belemmerd en het bedienen van de bodycam wordt als eenvoudig beoordeeld. Wel geven sommigen aan dat het starten van een opname, door de aan- en uitknop dubbel aan te tikken, enige oefening vergt en dat het bij een escalatie niet altijd in één keer lukte. Het blindelings starten van een opname in hectische situaties is kennelijk een handeling die oefening vergt en moet inslijten.

## Effecten bodycams

In het onderzoek is een vijftal effecten van de bodycams onderzocht. Voor een deel hebben we dat kwantitatief kunnen meten: dat komt in de volgende paragraaf aan de orde. Hier bespreken we eerst de opinies van de handhavers zelf, zoals in de interviews verwoord.

Ten eerste het disciplinerende effect op het gedrag van burgers. Burgers hebben over het algemeen door dat er een bodycam wordt gedragen. Volgens de handhavers brengt dat een positieve gedragsverandering bij burgers teweeg. Dit uit zich volgens hen onder meer in minder verbale agressie, minder escalaties en minder bedreigingen.

Het tweede mogelijke effect is een groter gevoel van veiligheid bij de handhavers. De bodycam levert niet direct een veiliger gevoel op, maar de positieve gedragsverandering bij burgers leidt wel indirect tot verhoging van het veiligheidsgevoel bij handhavers. Gebleken is dat ongeveer de helft van de handhavers zich veiliger voelt mét een bodycam. Een deel van hen voelt zich desondanks overigens nog wel af en toe onveilig.

Het derde effect, namelijk dat handhavers zich zekerder voelen, wordt minder herkend. Ongeveer een kwart van de handhavers zegt dat de bodycam dit effect had.

Het vierde mogelijke effect van een bodycam is een afname van geweldsincidenten. Ongeveer de helft van de respondenten in de enquête denkt dat geweldincidenten afnemen ten gevolge van bodycams. Uit de interviews blijkt dat men dit moeilijk te beoordelen vindt, omdat geweld (gelukkig) weinig voorkomt.

Het vijfde en laatste effect is een disciplinerend effect op de handhavers zelf. Ongeveer de helft denkt dat handhavers zich door het dragen van een bodycam beter aan de regels houden en zich professioneler gaan gedragen.

## Actie, reactie en gevolg

We hebben ook kwantitatieve informatie verzameld over de bikers en de handhavers die met bodycams werkten en over de handhavers in de controlegroep. We maken onderscheid tussen acties van handhavers, de reacties van burgers daarop en de gevolgen voor de handhavers. Voor de bikers hebben we twee metingen: voor en tijdens de pilot. Voor de handhavers in Zuid en de controlegroep in Noord hebben we drie metingen.

### Bikers

Voor de bikers is het beeld als volgt:

- **acties:** sinds het dragen van de bodycams is het aantal acties van bikers afgenomen. Minder waarschuwingen, minder boetes, minder staande houdingen en minder aanhoudingen;
- **reacties:** er is een afname van verbale agressie, er zijn minder escalerende situaties en minder bedreigingen;
- **gevolgen:** er is een afname van onveiligheidsgevoelens onder bikers.

Het aantal respondenten is niet groot en de verschillen zijn dat ook niet. Maar we zien wel op alle indicatoren dezelfde gunstige ontwikkeling en het beeld wordt bevestigd door de interviews die met bikers zijn afgenomen. Conclusie: de bodycams die door de bikers werden gedragen werkten preventief, waardoor de bikers zich veiliger gingen voelen.

### Handhavers

Uit de vergelijking tussen de handhavers met bodycams (Zuid) en zonder bodycams (Noord) komt een gemengd beeld:

- **acties:** de handhavers op Zuid hebben iets meer boetes en aanhoudingen; het aantal staande houdingen en waarschuwingen blijft ongeveer gelijk. In Noord zien we juist dat er veel minder werd opgetreden: een afname van het aantal boetes en, zij het iets lichter, bij de overige acties;
- **reacties:** de bodycam zorgt ervoor dat situaties minder vaak escaleren, zo lijkt het. Dit effect is het duidelijkst bij bedreigingen: die komen minder vaak voor. Bij verbale agressie is het effect minder duidelijk. Over het effect op fysiek geweld kan geen uitspraak worden gedaan; daar is het aantal incidenten (gelukkig) te klein voor;
- **gevolgen:** het lijkt erop dat door de bodycam het aantal gevallen waarin handhavers zich onveilig voelen afneemt. Maar bij ernstiger incidenten waar bij handhavers zich erg onveilig voelen, valt geen effect waar te nemen.

Uit de interviews komt een nog duidelijker beeld naar voren. Alle geïnterviewden geven aan dat de bodycam een corrigerende werking heeft op het gedrag van burgers, waardoor zij zich veiliger voelen. Dit kan er in cluster Zuid toe hebben geleid dat de handhavers vaker corrigerend op hebben getreden waardoor de hoeveelheid verbale agressie jegens hen juist is toegenomen. Omdat de aantallen respondenten zo klein zijn, kunnen daar geen definitieve uitspraken over worden gedaan. Conclusie: de cijfers uit Zuid en Noord leveren geen eenduidig beeld op, maar de de-escalerende werking van de bodycam wordt breed gezien en handhavers voelen zich er ook veiliger door.

## Langetermijneffecten

De bikers die al in 2016 ervaring hadden opgedaan met bodycams zijn vergeleken met bikers die nu voor het eerst een bodycam droegen. Hoewel het hier gaat om een zeer klein aantal respondenten lijkt het erop dat bikers met eerdere ervaring positiever oordelen over de effecten van de bodycams. Ze vinden vaker dat bodycams ervoor zorgen dat burgers zich beter gedragen en dat het veiligheidsgevoel van handhavers wordt vergroot. Ook vinden ze vaker dat alle handhavers moeten worden uitgerust met een bodycam.

## Conclusies

### Over de aansturing

Een substantieel aantal BOA's en bikers heeft geen instructiebijeenkomst bijgewoond voordat ze met een bodycam de straat op gingen. Het komt regelmatig voor dat medewerkers die tijdens de pilot verplicht een bodycam moesten dragen, zonder bodycam de straat op gingen. Nog vaker kwam het voor dat medewerkers de straat opgingen met een bodycam, maar dat deze bodycam niet was ingelogd op de naam van de medewerker. Bij alle drie de bovengenoemde punten heeft de teamleiding onvoldoende gestuurd, gecontroleerd en ingegrepen. De maandelijkse managementrapportage over het gebruik van de bodycams is door de teamleiding niet gebruikt om medewerkers die niet inloggen tot de orde te roepen.

### Over de bodycam

De gekozen bodycam voldoet zowel technisch, als qua bedrijfszekerheid en gebruiksgemak aan de wensen van de medewerkers. De dagelijks terugkerende inlogprocedure wordt door velen als (te) tijdrovend gezien.

### Reacties burgers

De medewerkers geven zelf aan dat de bodycams een positieve invloed hebben op het gedrag van de burgers. Bij een groot deel van de opnames werd een de-escalierend effect geconstateerd. Het (waarschuwen voor het) maken van opnames heeft geen enkele keer tot escalatie geleid. Burgers gedragen zich dus beter als handhavers een bodycam dragen.

### Veiligheidsbeleving

Doordat burgers zich beter gedragen, voelen handhavers met een bodycam zich minder vaak onveilig. Er is in dit onderzoek geen hard empirisch bewijs gevonden dat de groep handhavers met bodycam zich minder vaak onveilig voelde dan de groep handhavers die geen bodycam droeg. De gebieden die daarvoor werden vergeleken (Noord zonder bodycam en Zuid met bodycam) bleken in de praktijk te verschillend. Met name het grote verschil in – de ontwikkeling van – het aantal uitgeschreven boetes is daarvoor illustratief. Ongeveer de helft van de medewerkers zegt zich door het dragen van een bodycam veiliger te voelen. Een deel daarvan voelt zich

desondanks af en toe nog onveilig. De groep die zich sowieso nooit onveilig voelt, gaat zich uiteraard niet veiliger voelen door een bodycam.

### Eindconclusies

- De techniek heeft goed gewerkt: de bodycams en de beeldopslag voldeden goed;
- De afspraken over privacybescherming van de BOA's en de burgers voldeden: er zijn geen klachten of vragen over gekomen;
- De spelregels over het wel of niet dragen en het maken van opnames moeten beter worden uitgelegd en meer worden nageleefd;
- De bodycams hebben een de-escalierend effect op agressie en geweld door burgers. Er hebben zich geen incidenten voorgedaan door negatieve reacties op de bodycams;
- Handhavers voelen zich iets veiliger door de bodycams;
- Er is veel draagvlak onder de medewerkers voor de bodycams en bijna iedereen vindt dat ze onderdeel moeten worden van de standaarduitrusting.

De centrale onderzoeksvraag luidde: leidt het dragen van een bodycam tot een groter veiligheidsgevoel bij handhavers en is er sprake van een disciplinerend effect op burgers?

Een eenduidig antwoord met een harde conclusie is door het beperkte aantal respondenten niet mogelijk. Maar als we alle informatie bij elkaar voegen zien we dat de bodycam de-escalierend werkt. Fysiek geweld kwam gelukkig al zo weinig voor dat we daar geen afname hebben kunnen vaststellen. We zien een afname van bedreigingen, verbale agressie en escalaties. Burgers gedragen zich beter en hierdoor voelen handhavers zich veiliger.

## Aanbevelingen

Het draagvlak voor de bodycams is groot. De handhavers zouden graag zien dat de bodycams worden toegevoegd aan de standaarduitrusting. Als daarvoor wordt gekozen, is het van belang optimaal gebruik te maken van de geleerde lessen. Daarom doen we een aantal aanbevelingen.

Het grootste probleem tijdens deze pilot was het niet nakomen van de gemaakte afspraken. Er werd niet op



naam in- en uitgelogd aan het begin en einde van iedere dienst. Niet iedereen was op de hoogte van de voorgescreven procedures en daar werd door de teamleiders ook niet op bijgestuurd, zoals in de procesbeschrijving stond. De maandelijkse managementrapportages waarin dit probleem nadrukkelijk werd gesignaleerd, is niet gebruikt om bij te sturen. Dat moet in het vervolg beter en de volgende aanbevelingen kunnen daarbij helpen:

- Zorg ervoor dat alle handhavers de juiste procedure kennen en volgen. Verstrek meer informatie, ook via email en besteed aandacht aan de bodycam bij de IBT;
- Zorg ervoor dat er na personele mutaties geen 'gaten' vallen. Nieuwe handhavers moeten in het systeem komen te staan en ze moeten dezelfde informatie en training krijgen als hun collega's. Vertrekende handhavers moeten uit het systeem worden verwijderd;
- Teamleiders moeten er strakker op toezien dat de juiste procedures worden gevolgd. Dat betekent dat teamleiders altijd aanwezig moeten zijn bij het ophalen en inleveren van de bodycams en dat zij in de gaten moeten houden of iedere bodycamdrager de training wel heeft gevolgd en de afspraken kent. Ook moeten bij de briefings veel vaker ervaringen worden uitgewisseld;
- Maak gebruik van de sturingsinformatie uit Evidence in de vorm van maandelijkse managementrapportages: bespreek deze in het managementteam en stuur bij als er problemen zijn;
- Benoem 'bodycam-ambassadeurs'. Zet deze functionarissen in als verbinding tussen het management en de handhavers op de werkvloer. Zij moeten zorgen dat alle medewerkers weten wat de afspraken zijn (top-down) en zij moeten signalen van de werkvloer terugkoppelen naar het management (bottom-up). Verder kunnen ze technische issues snel (laten) oplossen en kunnen ze eventuele onzekerheid bij collega's over het gebruik van de opnames wegnemen door de afspraken helder uit te leggen;
- Zorg ervoor dat opnames - door labeling - gebruikt kunnen worden voor opsporing en klachtafhandeling. Dat is tijdens de pilot nooit gebeurd: alle opnames zijn na de standaard bewaartermijn automatisch verwijderd;
- Experimenteer met het gebruik van opnames voor evaluaties en voor trainingen van nieuwe

medewerkers. Hier moet een veilige leeromgeving voor orden geschapen. Want beelden mogen alleen met toestemming van alle personen die in beeld zijn worden gebruikt en ze moeten daarna niet gaan 'zwerven'. De meerwaarde hiervan kan heel groot zijn;

- Een deel van de problemen - met name die met in- en uitloggen - kunnen worden opgelost door aan iedere BOA een eigen bodycam te verstrekken. Daarbij is het van belang om goed te registreren wie welke bodycam heeft. Bij de maandrapportages uit Evidence moet dan niet meer worden gelet op de laatste keer inloggen, maar op de momenten dat de bodycams in of uit het dockingstation gaan.

## Lessen in de praktijk

Vanaf juli 2019 zijn de bodycams beschikbaar gesteld aan de BOA's in Noord en het Centrum. Daarbij is een aantal lessen die zijn opgedaan tijdens de pilot op Zuid in de praktijk gebracht.

Een aantal daarvan hebben hun nut al bewezen, zoals meer toezicht op het bijwonen van de instructiebijeenkomsten en het aanstellen van ambassadeurs.



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>14</b>
	1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek	14
	1.2 Onderzoeksvragen	14
	1.3 Onderzoeksmethode	15
<b>2</b>	<b>Literatuurstudie</b>	<b>17</b>
	2.1 Inleiding	17
	2.2 Effecten verschillen	17
	2.3 Context maakt veel uit	17
	2.4 Mechanismen activeren	19
	2.5 Opnames gebruiken	20
	2.6 De rol van de gebruiker	21
	2.7 De drie vragen	21
	2.8 Het burgerperspectief	23
<b>3</b>	<b>Enquêteresultaten bikers</b>	<b>25</b>
	3.1 Inleiding	25
	3.2 Acties, reacties en gevolgen	25
	3.2.1 Acties	26
	3.2.2 Reacties van burgers	27
	3.2.3 Gevolgen voor de bikers	27
	3.3 Randvoorwaarden	28
	3.4 Effecten van en meningen over bodycams	28
	3.5 Lange termijneffecten bodycam	29
	3.6 Instructie en informatie	30
	3.7 Het dragen van de bodycam	30
	3.8 Gebruiksgemak	31
	3.9 Gebruikerservaringen	31
	3.10 Effecten	32
<b>4</b>	<b>Interviews bikers</b>	<b>33</b>
	4.1 Inleiding	33
	4.2 Vorige pilot bodycams	33
	4.3 Instructiebijeenkomsten	33
	4.4 Het ophalen van de bodycam	34

4.5	Stand-by en bufferfunctie	35
4.6	Het maken van opnames	35
4.7	Het inleveren van de cam	36
4.8	Nazorg	36
4.9	Gebruikersgemak van de cam	36
4.10	Effecten van de cam	37
4.11	Verdere vergroting van de veiligheid	37
4.12	Eindoordeel	38
4.13	Suggesties en opmerkingen	38
4.14	Resultaten interviews versus enquêtes	39
<b>5</b>	<b>Enquête onder BOA's</b>	<b>41</b>
5.1	Inleiding	41
5.2	Respons	41
5.3	Optreden en gevolgen	42
5.3.1	Acties	43
5.3.2	Reacties	45
5.3.3	Gevolgen	47
5.4	Vorbereid op onveiligheid en geweld	48
5.5	Mening over bodycam	49
5.6	Instructiebijeenkomst	52
5.7	Ervaringen met bodycams	53
5.8	Effecten van de bodycam	55
<b>6</b>	<b>Interviews BOA's op Zuid</b>	<b>57</b>
6.1	Inleiding	57
6.2	Instructiebijeenkomsten	57
6.3	Het ophalen van de cam	57
6.4	Stand-by en bufferfunctie	58
6.5	Het maken van opnames	58
6.6	Het inleveren van de cam	59
6.7	Gebruikersgemak van de cam	59
6.8	Effecten van de cam	60
6.9	Eindoordeel	61
6.10	Suggesties en opmerkingen	61
<b>7</b>	<b>Observaties</b>	<b>62</b>
7.1	Inleiding	62
7.2	Instructiebijeenkomsten	62

7.3 Briefings van de teams	63
7.4 Aanleveren data	64
<b>8 Registraties</b>	<b>65</b>
8.1 Inleiding	65
8.2 Loggegevens gebruik bodycams	65
8.2.1 Gebruikers	65
8.2.2 Opnames	65
8.3 Meldingen geweldsincidenten	66
8.4 Registratie boetes	66
<b>9 Vervolg pilot Noord en Centrum</b>	<b>69</b>
9.1 Inleiding	69
9.2 Instructies	69
9.3 Inloggen	69
9.4 Overige aanpassingen	69

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

Deze pilot met bodycams voor Rotterdamse handhavers is een vervolg op een eerdere proef. In 2016 is in de stuurgroep Veilig door de leden van de driehoek en de wethouder Veiligheid, Handhaving en Buitenruimte gesproken over de wenselijkheid en mogelijkheden van de invoering van bodycams. Daarop is bij het team bikers, onderdeel van de afdeling Toezicht en Handhaving van het cluster Stadsbeheer, een pilot van een half jaar gestart. De looptijd van de pilot was van juni tot en met november 2016. De pilot had een tweeledige hoofddoelstelling, namelijk het verhogen van het veiligheidsgevoel van de handhavers en het voorkomen van ongewenst gedrag bij burgers. Dit laatste wordt ook wel het de-escalerende effect van een bodycam genoemd. Het bikersteam omvatte gedurende de pilot 15 handhavers en er waren 10 bodycams beschikbaar. Bikers opereren in koppels, per koppel is steeds één cam ingezet tijdens een dienst en alle bikers hebben een bodycam gedragen.

*“Leidt het dragen van een bodycam tot een groter veiligheidsgevoel bij handhavers en is er sprake van een disciplinerend effect op de burger?”*

Vervolgens is de pilot eind 2016 geëvalueerd en is een rapportage opgesteld.<sup>1</sup> Geconcludeerd werd het volgende:

- gedurende de pilot is 16 keer een opname gemaakt. Op basis van waarschuwingen dat de cam werd aangezet, is een voorzichtig de-escalerend effect waargenomen;
- er is sprake van een verbetering van het veiligheidsgevoel bij bikers, omdat burgers zich beter gedragen. Enerzijds alleen door het louter dragen van de bodycam, anderzijds door een de-escalerend effect na waarschuwingen dat de bodycam wordt aangezet;
- het dragen van een bodycam leidt tot meer professionaliteit bij de bikers. Enerzijds omdat je met een cam

professioneler overkomt bij de burger. Anderzijds omdat bikers zich meer bewust zijn van hun handelen en werkwijze;

- diverse doelgroepen reageren anders op het dragen en het gebruik van een cam. Bij jongeren werd een disciplinerende werking waargenomen, terwijl de cam geen tot weinig effect had op burgers onder invloed van alcohol of drugs.

De belangrijkste aanbeveling was om de pilot bij de bikers te verlengen met een jaar. Om tal van redenen is dat echter niet gebeurd en is in 2017 besloten om een nieuwe, bredere pilot te starten. Met name de kleinschaligheid en het daardoor beperkte aantal opnamen gedurende de eerste pilot zijn aanleiding geweest om nog een pilot uit te voeren. Deze pilot, waarvan deze rapportage het resultaat vormt, is half november 2018 gestart en loopt tot en met november 2019. In de eerste zes maanden, dus tot en met mei 2019, zijn de bodycams alleen gebruikt door de bikers en handhavers op Zuid. Dit onderzoeksrapport gaat hoofdzakelijk over die eerste periode. De pilot loopt echter door gedurende de zes maanden daarna. De bodycams worden dan gedragen door handhavers in Noord en Centrum.

## 1.1 Onderzoeksvragen

Omdat de vorige pilot beperkt van omvang was en effecten van het dragen van een bodycam slechts in beperkte mate konden worden vastgesteld, staan verhoging van het veiligheidsgevoel bij de handhavers en een positieve gedragsbeïnvloeding van de burger wederom centraal in deze tweede pilot en dus ook in dit onderzoek. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Naast de algemene probleemstelling kent het onderzoek de volgende deelvragen:

- Zijn de handhavers voldoende geïnstrueerd om met een bodycam de straat op te gaan?

<sup>1</sup> Zie: Evaluatie pilot bodycams, Cluster Stadsbeheer, afdeling Toezicht en Handhaving, gemeente Rotterdam, 12 december 2016.

- Zijn er altijd voldoende werkende bodycams beschikbaar?
- Hoe beoordelen handhavers het bedieningsgemak van de bodycam?
- Voelen handhavers zich zekerder met een bodycam?
- Voelen handhavers zich veiliger met een bodycam?
- Heeft het dragen van een bodycam een zelf-disciplinerend effect op de handhavers?
- Leidt de inzet van bodycams tot minder geweldsincidenten?

## 1.2 Onderzoeksmethode

### Literatuurstudie

Om er zeker van te zijn dat alle relevante kennis omtrent bodycams zou worden gebruikt bij de opzet en uitvoering van de pilot, is ervoor gekozen een externe deskundige in te schakelen. Sander Flight heeft een uitgebreide literatuurstudie verricht naar het gebruik van bodycams en heeft ervaring met diverse bodycam-projecten. Hij heeft voor dit onderzoeksrapport het hoofdstuk geschreven met de belangrijkste inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over bodycams.

### Empirisch onderzoek

Om te kunnen bepalen of de bodycams invloed hebben op de veiligheidsbeleving van de handhavers is een zogenaamd Randomized Controlled Trial (RCT) uitgevoerd. Dat betekent dat er een deel van de handhavers, de treatment groep, een bodycam krijgt en een ander deel, de controlegroep, niet. De indeling van de treatment en controle groepen is willekeurig tot stand gekomen om vertekening bij aanvang uit te sluiten.

Soms wordt er in dit soort onderzoek gekozen voor een verdeling van treatment en controle groep door de bodycams per shift te laten rouleren. De ene shift wel een bodycam, de volgende shift niet. Dat heeft als nadeel dat de handhavers die een shift zonder bodycam werken door hun ervaring met de bodycam tijdens de vorige shift toch ander gedrag kunnen vertonen. Ook is het mogelijk dat zij zelf geen bodycam dragen, maar hun collega wel. In dat geval zijn ze zelf wellicht in beeld en ook dat kan hun gedrag beïnvloeden. Het is dus veel beter om de twee groepen geografisch van elkaar te scheiden.

Daarom is ervoor gekozen om alle BOA's in Zuid gedurende een half jaar uit te rusten met een bodycam en de ontwikkelingen daar te vergelijken met Noord waar niet is gewerkt met bodycams. Na een half jaar zijn de bodycams overgegaan naar de BOA's van Noord, maar die periode is buiten het empirische deel van het onderzoek gehouden.

Ook alle bikers (19 personen) zijn uitgerust met een bodycam. Dit omdat zij daar in de eerste pilot al ervaring mee hebben opgedaan en er zodoende enig zicht kan ontstaan op de lange-termijn-effecten. Gezien het kleine aantal bikers zijn die effecten hoofdzakelijk kwalitatief onderzocht.

Voor het empirisch deel van het onderzoek zijn in totaal op drie momenten enquêtes afgenomen onder alle handhavers met en zonder bodycams. In de enquêtes is elke keer gevraagd naar wat men de afgelopen maand heeft meemaakt op tal van aspecten: vragen gingen over de bodycam, maar ook over het aantal incidenten met agressieve burgers en over het veiligheidsgevoel.

De eerste meting, de zogenaamde 0-meting, is gehouden voordat de bodycams zijn uitgereikt. Omdat de verwachting was dat de bodycams per 1 september zouden worden uitgereikt is deze enquête eind juli uitgezet en werd tot medio augustus de mogelijkheid geboden om deze in te vullen.

Omdat de bodycams uiteindelijk pas half november in gebruik zijn genomen, heeft de t-1-meting in februari plaatsgevonden. De t-2-meting heeft plaatsgevonden aan het einde van de eerste zes maanden van de pilot op Zuid; eind mei 2019. Daarna zijn de bodycams naar Noord en Centrum gegaan, maar dat valt buiten het bestek van dit onderzoek.

### Diepte interviews

Als aanvulling op de enquêtes zijn diverse diepte-interviews gehouden met medewerkers die een bodycam hebben gedragen: zowel bikers als handhavers.

### Observaties

Op diverse momenten heeft het onderzoeksteam observaties verricht. Momenten waarbij is geobserveerd zijn:

- Instructiebijeenkomsten;
- Briefings van de teams;

# Werkwijze bodycams



## 1. Situatie dreigt te escaleren

Een situatie met een persoon op straat dreigt te escaleren. Er ontstaat een onveilige situatie voor de handhaver en eventuele omstanders.



## 2. Attenderen op bodycam

De handhaver waarschuwt de persoon in kwestie dat hij/zij een bodycam draagt en deze aan gaat zetten om beeldopnames te maken.



## 3. Inschakelen bodycam

Als de waarschuwing niet zorgt voor een veiligere situatie, schakelt de handhaver de bodycam in.



## 4. Versleutelde opslag

De beelden worden versleuteld op de bodycam opgeslagen en kunnen niet ter plekke worden bekeken en/of verwijderd worden.



## 5. Uploaden beelden

Na de dienst wordt de bodycam in een dockingstation geplaatst. De gegevens worden dan geüpload naar een beveiligde omgeving.



## 6. Bewaren gegevens

De beelden worden maximaal 28 dagen bewaard en daarna automatisch verwijderd. Tenzij daar een juridische reden voor is.

### Registratie

De bodycam staat continu stand-by en registreert alles. Dat heet pre-recorden. Wanneer de opnameknop wordt ingedrukt, worden de voorafgaande twee minuten ook vastgelegd.

## Registraties

Tot slot zijn diverse registraties gebruikt voor dit onderzoek. De gebruikte registraties zijn:

- Loggegevens gebruik bodycams;
- Meldingen geweldsincidenten;
- Registratie boetes.



# 2 Literatuurstudie

## 2.1 Inleiding

Sinds ongeveer 2014 wordt er steeds meer wetenschappelijk onderzoek naar bodycams gedaan. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de geleerde lessen. De meeste onderzoeken die tot nu toe zijn uitgevoerd gaan over de politie en komen uit de Verenigde Staten. Die gaan dus niet over gemeentelijke handhavers en ook niet over Nederland. Anderzijds zijn de meeste principes en inzichten zo algemeen van aard dat ze ook van toepassing zijn op toezicht en handhaving door andere organisaties dan de Amerikaanse politie.

## 2.2 Effecten verschillen

### Eerste resultaten positief

Een invloedrijk onderzoek naar bodycams is in 2014 uitgevoerd in Rialto in de Verenigde Staten.<sup>2</sup> Dat onderzoek liet zien dat de bodycams in dit stadje het aantal klachten tegen politiemensen sterk had laten dalen. Het aantal klachten was met 87% gedaald (van 24 naar 3). Dat sensationele positieve resultaat heeft de bodycam zeer populair gemaakt bij politiemensen en politici in de VS. Zij zochten namelijk naar instrumenten om het gebrek aan vertrouwen tussen politie en burgers te herstellen. Voormalig President Obama stelde tientallen miljoenen beschikbaar voor bodycams in het hele land. Inmiddels zijn op basis van dit initiatief meer dan 50.000 bodycams aangeschaft door politiekorpsen in de VS. Ook in andere landen besloten politie en politiek bodycams aan te schaffen op basis van positieve resultaten van de eerste proeven. Het grootste bodycamproject buiten de

VS is in Londen uitgevoerd waar 22.000 bodycams zijn aangeschaft voor alle agenten van de Metropolitan Police.

### Meer onderzoek, meer nuances

Naarmate er meer experimenten met bodycams werden gehouden, verschenen er ook steeds meer wetenschappelijke evaluaties. Een deel van die evaluaties leverde vergelijkbare conclusies op als in Rialto. Een goed voorbeeld van een groot-schalig en invloedrijk onderzoek was de evaluatie van bodycams in Las Vegas.<sup>3</sup> Dat onderzoek toonde aan dat de agenten met bodycams minder geweld gebruikten, dat agenten en burgers zich verantwoordelijker gedroegen en dat politiewerk efficiënter werd door bodycams.

Maar in hetzelfde jaar verscheen een onderzoeksrapport over bodycams bij de politie in Washington: het grootste onderzoek tot dan toe. Deze onderzoekers kwamen met verrassende conclusies: de hoeveelheid geweld die de politie gebruikte was niet afgenomen na invoering van de bodycams en het aantal klachten tegen de politie was niet gedaald.<sup>4</sup> Het algemeen aanvaarde idee dat bodycams altijd positieve resultaten opleveren, bleek dus niet langer houdbaar. Uiteraard wilde men weten waar dat door kon komen.

## 2.3 Context maakt veel uit

### De uitgangssituatie

Hoe kan het dat bodycams in Las Vegas wel goed werken en dat dezelfde apparaten in Washington niet werken zoals bedoeld? Een belangrijk

<sup>2</sup> Ariel, B. Farrar, W. & Sutherland, A. (2014). The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial. *Journal of Quantitative Criminology*, 31(3), 509-535.

<sup>3</sup> Braga, A., Coldren, J., Sousa, W., Rodriguez, D., & Alper, O. (2017). *The Benefits of Body-Worn Cameras: New Findings from a Randomized Controlled Trial at the Las Vegas Metropolitan Police Department*. CNA: National Institute of Justice.

<sup>4</sup> Yokum, D., Ravishankar, A., & Coppock, A. (2017). *Evaluating the Effects of Police Body-Worn Cameras: A Randomized Controlled Trial*. Washington, DC: The Lab@ DC, Executive Office of the Mayor.

verschil tussen beide steden bleek de uitgangssituatie. In Las Vegas waren er bij aanvang van de proef met bodycams veel meer problemen tussen politie en burgers dan in Washington. De politie in Washington was al jaren voor de proef begonnen aan een grootschalig project om de relatie tussen politie en burgers te verbeteren. Daardoor was het aantal klachten tegen de politie fors gedaald en dan is het natuurlijk logisch dat na invoering van bodycams het aantal klachten niet net zo hard kan dalen als in een stad waar het aantal klachten bij aanvang van de proef veel groter is, zoals in Las Vegas.

Dit inzicht maakte duidelijk dat de startsituatie blijkbaar iets is om rekening mee te houden als je bodycams gaat invoeren. Als we het heel simpel formuleren komt dat inzicht erop neer dat bodycams alleen daadwerkelijk bestaande problemen kunnen oplossen. Als ergens geen probleem is, kunnen bodycams daar ook niets aan verbeteren. Dat klinkt als een open deur, maar toch gaat het op dit punt regelmatig mis. Ook in Nederland: de politie in een wijkteam in de regio Haaglanden kreeg rond 2010 een setje bodycams en besloot als doel te kiezen het verminderen van geweld tegen politiemensen. Na een jaar bleek dat er nauwelijks geweld tegen politiemensen werd gepleegd: na invoering van de bodycams, maar ook voor de proef was begonnen. De onderzoekers concludeerden dat als volgt: 'Omdat het om kleine aantallen gaat, is het niet mogelijk om op basis van de geregistreerde incidenten van geweld tegen de politie te spreken van een dalende, gelijkblijvende of stijgende trend'.<sup>5</sup> Het punt is dat je die conclusie ook voorafgaand aan de proef met bodycams had kunnen trekken als je had onderzocht hoeveel geweld er eigenlijk wordt gepleegd. Dan had je de bodycams voor een ander doel kunnen gebruiken, bijvoorbeeld voor het verzamelen van bewijsmateriaal of voor realistische opleidingen en trainingen.

## De cultuur

Naast de startsituatie zijn er nog meer contextuele factoren belangrijk. De politiecultuur blijkt bijvoorbeeld zo'n factor te zijn. Een in 2017 gepubliceerd internationaal literatuuronderzoek<sup>6</sup> beschreef de negen onderzoeken die tot op dat moment waren uitgevoerd en die voldeden aan de wetenschappelijke eisen om conclusies over causale effecten van bodycams te mogen trekken. Vijf van die negen studies leverden zeer positieve resultaten op, maar in de vier andere gevallen hadden de bodycams nauwelijks effect. De vijf succesverhalen kwamen allemaal uit de Verenigde Staten en de vier andere onderzoeken kwamen uit het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië. Dat is overtuigend bewijs dat het veel kan uitmaken in welk land de bodycams worden ingezet. Dat is ook logisch als je erover nadenkt. In de Verenigde Staten zijn veel meer vuurwapens dan in de drie andere landen. En de relatie tussen de politie en bepaalde bevolkingsgroepen is in de VS ernstig verstoord, bijvoorbeeld blijkend uit de hevige onrust en rellen in Ferguson in 2014. In een land waar de relatie tussen politie en burgers slecht is kan de bodycam een zeer positieve bijdrage leveren door het vergroten van de *accountability*. Daarbij werkt het effect van de bodycam als het ware twee kanten op. Aan de ene kant van de bodycam, aan de kant van degene die de bodycam draagt, zullen politiemensen hun geweldsbevoegdheden minder snel misbruiken als ze weten dat ze daardoor in de problemen kunnen komen omdat het allemaal is gefilmd met hun eigen bodycam. Aan de andere kant van de bodycams, dus aan de kant van de persoon die wordt gefilmd, zullen burgers die voorheen onterechte klachten over discriminatie door de politie indienden dat niet meer doen als ze weten dat hun klacht direct kan worden ontkracht op basis van de opnames. Maar in landen waar de relatie tussen politie en publiek al heel goed is, kunnen bodycams nooit effecten in dezelfde omvang hebben als in een land waar die relatie heel slecht is.

---

<sup>5</sup> Ham, T. van, Kuppens, J. & Ferwerda, H. (2011). *Mobiel cameratoezicht op scherp; Effecten op geweld tegen de politie en het politieproces in beeld*. Bureau Beke: Arnhem.

<sup>6</sup> Flight, S. (2017). *De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk; Een internationaal literatuuronderzoek*. Reed Business, Amsterdam.

## De fysieke context

Ook de fysieke context waar de bodycams worden ingezet is van belang. In een treinstation werkt toezichthouden anders dan 's nachts in een uitgaansgebied waar mensen vaak onder invloed zijn. In een woonwijk gedragen mensen zich anders dan in een winkelgebied en daar reageren mensen dus ook anders op bodycams.

Dat soort verschillen in de fysieke context spelen een rol en als je daar geen rekening mee houdt kan de bodycam nutteloos blijken.

Kortom: de context is belangrijk. Je moet bij aanvang van een project met bodycams rekening houden met de Ausgangssituatie, de politiecultuur en de fysieke context.

## 2.4 Mechanismen activeren

Het is niet alleen van belang om te kijken *waar* bodycams worden ingezet, maar ook om te zien *hoe* dat gebeurt. Er zijn verschillende manieren om bodycams te gebruiken. Je kunt ze inzetten om klachten tegen de politie te verminderen. Of het geweld door de politie. Maar je kunt bodycams ook gebruiken, zoals in Nederland vaak het geval is, om geweld tegen politiemensen in te dammen. Maar je kunt ze ook gebruiken voor het vergroten van het veiligheidsgevoel, het verzamelen van bewijsmateriaal of voor onderwijs en evaluatie. De keuze voor een doel bepaalt hoe de bodycam moet worden ingezet. Dat gaat niet vanzelf: je moet de ideale context creëren om ervoor te zorgen dat de gewenste mechanismen worden geactiveerd.

### Preventie gaat niet vanzelf

Bodycams kunnen preventief werken. Dat houdt in dat burgers zich beter gaan gedragen omdat ze weten dat ze worden gefilmd. En ook de dragers van de bodycam zullen zich professioneler opstellen omdat ze weten dat ze worden gefilmd. Als je dit mechanisme wilt activeren, moet je ervoor zorgen dat burgers en handhavers zich bewust zijn van de bodycams. Dus moet je ze in elk geval goed kunnen zien. Want als je de bodycam niet ziet, kan hij ook geen invloed op je gedrag

hebben. Sommige bodycams vallen echter nauwelijks op: het is vaak een zwart doosje op een zwart uniform. Dat maakt het onwaarschijnlijk dat burgers de bodycam bewust zullen waarnemen. Dat betekent ook dat het onwaarschijnlijk is dat zij hun gedrag in positieve zin zullen bijsturen. Je kunt beter een bodycam in een opvallende kleur kiezen, zoals in onderstaande figuur.



Overigens is geel niet altijd de beste kleur. Er zijn namelijk ook uniformen die geel zijn, zoals de veiligheidsvesten van de Nederlandse politie. Het gaat niet om de kleur van de bodycam, maar om een opvallende combinatie van kleuren. De kleur van de bodycam lijkt wellicht een onbeduidend detail, maar de gevolgen kunnen groot zijn. Een goed zichtbare bodycam kan tot gedragsverandering bij burgers leiden, terwijl een onzichtbare bodycam geen effect kan hebben, behalve als er een mondelinge waarschuwing wordt gegeven om de aandacht op de bodycam te vestigen. Uit onderzoek onder burgers weten we dat zij bodycams lang niet altijd bewust waarnemen. In Amerikaans onderzoek bleek dat ongeveer een op de drie burgers nog wist dat er een bodycam was. Als de agent géén bodycam droeg dacht nog altijd een kwart van de burgers dat er wél een bodycam

was.<sup>7</sup> Kortom: veel mensen namen de bodycam niet bewust waar. Dat betekent dat het altijd een goed idee is om een mondelinge waarschuwing te laten geven over de bodycam.

De belangrijkste les hier is in elk geval dat het veronderstelde preventieve effect zich niet vanzelfsprekend zal voordoen als handhavers een bodycam dragen. Als een bodycam niet preventief werkt kan dat twee oorzaken hebben. De eerste mogelijkheid is dat burgers zich er niets van aantrokken. In dat geval is het blijkbaar nodig handhavers iets anders te geven dan een bodycam: een training, meer of andere bevoegdheden, meer of andere (gewelds)middelen om mensen tot gewenst gedrag aan te zetten. Maar er is nog een tweede mogelijkheid: wellicht waren burgers zich niet bewust van de bodycams. In dat geval is het goed het gewenste preventieve mechanisme bewust te laten activeren door een meer opvallende bodycam aan te schaffen of door de handhaver mondeling te laten waarschuwen dat er een bodycam is.

## 2.5 Opnames gebruiken

Het bovenstaande geldt voor alle mechanismen van bodycams. Dus ook voor het gebruiken van opnames achteraf voor opsporing of voor het afhandelen van klachten of voor andere toepassingen. Ook dat mechanisme wordt niet vanzelf geactiveerd, maar vergt veel voorbereiding en begeleiding. Ga maar na: als je beelden van bodycams wilt gebruiken voor opsporing moeten ze veilig, maar ook toegankelijk worden opgeslagen. Dat zijn twee lastig te combineren eisen. Ook moet het mogelijk zijn de juiste opnames snel terug te vinden dus daar is een gebruiksvriendelijke en slimme interface voor nodig die snel enorme hoeveelheid videobeelden kan doorzoeken en aanbieden aan de gebruiker. In een kleinschalige proef met een stuk of vijf bodycams lukt dat nog wel met

een laptop waar alle opnames gewoon gesorteerd op datum op worden bewaard. Maar als het aantal bodycams groeit, neemt het aantal opnames ook toe en is er andere apparatuur voor nodig om de soms duizenden beeldfragmenten te doorzoeken.

Een andere belangrijke voorwaarde is dat het openbaar ministerie of een rechtbank de opnames kunnen bekijken op een veilige wijze die ook juridisch houdbaar is. De *chain of custody* moet aantoonbaar gewaarborgd zijn. Dat blijkt soms buiten-gewoon ingewikkeld. In Canada bleken rechtbanken niet in staat beeldmateriaal van bodycams te ontvangen omdat ze niet over de technologie en deskundigheid en mensen beschikten die beelden konden beheren, beveiligen en weergeven. In Australië waren er ook dit soort technische problemen: de rechtbank kon de beelden niet ontvangen. Maar er speelde daar ook een juridisch probleem: dit soort beelden werden volgens de wet beschouwd als 'hearsay' (gerucht) en dat maakte ze ontoelaatbaar als zelfstandig bewijsmiddel. In Phoenix in de Verenigde Staten lukte het wel om beelden van bodycams aan te leveren aan de openbaar aanklager, maar daar was een fulltime politiefunctaris voor nodig die alle beelden bekeek, de relevante fragmenten selecteerde en deze kant-en-klaar aanleverde.<sup>8</sup>

In de proef bij de Amsterdamse politie was de conclusie dat er nauwelijks opnames waren gemaakt en dat er nog minder opnames waren gebruikt voor opsporing, klachtafhandeling of evaluaties. Dat kwam niet doordat de beelden niet geschikt zouden zijn om achteraf te gebruiken. Het was het resultaat van een bewuste keuze van de eenheidsleiding om deze toepassing van bodycams tijdens de pilot actief te ontmoedigen. Dat was een gemiste kans volgens veel politiemensen. Met een ander beleidskader en andere

---

<sup>7</sup> McClure, D., La Vigne, N., Lynch, M., Golian, L., Lawrence, D. & Malm, A. (2017). *How Body Cameras Affect Community Members' Perceptions of Police*.  
White, M., Todak, N., & Gaub, J. (2017). Assessing citizen perceptions of body-worn cameras after encounters with police. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* 40(4), 689-703.

<sup>8</sup> Voor informatie over Canada en Australië zie: Edmonton Police Service [M. Stratton, P. Clissold & R. Tuson]. 2015. *Body worn video: Considering the evidence – Final report of the Edmonton Police Service body worn video pilot project*. Edmonton Canada.  
Voor informatie over Phoenix zie: Katz, C., Kurtenbach, M., Choate, D. & White, M. (2015). *Evaluating the Impact of Police Officer Body-Worn Cameras*. Phoenix AZ: Smart Policing Initiative; Washington, DC: Department of Justice.

instructies zouden waarschijnlijk veel meer opnames zijn gemaakt en gebruikt.<sup>9</sup>

Kortom: ook het mechanisme ‘achteraf’ werkt niet vanzelf, maar moet bewust worden geactiveerd.

## 2.6 De rol van de gebruiker

Omdat de context belangrijk is en omdat mechanismen moeten worden geactiveerd, is het louter uitreiken van een setje bodycams aan een groep handhavers geen goed idee. De bodycams moeten op de juiste wijze worden gedragen, de gebruikers moeten weten wat het doel is, ze moeten volgens de instructies werken en op een manier die past bij de problemen en hun specifieke context. Kortom: focus is essentieel. Als je niet weet waar je op mikt, schiet je nooit raak – hooguit toevallig.

### Training en begeleiding

Dat betekent ten eerste dat training en begeleiding van gebruikers belangrijk is. Zij moeten de gewenste mechanismen van de bodycams immers activeren. Een bodycam doet niets uit zichzelf: het zijn de gebruikers die technologie tot een succes maken. Dat is overtuigend aangetoond in een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek op tien verschillende plekken. Daaruit bleek dat de discretionaire ruimte van de politie bepaalde of de bodycam op de gewenste wijze werkt of niet. Op plekken waar de politie de instructies netjes opvolgde leidden de bodycams tot een daling van het geweld tussen politie en burgers. Maar op plekken waar de politie zich niet aan de instructies hield, leidden de bodycams juist tot een stijging van agressie en geweld.<sup>10</sup> Kortom: instructies zijn heel belangrijk en je moet zorgen dat dragers van bodycams zich ook aan die instructies houden.

### Ambassadeurs

In de Eenheid Amsterdam hield de politie in 2017 en 2018 een grootschalig experiment met bodycams. In een van de twintig wijkteams werd een ‘proef binnen de proef’ gedaan. In dat wijkteam werd alles in het werk gesteld om de bodycamgebruikers zo goed mogelijk te ondersteunen. Elke gebruiker kreeg een persoonlijke uitleg over de bodycam en over de juridische aspecten. Ook werden er elke twee weken nieuwsflitsen met positieve resultaten verspreid om succesverhalen actief met elkaar te delen. Technische storingen werden zo snel mogelijk opgelost—meestal binnen een dag. Die aanpak heeft een zeer positief effect gehad. Ten eerste verzesvoudigde het gebruik van de bodycam binnen een paar maanden. Ten tweede was er geen ander wijkteam in de eenheid waar de politiemensen zo goed op de hoogte waren van de richtlijnen die golden voor de bodycams. Ten derde werden de richtlijnen nergens beter nageleefd dan in dat wijkteam. De doorslaggevende factor voor het grote succes was de aanwezigheid van een paar actieve ‘kerninstructeurs’. Collega’s die vragen konden beantwoorden en die zorgen konden wegnemen bijvoorbeeld als mensen zich afvroegen of de beelden niet tegen hen zouden worden gebruikt. Ook zorgden de kerninstructeurs ervoor dat technische problemen razendsnel werden opgelost voordat ze tot negatieve verhalen in de wandelgangen konden leiden. Dit experiment laat zien dat bodycams veel meer zijn dan een technische innovatie: bodycams zijn vooral een sociale interventie en dus mensenwerk.

## 2.7 De drie vragen

Als je alle onderzoeken naar bodycams overziet, blijkt dat draagvlak onder de gebruikers van de bodycams bepalend is voor het succes. Dat draagvlak blijkt vervolgens weer afhankelijk te zijn van het antwoord op drie cruciale vragen:<sup>11</sup> wie

<sup>9</sup> Flight, S. (2019). Focus: Evaluatie pilot bodycams Politie Eenheid Amsterdam 2017-2018. Politie & Wetenschap/SDU Den Haag.

<sup>10</sup> Ariel, B., Sutherland, A., Henstock, D., Young, J., Drover, P., Sykes, J., Megicks, S., & Henderson, R. (2016). Report: increases in police use of force in the presence of body-worn cameras are driven by officer discretion: a protocol-based subgroup analysis of ten randomized experiments. *Journal of Experimental Criminology*, 12(3), 453–463.

<sup>11</sup> Flight, S. (2018). Opening Up the Black Box: Understanding the Impact of Bodycams on Policing. *European Law Enforcement Research Bulletin*, 2018(17).

dragen de bodycams, wat moet worden opgenomen en wie kan er bij de beelden?

### Vraag 1: Wie dragen de bodycams?

Als de bodycams alleen worden gedragen door handhavers die daar vrijwillig voor kiezen is de kans groot dat er alleen maar enthousiaste gebruikers zijn. De kans dat zij een succes willen maken van de proef is dan dus groot. Als de bodycam daarentegen verplicht is voor iedereen, dan zullen er onvermijdelijk ook mensen met een bodycam

werken die het eigenlijk niet zien zitten. Maar tegelijkertijd is een verplichting om een bodycam te dragen wel wenselijk als je de kans op een maatschappelijk effect wilt maximaliseren. Die kans wordt immers groter als alle BOA's een bodycam dragen. In Rotterdam is daar dan ook voor gekozen: elke handhaver die naar buiten ging moest een bodycam dragen. Om het mogelijke preventieve effect maximaal te maken is afgesproken dat de burger ook altijd mondeling op de bodycam moest worden gewezen, zoals in onderstaande figuur (overgenomen uit de instructiefolder).



Het idee daarachter was dat het preventieve effect zo maximaal zou worden: burgers weten dan immers dat interacties met *elke* handhaver gefilmd kunnen worden.

### Vraag 2: Wat moet worden opgenomen?

De tweede vraag is 'Wat moet worden opgenomen?' Het antwoord kan verschillend zijn. Soms moeten de bodycams gedurende de hele shift aan staan. Dat is in elk geval de keuze die sommige Amerikaanse politiekorpsen hebben genomen. Een alternatief is dat een bepaalde set aan interacties moet worden opgenomen, bijvoorbeeld alle arrestaties en situaties waarin geweld wordt gebruikt door of tegen de bodycamdrager. Een derde optie is om de keuze aan de handhaver over te laten. Daar is in de Rotterdamse pilot voor gekozen. De meeste handhavers vinden het een onprettig gevoel als de bodycam continu opneemt, dus voor het draagvlak is het goed. Anderzijds vergroot deze keuze de kans dat een belangrijk incident niet op beeld staat en dat is natuurlijk een risico.

### Vraag 3: Wie kan er bij de beelden?

Als beelden breed toegankelijk zijn, bijvoorbeeld ook voor je collega's en je leidinggevende, ligt het voor de hand dat je terughoudend zult zijn in het maken van opnames. Daarom wordt er vaak voor gekozen opnames alleen toegankelijk te maken voor een klein aantal geautoriseerde personen en alleen voor specifieke doelen. In Rotterdam is daar ook voor gekozen. De opnames zijn alleen toegankelijk voor opsporingsdoelen (en dus alleen voor politieambtenaren met een vordering door het bevoegd gezag, zijnde een officier van justitie of Rechter-Commissaris conform het Wetboek van Strafvordering) of voor het afhandelen van een klacht van een burger of een verzoek om inzage door een betrokkene. De coördinator Centrale Onderzoekseenheid gemeente Rotterdam toetst elke aanvraag op juistheid en volledigheid en stelt de opnames beschikbaar aan de aanvrager. Elke handeling met de opnames wordt automatisch gelogd door het bodycamstelsel zodat te allen tijde kan worden achterhaald welke functionaris op welk moment welke opname heeft bekeken. De toegang tot de beelden in Rotterdam was dus beperkt. De opnames konden dus ook niet worden gebruikt om van te leren, individueel of tijdens trainingen.

Het is niet voldoende om de antwoorden op deze drie vragen op papier te zetten en uit te reiken aan elke

handhaver. De afspraken moeten worden uitgelegd in trainingen en ze moeten vervolgens worden gehandhaafd in de praktijk. Want papier is geduldig, maar dit soort afspraken moeten zich in de werkelijkheid van alledag bewijzen. Wat de handhavers van de afspraken vonden, of ze deze kenden en of ze goed werden nageleefd wordt besproken in een ander deel van dit rapport.

## 2.8 Het burgerperspectief

Wat vinden burgers eigenlijk van bodycams? In Rotterdam is geen onderzoek gedaan onder burgers: niet onder de bevolking in het algemeen, maar ook niet onder degenen die persoonlijk te maken hebben gehad met een handhaver met een bodycam. Dus betrouwbare uitspraken zijn niet mogelijk over dit onderwerp. Maar de wetenschappelijke literatuur kan ons wel in het algemeen iets vertellen over de ontvangst van bodycams door burgers.

### Bodycams 'tegen' de politie

In het wereldje van onderzoek naar bodycams is tot nu toe nauwelijks aandacht voor het burgerperspectief: bijna alles draait om wat politiemensen er van vinden. Voor een deel komt dat doordat bijna iedereen die zich baseert op informatie uit de Verenigde Staten er bijna automatisch vanuit gaat dat burgers wel voorstander van bodycams zullen zijn. Want de bodycam wordt in de Verenigde Staten ingezet om het vertrouwen van burgers in de politie te vergroten en geweld van politie tegen burgers te verminderen. De bodycam moet dat doen door ervoor te zorgen dat de politie zich professioneler opstelt en meer volgens de regels gaat werken. Het is dan ook niet verrassend om te zien dat veel politiekorpsen in de Verenigde Staten niet enthousiast zijn over bodycams. Ze werken er alleen maar mee omdat ze verplicht zijn gesteld door de overheid of door een rechter. Burgers en activisten zijn in dat land eigenlijk altijd warm voorstander van bodycams.

Ook in Nederland is dat het geval, zo lijkt het. In 2017 bleek uit onderzoek onder een grote groep willekeurige Nederlanders dat 77 procent (zeer) positief oordeelde over bodycams.<sup>12</sup> Dat een camera politiewerk kan bijsturen in het voordeel van burgers is iets waar bijna iedereen het wel over eens zal zijn. Als je een politiefunctaris filmt met je smartphone zal die zich minder snel misdragen, is het idee. Het filmen van overheidsdienaren door burgers

<sup>12</sup> CapGemini (2017). Trends in Veiligheid 2017; In een verbonden samenleving. Utrecht.

‘van onderop’ wordt ook wel *sousveillance* genoemd om het te onderscheiden van *surveillance*: het filmen van burgers door de overheid ‘van bovenaf’. De bodycam kan dezelfde rol spelen en een instrument zijn waardoor politiemensen zich meer aan de regels zullen houden.

### **Bodycams voor burgers én politie**

De scherpe tegenstellingen tussen burgers en politie in sommige delen van de Verenigde Staten leveren echter een vertekening op voor andere landen. Want waarom zou de bodycam niet zowel in het voordeel van burgers kunnen werken als in het voordeel van de politie? Dat de bodycam hooguit een van beide ‘kampen’ zou kunnen helpen, suggereert ten onrechte dat burgers en politie op een fundamenteel niveau tegengestelde belangen hebben. Het is echter logischer te veronderstellen dat bodycams die positief uitpakken voor burgers, uiteindelijk ook goed zijn voor de politie. En vice versa geldt hetzelfde: als de politie haar werk beter kan doen dankzij bodycams is dat in het voordeel van de gehele samenleving.

Manipulatie van beelden van bodycams of selectieve inzet van bodycams om bepaalde groepen burgers ‘aan te pakken’ kan natuurlijk wel in het nadeel van burgers werken. Als beelden die een burger vrijpleiten bijvoorbeeld met opzet worden gewist of als alleen die interacties worden opgenomen waar de politie baat bij heeft, werkt de bodycam niet als een neutrale observator. Maar bodycams die worden ingezet conform neutrale beleidskaders en volgens de algemeen geldende privacyregels, inclusief bijvoorbeeld het inzagerecht, zullen wel in het voordeel van burgers werken. Want ze geven dan een feitelijke en neutrale weergave van interacties tussen burgers en wetshandhavers. Als daarna zowel de filmer (de handhaver) als de gefilmde (de burger) met succes een beroep kan doen op het recht om de opname te zien en te gebruiken om het eigen verhaal mee te ondersteunen, dan zal dat er in vrijwel alle gevallen toe leiden dat het onderlinge vertrouwen zal groeien.

### **Burgers positief over bodycams**

Het bovenstaande verhaal klinkt wellicht wat idealistisch, maar intuïtief lijken de meeste burgers dit paradigma te onderschrijven. Er is in Nederland nog nauwelijks onderzoek gedaan naar de opvattingen van burgers over bodycams, maar in 2017 bleek uit onderzoek onder een

representatieve steekproef van Nederlandse inwoners dat mensen positief zijn over bodycams: 77% was positief of zeer positief over bodycams; de rest was neutraal (18%) en slechts een op de twintig ondervraagden was negatief (5%).<sup>13</sup>

Kortom: op basis van de ervaringen in de VS, door de onderliggende beleidslogica achter bodycams uit te werken (in mechanismen en contexten) en op basis van empirische gegevens uit onderzoek, lijkt het erop dat burgers overwegend voorstander zijn van bodycams. Maar dat wil niet zeggen dat dit deel van de discussie daarmee kan worden afgesloten. Want wat zou er gebeuren als je de cijfers op kon splitsen voor verschillende rollen die burgers kunnen hebben? Zijn getuigen en slachtoffers net zo positief over bodycams als verdachten en veroordeelden? En hoe zit het met de steun voor bodycams als we die zouden kunnen opsplitsen voor verschillende bevolkingsgroepen? Denken mannen en vrouwen, ouderen en jongeren, autochtonen en allochtonen hetzelfde over bodycams? Of zijn er ook bepaalde groepen die er moeite mee hebben als de politie ze filmt en die de bodycam als een instrument van *surveillance* zien? Dat is niet onderzocht—ook niet in deze evaluatie. Het verdient aanbeveling dat in de nabije toekomst wel te doen om het beeld completer te maken. Het idee daarachter was dat het preventieve effect zo maximaal zou worden: burgers weten dan immers dat interacties met *elke* handhaver gefilmd kunnen worden.

---

<sup>13</sup> CapGemini (2017). *Trends in Veiligheid 2017; In een verbonden samenleving*. Utrecht.



# 3 Enquêteresultaten bikers

## 3.1 Inleiding

De bodycams zijn gedragen door handhavers op Zuid en door een groep bikers. Dit hoofdstuk gaat over de bikers. Voor het onderzoek is driemaal een enquête uitgezet onder alle 19 bikers. De nulmeting (t-0) heeft ruim vóór de start van de pilot plaatsgevonden in juli-augustus 2018. Enkele maanden later, half november 2018, begon de pilot. De dataverzameling van de vervolgmeting (t-1) dateert van februari-maart 2019. De derde en laatste enquête (t-2) is in mei 2019 uitgezet.

De onderzoekspopulatie is met 19 personen beperkt van omvang. Harde statistische conclusies zijn bij zo'n klein aantal niet mogelijk. We beperken ons dan ook noodgedwongen tot het voorzichtig benoemen van een aantal trends. De respons op de nulmeting en vervolgmeting was hoog: respectievelijk 14 en 13 respondenten. Dat is dus 75 respectievelijk 70 procent van de hele groep. Dat maakt de onderzoeksresultaten weer wat robuuster.

De derde meting leverde 7 respondenten op en dat is echt te weinig om verslag te kunnen doen van de resultaten. Die meting laten we in dit hoofdstuk daarom buiten beschouwing.

Tot slot moet worden vermeld dat het hier gaat om subjectieve gegevens. Zo is aan de bikers gevraagd een inschatting te maken van gebeurtenissen o.a. het uitdelen van boetes en confrontaties met agressie en geweld gedurende de afgelopen maand. Voor meer betrouwbare resultaten zouden objectieve gegevens in de vorm van registratiegegevens gebruikt moeten worden, mits alle incidenten (acties, reacties en gevolgen) zouden worden geregistreerd. Dit gebeurt echter niet. Daarom is voor deze aanpak gekozen.

## 3.2 Acties, reacties en gevolgen

In de enquêtes is gevraagd welke acties de bikers de afgelopen maand hebben ondernomen. Het gaat dan om een vijftal acties:

- iemand staande houden;
- boete uitschrijven;
- aanhouding;
- waarschuwen in plaats van het uitschrijven van een boete;
- niet optreden uit angst voor geweld

Het idee is dat de reacties van betrokken burgers zullen verschillen afhankelijk van de acties van de handhaver. Hier worden vier verschillende reacties onderscheiden:

- escalatie van de situatie;
- verbaal geweld;
- bedreiging;
- fysiek geweld.

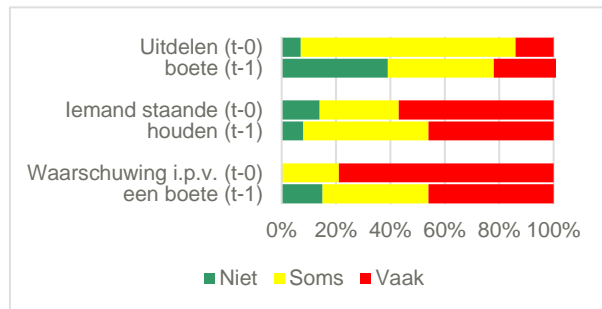
Deze reacties kunnen weer gevolgen hebben voor de bikers, waarbij we twee gevolgen onderscheiden:

- een beetje onveilig voelen;
- erg onveilig voelen.

### 3.2.1 Acties

Zoals hiervoor uiteengezet, worden in het onderzoek vijf acties van handhavers onderscheiden. Hiervoor is een tweetal schalen geconstrueerd. Voor het geven van een boete<sup>14</sup>, iemand staande houden en het geven van een waarschuwing in plaats van een boete zijn drie antwoordcategorieën gemaakt. Indien we de nulmeting afzetten tegen de vervolgmeting ontstaat onderstaande grafiek.

Grafiek 3.1 Acties van handhavers



De grafiek laat zien dat er in de vervolgmeting, dus toen de bikers al ruim drie maanden een bodycam droegen, een grotere groep is die geen boete heeft uitgedeeld. De groep die vaak een boete heeft uitgedeeld is echter ook iets groter geworden. Per saldo, dat wil zeggen het gemiddelde aantal uitgedeelde boetes per handhaver, is het aantal boetes afgenomen van 10,3 naar 8,5 per maand. Dit zijn dus geen harde registratiegegevens, maar een inschatting door de bikers. Het gaat dus om een indicatie en niet om harde cijfers. We constateren dan ook met de nodige voorzichtigheid dat er sprake lijkt van een afname van het aantal boetes.

Het tweede item uit bovenstaande grafiek is het staande houden van een burger. We zien dat de groep die dat niet heeft gedaan en de groep die dat juist vaak doen beide in omvang afnemen. Per saldo lijkt ook hier sprake van een afname. In de nulmeting kwam het aantal staande houdingen per handhaver uit op bijna 15 in de vervolgmeting is dat een stuk lager: ruim 7.<sup>15</sup> Ook hier geldt dat het niet gaat om harde cijfers, maar om een voorzichtige constatering.

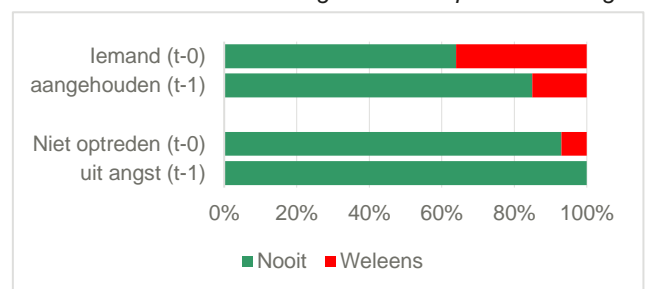
Het derde en laatste item uit bovenstaande grafiek betreft het geven van een waarschuwing waar een boete ook had gekund. Hier zien we een duidelijk dalende trend: minder handhavers geven aan dat ze hebben volstaan met een

waarschuwing. Eerder zagen we al dat ook het aantal boetes in de vervolgmeting wat lager ligt. Het is dus niet zo dat er minder wordt gewaarschuwd en er gelijk boetes worden uitgedeeld. Per handhaver komt het aantal waarschuwingen in de nulmeting uit op ruim 17, in de vervolgmeting daalt dat tot ruim 8.

Alles overziend hebben we geconstateerd dat alle drie de indicatoren een dalende trend laten zien: minder boetes, staande houdingen en waarschuwingen. Als verklaring kan worden gedacht aan een corrigerend effect van een bodycam op het gedrag van de burger, waardoor handhavers minder hoeven op te treden. We kunnen de cijfers positief interpreteren: het dragen van een bodycam leidt dan tot een positieve gedragsverandering bij burgers waardoor zij minder vaak gewaarschuwd hoeven te worden. Hard bewijs voor die conclusie is er echter niet.

Naast de zojuist behandelde acties van handhaver, zijn er in het onderzoek nog twee onderscheiden, namelijk aanhoudingen en niet optreden uit angst. Omdat deze veel minder vaak voorkomen dan de andere acties is hier een tweedeling gemaakt: 'nooit' of 'wel eens'.

Grafiek 3.2 Aanhoudingen en niet optreden uit angst



De grafiek laat zien dat in de vervolgmeting minder bikers aangeven dat ze iemand hebben aangehouden. In concreto waren er in de nulmeting vijf bikers met een aanhouding, in de vervolgmeting nog twee.

Het niet optreden uit angst wordt in de nulmeting één keer gemeld, in de vervolgmeting komt dat niet meer voor. Het verschil van één respondent is echter onvoldoende om welke trend dan ook te signaleren.

<sup>14</sup> Het aantal boetes is als volgt gecategoriseerd: 0 = niet, 1-19 = soms, 20 of meer = vaak. Voor een staandehouding geldt het volgende: 0 = niet, 1-9 = soms, 10 of meer = vaak. Voor waarschuwing i.p.v. een boete is dezelfde indeling gebruikt.

<sup>15</sup> Zowel in de nulmeting als in de vervolgmeting is één zogenoemde uitbijter verwijderd. Zo was er in de nulmeting één respondent met 250 staandehoudingen, in de vervolgmeting één met 100 stuks.

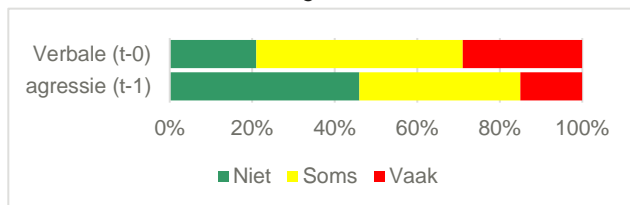
Het niet optreden uit angst wordt in de nulmeting één keer gemeld, in de vervolgmeting komt dat niet meer voor. Het verschil van één respondent, is echter onvoldoende om welke trend dan ook te signaleren.

Samenvattend: handhavers die bodycams zijn gaan dragen, ondernamen minder acties. Het gaat dan om boetes uitdelen, personen staande houden, waarschuwen en aanhouden. De verschillen tussen de periode vóór de pilot en tijdens de pilot zijn soms (erg) klein en vaak gebaseerd op enkele respondenten. Maar we zien wel voor alle acties een daling, nadat men de bodycam is gaan dragen.

### 3.2.2 Reacties van burgers

Acties van handhavers kunnen leiden tot ongewenste reacties van burgers. In het onderzoek zijn vier van dergelijke reacties onderscheiden. Op de eerste plaats gaat het om verbale agressie van burgers<sup>16</sup>. Ook hiervoor is aan de bikers gevraagd hoe vaak dat voorkwam gedurende de maand voorafgaand aan de enquête.

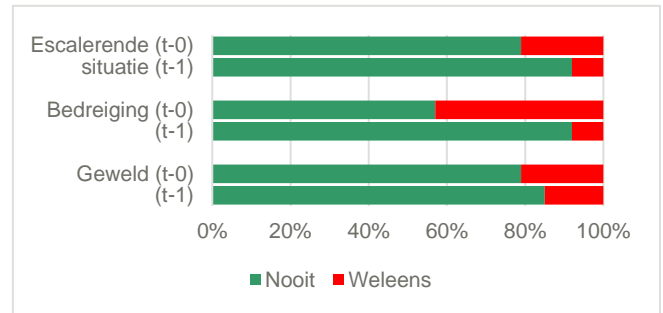
Grafiek 3.3 Verbale agressie



De grafiek laat zien dat het aantal slachtoffers van verbale agressie is gedaald na de start van de pilot met bodycams. Voordat de bodycams er waren kreeg elke biker gemiddeld drie keer per maand te maken met verbale agressie. Na de pilot daalde dat naar gemiddelde 1,5 keer per maand. Kortom: een halvering van verbale agressie. Ook hier past echter een waarschuwing dat het gezien het kleine aantal respondenten een conclusie met een slag om de arm is.

Naast verbale agressie zijn nog drie mogelijke reacties van burgers onderscheiden, namelijk een escalatie van de situatie, bedreiging en fysiek geweld. Ook hier is weer een vergelijking gemaakt tussen de nulmeting en de vervolgmeting. De resultaten vormen de volgende grafiek.

Grafiek 3.4 Escalatie, bedreiging en geweld



Bovenstaande grafiek laat zien dat het aantal incidenten op elk van de drie indicatoren is gedaald na invoering van de bodycam. De grootste afname zien we bij bedreiging; bij de twee andere indicatoren is het verschil heel klein. Maar ook hier zien we een consequente trend bij elk van de vier onderzochte reacties van burgers op acties van handhavers. Het lijkt er dus op dat het dragen van een bodycam een de-escalierend effect heeft.

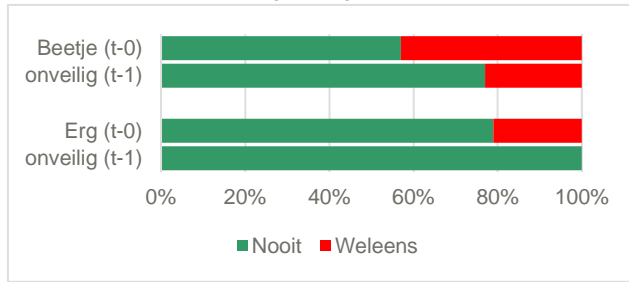
Samenvattend: gebleken is dat verbale agressie, escalaties, bedreigingen en geweld zijn afgenomen nadat de bikers een bodycam zijn gaan dragen. We merken hierbij op dat voorzichtigheid is geboden, omdat het gaat om een klein aantal respondenten. Hierdoor gaat het om voorzichtige trends en niet om 'harde' conclusies.

### 3.2.3 Gevolgen voor de bikers

De acties van de bikers en de reacties van burgers kunnen leiden tot onveiligheidsgevoelens bij de bikers. In het onderzoek is gevraagd hoe vaak de bikers zich onveilig hebben gevoeld. De resultaten voor de nulmeting en de vervolgmeting zijn weergegeven in de volgende grafiek.

<sup>16</sup> Verbale agressie is als volgt gecategoriseerd: 0=niet, 1-4 keer=soms, 5 keer of meer=vaak.

Grafiek 3.5 Onveiligheidsgevoelens



De grafiek laat zien dat de onveiligheidsgevoelens zijn gedaald na de start van de pilot. Er is na introductie van de bodycams geen biker meer die zich 'erg onveilig' voelt. De groep die zich 'een beetje onveilig' voelt is ook kleiner geworden. Ook hier zien we dus weer dat het dragen van een bodycam een gunstig effect lijkt te hebben.

Samenvattend: bikers voelen zich sinds het dragen van een bodycam minder onveilig.

### 3.3 Randvoorwaarden

In zowel de nulmeting als de vervolgmeting is een vijftal stellingen aan de bikers voorgelegd over de randvoorwaarden waaronder zij opereren. Het gaat dan om de vraag of opleidingen (IBT, communicatie/conflictbeheersing), uitrusting (uniform, portofoon, handboeien) en werkwijze (werken in koppels) bijdragen aan hun veiligheidsgevoel. Daarnaast is gevraagd naar het vertrouwen in de eigen professionaliteit.

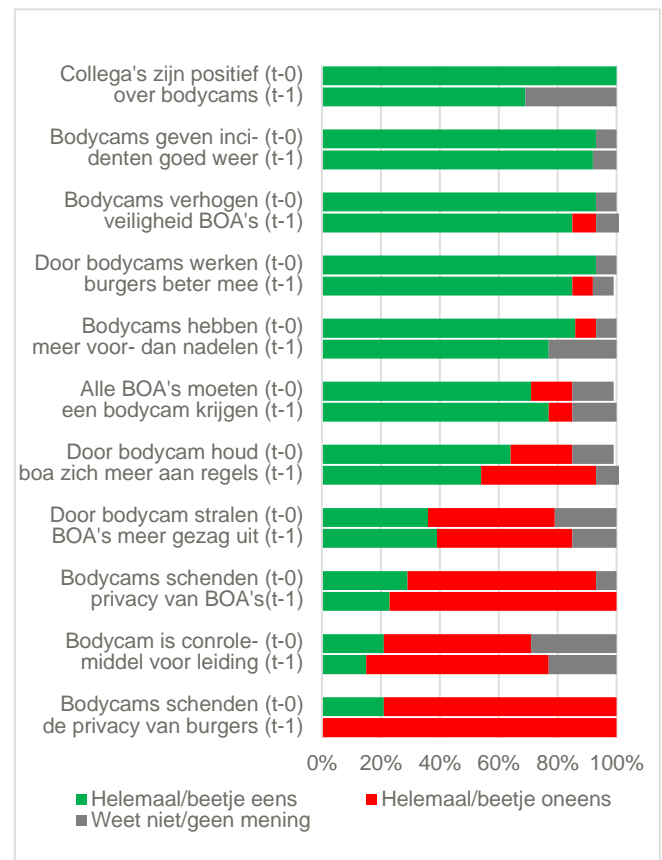
Achterliggende gedachte is om te kijken of het dragen van een bodycam effect heeft op de tevredenheid over de genoemde randvoorwaarden. Uit een vergelijking van de resultaten van de nulmeting en de vervolgmeting blijkt dat het dragen van een bodycam geen effect heeft op drie aspecten: opleidingen, trainingen en het vertrouwen in de eigen professionaliteit.

De uitrusting draagt in de vervolgmeting minder bij aan het veiligheidsgevoel dan in de nulmeting. Logisch is dat niet: de uitrusting is immers uitgebreid met een bodycam. Hoewel dit niet is onderzocht, speelt hier waarschijnlijk de landelijke discussie over toevoeging van wapenstok en peperspray aan de uitrusting van BOA's een rol. Dit onderwerp was ten tijde van de vervolgmeting namelijk volop in het nieuws.

### 3.4 Effecten van en meningen over bodycams

Aan de bikers is zowel in de nulmeting als in de vervolgmeting een aantal (dezelfde) stellingen voorgelegd. Op deze wijze is geprobeerd om vast te stellen of de bikers, nadat ze een aantal maanden een cam hadden gedragen, anders zijn gaan denken over een bodycam. Het resultaat is weergegeven in onderstaande grafiek. Per stelling is steeds eerst het resultaat van de nulmeting (t-0) weergegeven, daaronder staat de beantwoording van de vervolgmeting (t-1). Verder zijn de stellingen gerangschikt op het percentage dat het in meer of mindere mate eens is met de stelling in de nulmeting.

Grafiek 3.6 Effecten en meningen over bodycams



Indien we eerst de rode draad schetsen dan zien we dat de verschillen tussen de nulmeting en de vervolgmeting niet groot zijn. Als er al een algemene trend zichtbaar is, dan is het dat men het iets vaker oneens is met de stellingen. Soms is dat negatief, maar soms ook positief.

Bij de nulmeting waren alle respondenten van mening dat hun collega's positief waren over de bodycam. In de vervolgmeting is dat nog 69 procent. Niet dat men nu denkt dat de collega's negatief zijn: een paar respondenten

geven nu aan dat ze niet weten hoe hun collega's er tegen aan kijken.

Een belangrijke doelstelling van een bodycam is het verhogen van de veiligheid van handhavers. Voorafgaand aan de pilot was 93 procent van mening dat een bodycam de veiligheid vergroot (vervolgmeting 85 procent). Hetzelfde zien we bij de vraag of bodycams preventief werken door een positieve gedragsverandering bij de burger. In de nulmeting onderschrijft 93 procent dit effect, in de vervolgmeting 85 procent. Ook hier dus een lichte daling, maar nog steeds een hoog percentage.

Alles overziend is, zowel in de nulmeting als in de vervolgmeting, circa driekwart van de bikers van mening dat alle handhavers moeten worden uitgerust met een bodycam.

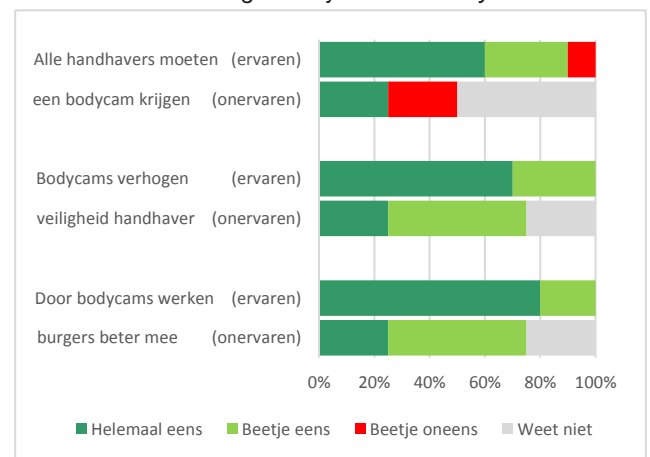
De onderste drie stellingen in de grafiek zijn negatief geformuleerd. Het gaat dan om het schenden van de privacy van handhavers en burgers en de mogelijkheid dat de bodycam een controle-instrument voor leidinggevendenden is. Bij deze drie stellingen zien we dat de weerstand in de vervolgmeting iets kleiner is dan in de nulmeting. Toch vindt ongeveer een kwart dat een bodycam de privacy van de handhaver schendt. Voorts vindt in de vervolgmeting nog steeds 15 procent dat een cam gebruikt kan worden om de handhaver te controleren. Dat is overigens onmogelijk omdat leidinggevendenden niet zijn geautoriseerd om opnamen te bekijken. Bij de nulmeting vond 20 procent de bodycam een schending van de privacy van burgers. Bij de vervolgmeting vond geen van de ondervraagden dat nog.

Samenvattend: een overgrote meerderheid van de bikers ziet de bodycam als een zeer zinvolle aanvulling op hun uitrusting. 85 procent vindt dat een bodycam de veiligheid verhoogt. Eenzelfde percentage is van mening dat bodycams leiden tot een gedragsverbetering bij burgers. Over schendingen van de privacy maakt een klein deel van de bikers zich vooraf enige zorgen; na afloop verdwenen die bij een deel. Alles overziend is ruim driekwart van mening dat alle handhavers een bodycam moeten krijgen: iets meer dan bij de nulmeting.

### 3.5 Lange termijneffecten bodycam

Zoals eerder aangegeven, heeft er gedurende de tweede helft van 2016 al eens een pilot bodycams gelopen bij de bikers. Aanvullend is bezien of bikers die ook toen een cam hebben gedragen anders denken over nut en noodzaak van een cam dan bikers die voor het eerst een bodycam zijn gaan dragen. Voor de respondenten van de nulmeting geldt dat 10 van de 14 respondenten aan de eerdere pilot hebben meegedaan. We hebben dus 10 personen mét eerdere ervaring en 4 personen zonder. Dit is natuurlijk veel te weinig om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Desalniettemin vergelijken we de beantwoording van een drietal stellingen voor de groep mét en de groep zonder eerdere ervaring met een cam, om te kijken of er überhaupt een verschil te ontwaren is. Het resultaat vormt de volgende grafiek.

Grafiek 3.7 Lange termijneffecten bodycam



De grafiek laat twee dingen zien. Bikers die in het verleden ook al met een cam hebben gewerkt, zijn meer overtuigd van de voordelen van de bodycam. Ze zijn het vaker helemaal eens met de stellingen. Ten tweede kiezen bikers zonder eerdere ervaring met een bodycam vaker voor de categorie 'weet niet'. Dat is logisch aangezien zij er nog niet zo lang mee werken.

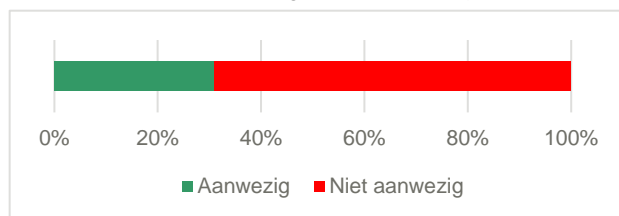
We benadrukken nogmaals dat het gaat om dermate kleine aantallen dat we geen harde conclusies kunnen trekken. Het lijkt er echter wel op dat bikers die al eerder een bodycam droegen vaker vinden dat een bodycam hun veiligheid vergroot en dat bodycams een disciplinerend effect hebben op burgers. Verder zijn ze vaker van mening dat de bodycam deel moet gaan uitmaken van de standaarduitrusting van handhavers.

Samenvattend: bikers die al eerder een bodycam hebben gedragen zijn (iets) positiever over bodycams. Ze vinden vaker dat een cam het veiligheidsgevoel van handhavers verhoogt en dat cams een corrigerend effect hebben op het gedrag van burgers. Voorts vinden ze iets vaker dat alle handhavers moeten worden uitgerust met een cam.

### 3.6 Instructie en informatie

Voorafgaand aan de huidige pilot zijn instructiebijeenkomsten georganiseerd, waarin het gebruik van de bodycam werd uitgelegd en waar is geoefend met het maken van opnamen. Nagegaan is of de respondenten deze bijeenkomst hebben bezocht. Het resultaat vormt de volgende grafiek.

Grafiek 3.8 Aanwezigheid instructiebijeenkomst



Uit de grafiek blijkt dat een ruime meerderheid geen instructiebijeenkomst heeft bijgewoond.

Voor handhavers, en dus ook voor de bikers, is allerlei gebruikersinformatie over de bodycams beschikbaar op Alfresco (een digitale omgeving waarvoor een account en inloggegevens benodigd zijn). Gevraagd is of men van dit informatiekanaal gebruik maakt. Hieruit blijkt dat Alfresco nauwelijks wordt geraadpleegd. Slechts één van de dertien respondenten, acht procent, heeft dit weleens gedaan. Kritiekpunt is dat de powerpointpresentatie die is gebruikt tijdens de instructiebijeenkomsten niet op Alfresco staat.

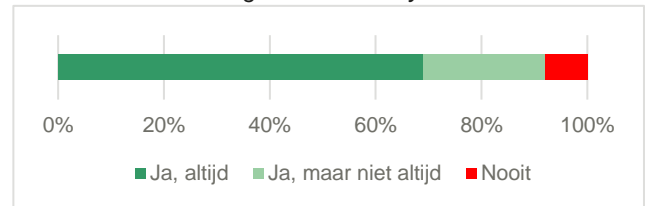
Kortom, de instructiebijeenkomsten zijn zeer matig bezocht en de digitale informatie op Alfresco is nauwelijks geraadpleegd. Hierdoor ontstaat het beeld dat gebruikersinformatie wel beschikbaar is, maar slechts in geringe mate wordt afgenomen.

### 3.7 Het dragen van de bodycam

De bikers worden geacht iedere dienst een bodycam te dragen. Door middel van de (tweede) enquête is nagegaan of dit ook gebeurt. We vermelden daar nog bij dat deze

meting 13 respondenten omvat; één respondent vertegenwoordigt dus 8 procent van het totaal. Onderstaande grafiek laat het resultaat zien.

Grafiek 3.9 Dragen van de bodycams



De grafiek laat zien dat ruim twee derde van de respondenten aangeeft altijd een bodycam te dragen. Een derde deed dat niet en dat is dus niet conform de afspraken tijdens de pilot. Één respondent geeft zelfs aan nooit een bodycam te dragen. Als reden daarvoor wordt aangegeven dat betrokkene geen bodycam heeft. Wat er in dit geval aan de hand is, is onduidelijk. Niemand heeft een eigen bodycam; kennelijk wist deze biker niet dat je een bodycam moet ophalen en op naam moet inloggen. Wellicht wreekt het zich dat deze respondent niet bij een instructiebijeenkomst is geweest, al blijft het zeer opmerkelijk. Handhavers opereren altijd in koppels dus navraag bij een collega moet dan toch snel duidelijkheid bieden.

Verder geven drie respondenten aan dat ze niet altijd een bodycam dragen. Één respondent zegt dat de bodycams alleen op Zuid voor het zogenoemde donkere dagen offensief (DDO) worden ingezet en dat hij daar niet altijd voor wordt ingedeeld. Ook dit is een misverstand: bodycams worden niet alleen ten behoeve het 'DDO' ingezet. Deze respondent laat weten wel bij de instructiebijeenkomst aanwezig te zijn geweest. Een tweede respondent geeft aan de bodycam vaak te dragen, maar vaak vergeet de bodycam stand-by te zetten. De derde respondent lijkt een meer valide argument te hebben om af en toe geen bodycam te dragen: door fysiek ongemak is deze biker de laatste tijd minder op straat geweest. Strikt gezien draagt deze respondent de bodycam dus wel altijd, maar is hij of zij door omstandigheden minder operationeel geweest.

Voorts is aan de respondenten gevraagd of zij bij aanvang van een dienst altijd inloggen op hun eigen naam. Slechts één respondent laat weten dit niet altijd te doen. Als reden wordt aangegeven dat collega's soms voor elkaar inloggen.

Verder blijkt uit aanvullende enquêtegegevens dat er voldoende (werkende) bodycams waren: dat was dus geen reden voor niet-gebruik. Ook de tijd die in het in beslag

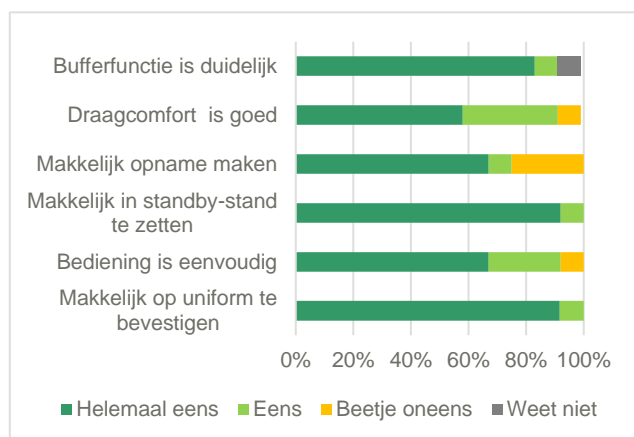
neemt om een cam op te halen en in te loggen wordt door geen enkele respondent genoemd als reden om geen bodycam te dragen. Ook het idee dat beelden van de bodycam tegen de drager gebruikt zouden kunnen worden, wordt door niemand genoemd als argument om geen bodycam te dragen.

We concluderen dat er nogal wat misverstanden bestaan over de afspraken omtrent het (standaard) dragen van de bodycam. Dit zal deels komen door het niet bezoeken van een instructiebijeenkomst.

### 3.8 Gebruiksgemak

Aan de respondenten is een zestal stellingen voorgelegd die gaan over het gebruiksgemak van de cam. Het resultaat is weergegeven in de volgende grafiek voor de bikers die bodycams droegen. Dat zijn dus 12 respondenten omdat één biker te kennen gaf geen bodycam te dragen.

Grafiek 3.10 Gebruiksgemak (n=12)



De grafiek laat zien dat de tevredenheid over het gebruiksgemak van de bodycam groot is. Bijna alle respondenten zijn het met bijna alle stellingen eens. De tevredenheid is het grootst over het bevestigen van de bodycam op het uniform. Ook de bufferfunctie wordt duidelijk gevonden. Het starten en beëindigen van een opname wordt het minst gewaardeerd. Hier geeft een kwart (drie respondenten) aan dat dit niet makkelijk is. Dit komt waarschijnlijk doordat men daar de opnameknop dubbel voor moet aantikken: dat wordt soms als lastig ervaren. Een enkelvoudige beweging zou makkelijker zijn, temeer omdat het aanzetten van de cam veelal plaatsvindt in hectische situaties. Anderzijds kan dit worden gezien als een routine die bij sommigen nog moet inslijten.

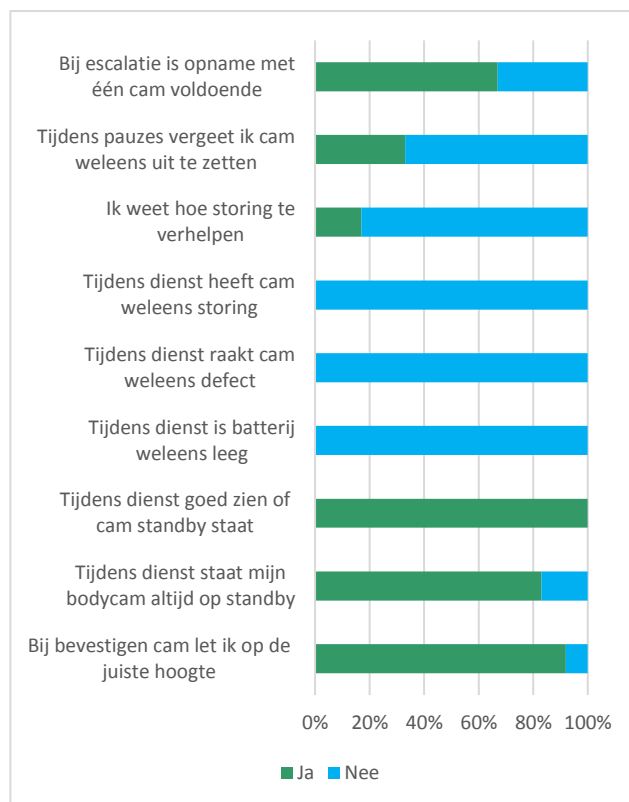
Aanvullend is nog gevraagd wat men van de bufferfunctie van twee minuten vindt. Ruim 90 procent is van mening dat deze tijdsduur prima is en dat dit niet korter of langer moet zijn.

Samenvattend: de bikers zijn zeer te spreken over het gebruiksgemak van de bodycam. De cam is eenvoudig te bedienen en het draagcomfort is goed. Een kwart noemt als enig kritiekpuntje dat het wat minder makkelijk is om een opname te starten.

### 3.9 Gebruikerservaringen

Aan de bikers zijn negen stellingen voorgelegd die betrekking hebben op hun ervaringen met een bodycam. De resultaten vormen de volgende grafiek.

Grafiek 3.11 Gebruikerservaringen (n=12)



Uit de grafiek blijkt dat de bodycams geen storingen vertoonden en nooit defect waren. Dat geldt ook voor het leegraken van de batterij tijdens een dienst: dat is niet gebeurd. Verder kunnen de bikers altijd goed zien of de cam in stand-by staat en let bijna iedereen erop dat de bodycam zodanig op het uniform wordt bevestigd dat er opnamen op de juiste hoogte worden gemaakt. Het enige heikele punt is eigenlijk dat de meeste bikers niet weten dat

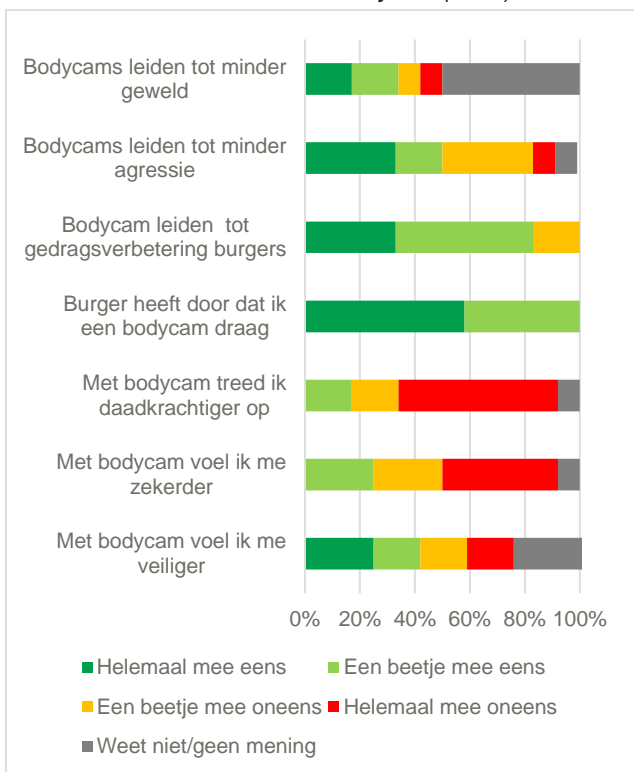
een eventuele storing van de bodycam kan worden verholpen door de aan- en uitknop vier seconden ingedrukt te houden.

Samenvattend: de bikers zijn zeer positief over het gebruik van de cam. Kapotte cams komen niet voor, evenals storingen of een lege batterij. Hoewel storingen niet worden gemeld, weet echter bijna niemand hoe deze verholpen kan worden.

### 3.10 Effecten

Aan de bikers is gevraagd in welke mate diverse effecten van de bodycam zich voordoen. Het resultaat vormt onderstaande grafiek.

Grafiek 3.12 Effecten van een bodycam (n=12)



Verondersteld wordt dat bodycams een preventieve werking kunnen hebben. Daarom is onder andere aan de bikers gevraagd of burgers weten dat de bikers een bodycam dragen. De grafiek laat zien dat alle respondenten van mening zijn dat het publiek door heeft dat ze een bodycam dragen. Een overgrote meerderheid geeft ook aan dat de cams leiden tot een gedragsverbetering bij burgers. Voorts vindt de helft van de respondenten dat burgers zich door de bodycam minder agressief gedragen. Of bodycams ook tot minder geweldsincidenten leiden is moeilijker te

beantwoorden. De helft van de respondenten weet het niet, terwijl een derde denkt dat het inderdaad leidt tot minder geweld.

Het effect van de bodycams op de handhavers zelf lijkt minder groot. Slechts enkele bikers vinden dat ze met een bodycam daadkrachtiger optreden en een kwart voelt zich zekerder. Wel laat 40 procent weten dat ze zich met een bodycam veiliger voelen.

Samenvattend: de bikers zijn ervan overtuigd dat burgers door hebben dat zij een bodycam dragen. Dit bewustzijn heeft een corrigerend effect op het gedrag van burgers en dat verhoogt het veiligheidsgevoel bij 40 procent van de bikers. Daadkrachtiger optreden en zich zekerder voelen als effecten van een bodycam worden slechts door één op de vijf bikers onderschreven. Tot slot geeft een derde van de bikers aan dat bodycam leiden tot minder geweldincidenten, de helft van de bikers



# 4 Interviews bikers

## 4.1 Inleiding

Het bikerteam bestond begin mei 2019 uit 19 personen, inclusief leidinggevenden. Vooraf is het van belang te vermelden dat bikers altijd in (wisselende) duo's opereren. Dat is bijvoorbeeld belangrijk met het oog op de veiligheidsbeleving en het effect van een bodycam daarop.

In totaal zijn vier interviews afgenomen, met steeds twee bikers. De geïnterviewde bikers hadden verschillende standplaatsen, namelijk Hoek van Holland, Prins Alexanderpolder en tweemaal IJsselmonde. Alle interviews hadden dezelfde structuur en zijn afgenomen aan de hand van een itemlijst, de onderwerpen van die lijst vormen op hoofdlijnen de indeling van dit hoofdstuk. De looptijd van de pilot bodycams was vanaf half november 2018 tot eind mei 2019. De interviews zijn aan het einde van de pilot afgenomen gedurende de periode half mei – begin juni 2019.

Alle interviews zijn met toestemming van de betrokken handhavers opgenomen en daarna uitgewerkt. Na uitwerking zijn de opnames gewist. De interviews zijn bedoeld als verdieping op de enquêteresultaten. De centrale vraagstelling luidde: willen bikers dat een bodycam onderdeel gaat uitmaken van de standaarduitrusting?

## 4.2 Vorige pilot bodycams

Om een beeld te krijgen van de reeds opgedane ervaringen met het dragen van een bodycam voorafgaand aan de huidige pilot, is in de interviews kort aandacht besteed aan de pilot bodycams die heeft plaatsgevonden gedurende de periode juni – november 2016. Van de acht geïnterviewde bikers hebben er vijf ook een cam gedragen tijdens de eerdere pilot. Zonder uitzondering waren ze toen enthousiast over de bodycam, met name de preventieve werking wordt genoemd als de belangrijke meerwaarde. Vooral jongeren bleken toen hun gedrag aan te passen zodra zij geconfronteerd werden met handhavers met een bodycam. Op

burgers die onder invloed waren van drugs en/of alcohol leek de bodycam minder indruk te maken.

Hoewel in het evaluatierapport van de vorige pilot werd aanbevolen om de pilot onder bikers te continueren, is dat volgens de geïnterviewden niet gebeurd. Kort na afloop van de vorige pilot zijn de cams omstreeks december 2016 ingenomen en hebben de bikers geen cams meer gedragen tot de start van de huidige pilot in november 2018.

De bikers die betrokken waren bij de vorige pilot geven aan dat de huidige bodycam van betere kwaliteit is. Hij is kleiner, lichter, maakt betere beelden en is makkelijker op het uniform te bevestigen. De bufferfunctie van de toenmalige cam was met 30 seconden veel korter dan de huidige 2 minuten. Ook dat wordt als een belangrijke verbetering gezien, omdat met een langere buffertijd de kans groter is dat de aanleiding van een escalatie op beeld staat.

## 4.3 Instructiebijeenkomsten

Voorafgaand aan de huidige pilot zijn instructiebijeenkomsten georganiseerd. Samengevat kwamen daarbij de volgende onderwerpen aan de orde: uitleg van de pilot, doel en werking van de cam, het protocol bodycams en wie kunnen er bij de beelden en in welke gevallen? Voorts is geoefend met het maken van opnamen met de cam en zijn de beelden bekeken en besproken. Om kennis op te doen over de ins en outs van het dragen van een bodycam zijn de instructiebijeenkomsten bijgewoond door de onderzoekers.

Uit de enquêteresultaten kwam reeds naar voren dat een meerderheid van de bikers de instructiebijeenkomst niet heeft bezocht. De interviews bevestigen dit beeld. De meeste bikers weten zich de instructiebijeenkomst niet te herinneren. Daar staat tegenover dat de werking en het gebruik van de cams ook uitgebreid aan de orde zijn geweest tijdens de Integrale Beroepsvaardigheid Training (IBT). Ook bij de IBT<sup>17</sup> is geoefend met het opnemen met de cam

<sup>17</sup> Het team bikers volgt maandelijks 12 uur IBT, daar komen alle aspecten van handhaving aan de orde. De werking en het gebruik van bodycams is daar een onderdeel van.

en zijn de beelden bekeken en besproken. Als belangrijke meerwaarde van het bekijken van de beelden worden genoemd de bufferfunctie en de grootte van het gezichtsveld van de opnames. Met name de buffertijd van twee minuten laat in de praktijk zien hoe lang dit eigenlijk is. Bij een escalatie en het aanzetten van de cam heb je dan bijna altijd ook de aanleiding van de escalatie op beeld. Voorts is het gezichtsveld van de cam duidelijk geworden en is het belang van de bevestigingshoogte onder de aandacht gebracht, zodat opnames op de juiste hoogte worden gemaakt. Ondanks de matige opkomst van de bikers bij de instructiebijeenkomsten, geven alle geïnterviewde bikers aan dat ze voldoende waren getraind om met een cam de straat op te gaan. Ook het tijdens de instructiebijeenkomsten besproken protocol bodycams is bij alle respondenten bekend.

#### 4.4 Het ophalen van de bodycam

In de interviews met bikers is een werkdag besproken. De diverse aspecten van het dragen van de bodycam van begin van een dienst tot het einde ervan zijn daarbij aan de orde gekomen.

Het eerste onderdeel betreft het ophalen van de bodycam en de inlogprocedure. Inloggen kan via een app of op een computer. Van belang is dat alleen de locatie Molenvliet (IJsselmonde) beschikt over een dockingstation waar de bodycams kunnen worden opgehaald en waar eventuele opnames kunnen worden ge-upload. Dat betekent dat bikers die op een andere locatie werken hun cam eerst moeten ophalen op de Molenvliet. In het geval van bikers die in Hoek van Holland werkzaam zijn, is dat een behoorlijke omweg.

Alle geïnterviewde bikers geven aan dat het meenemen van de bodycam zelf weinig tijd kost; hooguit enkele minuten. De tijd die is gemoeid met de inlogprocedure en het ophalen van de bodycam vormt volgens de respondenten geen reden om zonder bodycam de straat op te gaan. De inlogprocedure levert echter een chaotisch beeld op. Sommige bikers loggen individueel in, zetten de bodycam op hun eigen naam en halen zelf de bodycam op. Anderen laten echter weten dat één van de bikers voor een aantal collega's inlogt en een aantal bodycams tegelijk ophaalt. Kennelijk worden inloggegevens dan dus onderling uitgewisseld. Ook zijn sommigen hun wachtwoord of de antwoorden op controlevragen vergeten en logt een collega voor hen in. Dat betekent dat het blijkbaar mogelijk is om twee bodycams op dezelfde naam te zetten. Voorts is het

onduidelijk of er bij het ophalen (en innemen) van de bodycams altijd een teamleider of handhaver A aanwezig is. Sommige bikers geven aan dat dit altijd het geval is, anderen laten weten dat dit lang niet altijd zo is. Alles overziend blijkt de wijze van inloggen enkele varianten te kennen en is geen sprake van een waterdichte individuele inlogprocedure. De koppeling tussen persoon en bodycam blijkt omzeild te kunnen worden, waardoor er soms handhavers aan het werk zijn met een bodycam die niet op hun naam staat.



Een volgend aspect betreft de beschikbaarheid van voldoende werkende cams. Op dit punt worden nagenoeg geen problemen ondervonden. Er zijn altijd voldoende werkzame cams beschikbaar. Niet of onvoldoende opgeladen cams komt zeer sporadisch voor. Wel wordt aangegeven dat de uitlogdiscipline te wensen overlaat. Indien de volgende gebruiker echter inlogt is het niet uitloggen niet problematisch. Over het al dan niet uitloggen bestaat nogal wat onduidelijkheid. Sommige bikers geven aan dat er een werkinstructie is dat dit ook niet hoeft, anderen laten weten altijd uit te loggen.

Zoals gezegd is er alleen op de locatie Molenvliet een dockingstation aanwezig. Dat betekent dat cams alleen hier kunnen worden opgehaald en ingeleverd. Sinds 1 mei zijn er twee bikers gestationeerd in Rotterdam Alexander (Koperstraat). Omdat het te omslachtig is, om eerst een cam op te halen in IJsselmonde, en hem daar ook weer in te leveren, dragen deze bikers sinds 1 mei geen cam meer. Verder is er een pilot in Rotterdam Noord, daar is gekozen voor een andere oplossing, namelijk een oplaadkabel. Daar wordt niet in- of uitgelogd, zodat de cam permanent op dezelfde naam staat. Slechts in het geval dat er een opname wordt gemaakt, moet deze in het dockingstation op de Molenvliet worden geplaatst, zodat de opnamen kunnen worden ge-upload.

Alles overziend benoemen we twee knelpunten. Een onduidelijke inlogprocedure, waarbij het mogelijk blijkt om voor anderen in te loggen (en uit te loggen) én slechts één locatie waar cams kunnen worden ingeleverd en opgehaald. Dit laatste leidt er toe dat bikers in Prins Alexander geen cam dragen en dat bikers in Hoek van Holland aan het begin (en einde) van iedere dienst in IJsselmonde moeten inloggen (en uitloggen).

#### 4.5 Stand-by en bufferfunctie

Volgens het protocol bodycams handhaving Rotterdam<sup>18</sup> dienen cams altijd stand-by te staan tijdens het dragen. Dat betekent dat de bufferfunctie werkt; de bodycam buffer permanent twee minuten beeld en geluid, waardoor bij het starten van een opname ook de twee minuten daaraan voorafgaand worden vastgelegd. Indien de bodycam stand-by staat is een knipperend groen lichtje te zien. De afspraak dat de bodycam standaard stand-by staat, was bij alle geïnterviewde bikers bekend.

De instructie is echter ook om de cam uit te zetten bij bureauwerk, pauzes en toiletbezoek. Dit leidt er begrijpelijkerwijs weleens toe dat wordt vergeten om de bodycam later weer stand-by te zetten. Dit wordt doorgaans echter snel opgemerkt door een collega, omdat het groene lampje niet knippert. Het zelf aflezen van de cammodus wordt door de meeste bikers als lastig bestempeld. Er zit wel een klein ledlampje aan de bovenkant van de cam, maar dat is moeilijk te zien.

Sporadisch komt het voor dat wordt vergeten om de cam uit te zetten tijdens bijvoorbeeld bureauwerk. Dit leidt er niet toe dat de batterij van de cam leeg raakt. Meer in zijn algemeenheid wordt aangegeven dat de batterij van de cam prima is en dat hij zelfs als de cam de hele dag stand-by staat aan het einde van de dienst nog steeds functioneert. Ook bij koud weer komt het niet voor dat de batterij tijdens de dienst leeg raakt.

De stand-bystand, en met name het groene lampje, heeft één groot voordeel volgens de bikers. De meeste burgers denken dat de bodycam dan al opneemt, waardoor de preventieve functie van de bodycam wordt versterkt. Dit wordt door alle bikers erkend. Dit effect is als het donker is nog groter, omdat het groene lampje dan meer opvalt. Met name jongeren blijken hier gevoelig voor te zijn. Jongeren

in groepen, het Zuidplein wordt vaak genoemd, hebben nogal eens de neiging om handhavers op te nemen met hun telefoons. Zodra ze echter een bodycam zien, gaan de telefoons uit en de capuchons op. Dit effect wordt door alle bikers onderschreven.

#### Telefoons uit, capuchons op

Over de bufferfunctie van twee minuten zijn alle bikers tevreden. Met name in de training (instructiebijeenkomst en IBT) is bij het terugzien van gemaakte beelden duidelijk geworden dat twee minuten best lang is. Hierdoor is de kans groot dat bij een escalatie en het aanzetten van de cam, ook de aanleiding van het incident wordt vastgelegd.

Aanvullend is nog gevraagd of de cam weleens in storing schiet: er gaat dan een blauw lampje branden. Dit is bij alle geïnterviewde bikers onbekend: niemand heeft ooit een blauw lampje gezien. Het verhelpen van een storing, door de aan- en uitknop vier seconden ingedrukt te houden, is eveneens bij alle respondenten onbekend. Hier is kennelijk nog sprake van een klein kennishiaat.

#### 4.6 Het maken van opnames

In het protocol bodycams is vastgelegd dat in principe alle incidenten die escaleren moeten worden opgenomen. De handhaver bepaalt echter altijd of er daadwerkelijk een opname wordt gestart. Als wordt ingeschat dat een opname kan leiden tot verdere escalatie, mag worden besloten geen opname te maken. Navraag leert dat dit uitgangspunt bij alle bikers bekend is. Verder is bepaald dat een burger zo mogelijk gewaarschuwd wordt als een opname wordt gestart, om alsnog een de-escalierend effect te bewerkstelligen.

Door middel van ge-uploade opnames wordt geregistreerd door wie en hoe vaak er een opname is gestart. Hieruit blijkt dat gedurende 5,5 maanden van de pilot opnamen zijn gemaakt door 13 van de 19 bikers. Bij elkaar hebben zij 31 keer een opname gestart. Van de acht geïnterviewde bikers, hebben er vijf een opname gemaakt. Enkele bikers geven aan dat ze wel te maken hebben gehad met een escalatie, maar dat het er door de hectiek niet van is gekomen om de cam aan te zetten. Ook het waarschuwen van de burger als de camera wordt aangezet, komt er door

<sup>18</sup> Versie 4 – 25 juli 2018. Overigens staat in dit document nog een buffertijd genoemd van 30 seconden.

hectiek lang niet altijd van. Verder blijkt het aanzetten van de cam in een escalerende situatie niet altijd in één keer te lukken. Betrokken handhavers geven aan dat het aanzetten van de cam kennelijk een routine is die er nog moet inslijten. Je moet er om te beginnen aan denken, daarnaast moet je de cam als het ware blind kunnen aanzetten, maar dat vergt enige oefening. Wel geven de respondenten aan dat het aanzetten van de cam, door tweemaal op de aan- en uitknop te drukken, in principe eenvoudig is. Dat het nog niet altijd lukt, ligt dus niet aan het bedieningsgemak.

Aan de bikers die een opname hebben gemaakt, is gevraagd of dat een de-escalierend effect had. De algemene deler is dat dat niet het geval was, ook niet in de spaarzame gevallen waarin is aangegeven dat er een opname werd gestart. In een aantal gevallen was sprake van drank- of drugsgebruik. Hiermee komen we tot de conclusie dat een de-escalierend effect van het aanzetten van de cam niet is waargenomen.

#### 4.7 Het inleveren van de cam

Het inleveren van de cam levert weinig problemen op en kost ook weinig tijd. Wel wordt door een aantal bikers aangegeven dat lang niet iedereen uitloft aan het einde van de dienst. Sommige bikers geven aan dat het zelfs een werkinstructie is om niet uit te loggen. Ook van individueel uitloggen is lang niet altijd sprake: sommige respondenten laten weten dat één handhaver doorgaans voor meerdere collega's uitloft. Voorts is onduidelijk of er bij het uitloggen en inleveren van de cam altijd een leidinggevende aanwezig is. Sommige beweren van wel, anderen niet.

Evenals bij het inloggen en ophalen van de cams komen we tot de conclusie dat bij het uitloggen en inleveren van de cam geen sprake is van het volgen van een eenduidige procedure.

#### 4.8 Nazorg

Voor handhavers zijn er verschillende ondersteunende voorzieningen als er sprake is geweest van een ge-escalerede situatie. Het gaat dan om het bedrijfsmaatschappelijk werk, nazorg en het bedrijfsongevallen team (BOT). De laatste, die ook beschikbaar zijn voor politie en brandweer, is gericht op traumatische ervaringen zoals reanimaties, dodelijke (verkeer)slachtoffers en geweld.

Van de acht geïnterviewde bikers, hebben er drie te maken gehad met nazorg, het ondersteunende arrangement voor

handhavers. Zaken die hier aan de orde komen zijn: het registreren van iedere aanhouding, het invullen van geweldsformulieren, voorlichting over het juridische proces dat volgt, ondersteuning bij rechtszaken en er wordt gekeken of er nog aanvullende ondersteuning nodig is.

De betrokken handhavers zijn over het algemeen tevreden over hetgeen bij nazorg wordt geboden. In één geval leidde een nazorggesprek tot meer stress en vragen in verband met de juridische consequenties van een zaak. Daarop is een gesprek gevoerd met een leidinggevende en dat leidde uiteindelijk tot bevredigende antwoorden en stressreductie.

#### 4.9 Gebruikersgemak van de cam

In de interviews is uitgebreid aandacht besteed aan het gebruikersgemak van de cam. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt is dat de cam door alle geïnterviewden als goed wordt beoordeeld. De cam is makkelijk op het uniform te bevestigen met behulp van bijbehorende magneet, men voelt zich door de cam niet beperkt in zijn of haar bewegingsvrijheid en het bedieningsgemak is groot.

Wel hebben enkele gebruikers het idee dat de magneet na verloop van tijd in kracht afneemt, waardoor er op termijn wellicht problemen zouden kunnen ontstaan, bijvoorbeeld dat de cam tijdens een dienst afzakt en er beelden worden gemaakt vanuit een te laag standpunt. Verder ging er een tijdje een, overigens ongefundeerd, gerucht rond dat het magnetisch veld van invloed zou kunnen zijn op het hartritme. Voor wat betreft dit laatste is het goed om (wetenschappelijke) kennis hierover duidelijk te communiceren.

Verder zijn alle respondenten zich ervan bewust dat je rekening moet houden met je eigen lichaamslengte bij het bevestigen van de cam op het uniform. Een enkeling merkt daarbij op dat de mogelijkheden om te variëren op het gele vest dat over het uniform heen aangetrokken kan worden beperkt zijn, er is maar een relatief klein vak waarin de cam kan worden geplaatst. Daar staat tegenover dat de beeldhoek van de cam relatief groot is, waardoor het waarschijnlijk toch lukt om bruikbare beelden te maken.

Tot slot wordt opgemerkt dat de bodycam op het gele vest links of rechts moet worden bevestigd, terwijl het uniform ook de mogelijkheid biedt om dit in het midden te doen. Wat dit betekent voor de kwaliteit van de opnamen is onbekend.



Diverse handhavers melden dat de bodycam tijdens een worsteling los is geraakt en op de grond terecht kwam. Dat leidde enorm af. Enkele handhavers wijzen er echter ook op dat een nog sterkere magneet ook nadelen heeft. De bodycam kan dan door eventuele belagers als 'handvat' om de handhaver vast te pakken worden gebruikt.

Tot slot geeft een aantal bikers aan dat de modus van de bodycam door de gebruiker zelf wat lastig van bovenaf af te lezen is. Er zit wel een ledlampje bovenop de cam, maar dat is heel klein. Echt problematisch is dit echter niet, omdat het bij collega's meestal direct opvalt als de cam bijvoorbeeld niet in de stand-by stand staat.

#### 4.10 Effecten van de cam

Tijdens de gesprekken is een vijftal mogelijke effecten van een bodycam besproken, te weten:

- vergroting van het veiligheidsgevoel van handhavers;
- voelt men zich zekerder;
- positieve gedragsverandering bij burgers (preventieve werking);
- zelf-disciplinerend effect op handhavers;
- afname van geweldsincidenten.

De vraag of een bodycam het veiligheidsgevoel vergroot, leidt tot de conclusie dat er sprake is van een indirect effect. De meesten voelen zich indirect veiliger door het dragen van een bodycam door het preventieve effect op anderen. Als burgers hun gedrag aanpassen c.q. zich 'braver' gedragen, voel je je wat veiliger. Sommigen interpreteren de vraag anders en geven aan dat ze zich niet veiliger voelen door een bodycam, maar dat er wel sprake is van een disciplinerend effect op burgers. Beide antwoorden leiden tot dezelfde conclusie: een bodycam heeft een positief effect op de veiligheidsbeleving van handhavers.

Een ander aspect is of handhavers zich zekerder voelen met een bodycam. De algemene deler is dat dit niet het geval is. Wel kunnen opgenomen escalaties een eventuele rechtszaak sterker maken en dat geeft dan wel weer een stukje meer zekerheid. Daar staat tegenover dat enkele respondenten ook aangeven dat opnamen ook tegen je gebruikt kunnen worden en dat leidt dan juist weer tot wat meer onzekerheid. Dit effect wordt nog versterkt door het feit dat handhavers zelf de beelden nooit kunnen terugzien. Dat leidt er dan weer toe dat men zich bij rechtszaken onzeker gaat voelen.

Sommige respondenten merken op dat een bodycam ook een zelfcorrigerend effect kan hebben; je let meer op je woorden en handelen en dat vergroot de professionaliteit. We concluderen dat een bodycam zowel op burgers als op de handhavers zelf een disciplinerend effect heeft.

Waar wel in brede zin overeenstemming over bestaat is het preventieve effect van de bodycam. Burgers hebben meestal door dat de bikers een cam dragen en passen hun gedrag hier overduidelijk op aan. Met name bij jongeren wordt een gedragsverbetering gemeld. Dit effect is nog groter als het donker is, het knipperende groene lichtje op de cam valt dan nog meer op en men denkt dat de cam permanent opneemt.

Enkele bikers noemen nog een algemeen positief effect van een cam. Het gaat dan om de algemene uitstraling met een cam op, nog even los van de stand-by stand. Dat maakt sowieso meer indruk op burgers dan zonder cam en ook dat leidt tot een algemene gedragsverbetering.

Verder is aan de bikers gevraagd of het dragen van een cam leidt tot minder geweldsincidenten. Alle respondenten vinden die vraag moeilijk te beantwoorden. Er zijn duidelijk preventieve effecten, maar of dat nou leidt tot minder geweld zal op de langere termijn moeten blijken uit de registraties van geweldsincidenten.

#### 4.11 Verdere vergroting van de veiligheid

Aanvullend op de diverse effecten van de bodycam is in de interviews nagegaan hoe de bikers in bredere zin aankijken tegen waarborging van hun veiligheid. Uit de nulmeting, de eerste uitgezette enquête onder alle handhavers, kwam naar voren dat twee derde in meer of mindere mate te maken heeft gehad met verbale agressie dan wel bedreiging of geweld.

Door bijna alle handhavers wordt aangegeven dat ze een bodycam beschouwen als een stapje in de goede richting. Hierbij wordt aangegeven dat bikers, samen met jeugdhandhavers, waarschijnlijk vaker met geweld worden geconfronteerd dan andere handhavers. Zij zijn vaak als eerste ter plaatse na een melding, omdat dat met de fiets sneller gaat dan lopend.

Verder wordt aangegeven dat repressieve middelen zoals een wapenstok en pepperspray worden gezien als mogelijke vervolgstappen, mits daar een degelijk opleidings- en trainingstraject aan wordt gekoppeld. Enkelen twijfelen hieraan vanuit de gedachte dat geweldsmiddelen ook geweld kunnen uitlokken. Het voert voor dit onderzoek naar bodycams te ver om die discussie helemaal te voeren.

## 4.12 Eindoordeel

Uit de interviews blijkt dat de bikers unaniem van mening zijn dat een bodycam een welkome aanvulling is op hun standaarduitrusting. Als belangrijkste effect van de bodycam wordt de preventieve werking op burgers benoemd, waardoor handhavers zich veiliger voelen.

Benadrukt wordt dat een bodycam weliswaar leidt tot verhoging van het veiligheidsgevoel, maar dat het slechts een stapje in de goede richting is. De meeste respondenten zijn van mening dat op termijn vervolgstappen nodig zijn, gezien de mate waarin zij met diverse vormen van geweld worden geconfronteerd. Mogelijke verdere aanvullingen op de standaarduitrusting zijn dan een wapenstok en pepperspray – hoewel sommigen daar ook weer de nadelen van zien.

Uit de interviews blijkt dat het aanzetten van de bodycam bij een escalatie van de situatie er lang niet altijd van komt. Enerzijds wordt dat veroorzaakt door de hectiek die een escalatie met zich kan meebrengen. Anderzijds is met name het aanzetten van de cam nog een handeling die moet inslijten.

Een volgende constatering is dat het aanzetten van een cam niet altijd een de-escalerend effect heeft. Met name bij burgers die onder invloed zijn van drank en/of drugs leidt het aanzetten van een cam nauwelijks tot een gedragsverandering. Het de-escalerend effect van de bodycam is ook afhankelijk van het soort burger waar de handhaver mee van doen heeft. Horken, raddraaiers en burgers die snel in blinde woede ontsteken zijn minder vatbaar voor een bodycam dan 'normale' burgers. Door sommige handhavers

wordt aangegeven dat communicatieve vaardigheden en conflictbeheersing veel krachtigere middelen zijn dan een bodycam. Kortom, het effect van de bodycam is enerzijds afhankelijk van het type burger dat je voor je hebt en anderzijds van de verbale vaardigheden van de handhaver.

## 4.13 Suggesties en opmerkingen

Ter afsluiting van de interviews is gevraagd of de handhavers nog suggesties of aanvullende opmerkingen hadden. Dit heeft het volgende opgeleverd:

- Het merendeel van de geïnterviewden vindt het onrechtvaardig dat zij op geen enkele wijze toegang hebben tot opnames die ze hebben gemaakt. Ten eerste hebben burgers, onder bepaalde voorwaarden, dat recht wel. Ten tweede, en dat vindt een aantal handhavers nog belangrijker, zouden ze veel baat kunnen hebben bij een mogelijkheid om hun eigen beelden te kunnen bekijken. Opnames met een bodycam worden veelal gemaakt in stressvolle en hectische situaties. Door de adrenaline is het dan lastig om een voorval te reproduceren en na te gaan wat er goed en fout ging. Het bekijken van beelden, bijvoorbeeld samen met een leidinggevende of een andere inhoudelijke specialist, zou dan een belangrijke meerwaarde kunnen hebben in het kader van het verbeteren van hun eigen professionaliteit. Het gaat er dan onder meer om de wijze van conflictbeheersing, is de cam te laat aangezet of juist te vroeg, had de politie eerder moeten worden opgeroepen en zijn er op het juiste moment het juiste (gewelds)middelen ingezet? Ge-escalerde situaties worden nu weliswaar weleens nagespeeld bij de IBT, met collega's in de rol van lastige burgers, maar dat is toch anders dan de werkelijkheid;
- In aanvulling op het voorgaande punt wordt er ook voor gepleit om beelden wél te gebruiken voor opleidingsdoeleinden onder de voorwaarde dat de betrokken handhavers erin toestemmen om door hen gemaakte beelden voor dit doel in te zetten. Nu is in het protocol bodycams vastgelegd dat opnames niet worden gebruikt voor opleidingsdoelen;
- Het in de pilot gebruikte systeem en merk bodycams (Axon) heeft de mogelijkheid om de cams aan elkaar te linken indien er met één cam een opname wordt gestart. Het systeem schakelt in dat geval alle cams binnen een straal van een aantal meters ook in. Dat voorkomt dat vergeten wordt ook een tweede, of nog meer, cam(s) in te schakelen bij een escalatie en bovendien

is het maken van opnamen met meerdere cams altijd beter dan de beelden van één cam. Voorts wordt op deze wijze voorkomen dat er onbruikbare beelden worden gemaakt, omdat een cam bij een worsteling losraakt van het uniform. De hier beschreven optie van het systeem is momenteel uitgeschakeld, sommige handhavers zouden dat graag anders zien;

- Handhavers beschikken nu standaard over een zaklamp. In het verleden was er echter verlichting beschikbaar die op het uniform bevestigd kon worden. Evenals bij de bodycam kon deze worden aangezet door op een knop te drukken. Verlichting op het uniform heeft als voordeel dat je je handen vrij houdt, het zorgt voor een betere (meer indrukwekkende) uitstraling en het kan de kwaliteit van opnames met de cam in het donker ten goede komen;
- De meerderheid van de handhavers laat weten, onder de voorwaarden van voldoende training en opleiding, voorstander te zijn van toevoeging van repressieve middelen zoals een wapenstok en pepperspray. Een aantal handhavers laat in dit kader weten dat ze steeds vaker worden geconfronteerd met agressie en geweld. Naast algemene maatschappelijke verruwing heeft dat te maken met een uitbreiding van taken. Zo zijn bikers ingezet in zogenoemde horeca-nachten, waarin onder meer moest worden opgetreden bij vechtpartijen op het Stadhuisplein met niet meer middelen dan een paar handboeien. De klacht is dat taken worden uitgebreid maar dat bevoegdheden en uitrusting niet meegroeien. Ook het zomercarnaval wordt in dit kader genoemd als een evenement waarbij handhavers worden geconfronteerd met grote groepen die met enige regelmaat agressie en/of geweld vertonen. Wel wordt daaraan toegevoegd dat repressieve middelen niet de oplossing zijn, maar dat je daarmee wel meer controle krijgt en tijd wint bij het oproepen van de politie;
- Een laatste suggestie betreft het serienummer van de cams dat nodig is om in te loggen. Dit nummer is op de cams gedrukt, maar slijt er gaandeweg af, waardoor het lastig wordt om in te loggen. De suggestie wordt gedaan om het serienummer in de cam te graveren.

#### 4.14 Resultaten interviews versus enquêtes

De interviews waarvan we in dit hoofdstuk verslag hebben gedaan, zijn bedoeld als verdieping op de enquêteresultaten. In deze afsluitende paragraaf vergelijken we de uitkomsten van de interviews met de enquêteresultaten. Het gaat dan met name om een vergelijking met de tweede

meting, omdat daarin is gevraagd naar het gebruik van - en ervaringen met een bodycam. Dat geldt weliswaar ook voor de derde meting, maar die leverde helaas slechts een respons op van zeven respondenten. De derde meting laten we hier daarom buiten beschouwing.

#### Instructiebijeenkomsten

Voorafgaand aan de pilot zijn instructiebijeenkomsten georganiseerd waar de werking van de cams en het maken van opnamen zijn besproken. Uit de enquête kwam naar voren dat een meerderheid (bijna 70 procent) van de bikers niet aanwezig is geweest bij een instructiebijeenkomst. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews, redenen voor het missen van de instructie zijn vakantie, ziekte en het volgen van een opleiding of cursus. Desalniettemin vinden de bikers dat ze voldoende waren geïnformeerd over de ins- en outs van een bodycam bij de start van de pilot. Uit de interviews blijkt dat dit komt doordat het gebruik van de cam ook aan de orde is geweest bij IBT, en ook daar is geoefend met het maken van opnamen met de cam en zijn de beelden bekeken en besproken.

#### Inloggen

Uit de enquête kwam naar voren dat nagenoeg alle bikers bij het begin van een dienst altijd op hun eigen naam inloggen. Uit de interviews komt echter een ander beeld naar voren. Sommige bikers geven aan dat een collega (wel eens) voor ze inlogt en meerdere cams tegelijk ophaalt. Kennelijk worden inloggegevens, en de antwoorden op controlevragen, onderling uitgewisseld. Anderen zijn hun wachtwoord en/of de antwoorden op de controlevragen vergeten en dan logt een collega voor hen in. Kennelijk is het mogelijk dat meerdere cams op dezelfde naam staan. Verder is er onvoldoende toezicht op een juiste inlogprocedure, omdat er lang niet altijd een leidinggevende aanwezig is bij het ophalen van de cams. Alles overziend blijkt uit de interviews dat er van het volgen van een eenduidige inlogprocedure geen sprake is en dat het ontbreekt aan inlogdiscipline. Ook het toezicht op het volgen van de juiste inlogprocedure is sterk voor verbetering vatbaar. Een belangrijke consequentie van dit alles is dat uit registratiegegevens uit Evidence blijkt dat circa de helft van de handhavers niet inlogt op zijn of haar eigen naam, waardoor het in ieder geval op lijkt dat de helft van de handhavers geen bodycam draagt.

## Het dragen van de bodycams

Uit de enquête blijkt dat bijna 70 procent van alle bikers sinds de start van de pilot dagelijks een cam draagt. Nog eens bijna een kwart zegt wel een cam te dragen, maar niet altijd. Uit de interviews komt naar voren dat alle bikers, iedere dienst een cam dragen. De enquête levert dus min of meer hetzelfde beeld op als de interviews. We concluderen dat er door de gebrekkige inlogdiscipline een discrepantie ontstaat tussen het geregistreerde gebruik van de cams en het daadwerkelijk dragen ervan.

## Gebruikerservaringen

Qua gebruikerservaringen leveren de interviews en de enquête hetzelfde beeld op. Alle bikers zijn over het algemeen uitermate tevreden over de functies en werking van de cams. Zo is men tevreden over de bufferfunctie van twee minuten, dat is lang genoeg om de aanleiding van een escalatie ook op beeld te hebben. Verder wordt aangegeven dat de cam, volgens protocol, standaard in de bufferstand staat. Dat wordt weliswaar weleens vergeten nadat de cam is uitgezet in verband met kantoorwerk of een pauze, maar dat wordt snel opgemerkt door de collega waarmee men op pad is, omdat het groene lichtje dan niet knippert. Het starten van een opname, door de aan- en uitknop tweemaal aan te tikken, levert in enkele gevallen mede door de hectiek tijdens een escalatie problemen op. Dat is enerzijds een kwestie van wennen; het vergt enige oefening alvorens dit een automatisme wordt. Anderzijds zou een enkelvoudige beweging een verbetering zijn.

## Functionaliteit van de cams

Zowel uit de enquête als uit de interviews blijkt dat de cams uitstekend functioneren. Ze raken niet defect, schieten niet in storing, een lege batterij tijdens een dienst komt nooit voor – ook niet als men vergeet de cam van de bufferstand te halen tijdens kantoorwerk en pauzes - en de cam is eenvoudig op het uniform te bevestigen. Ook zijn er altijd voldoende werkende cams voorhanden bij aanvang van een dienst.

## Effecten van de cams

Uit de enquête en de interviews komt min of meer hetzelfde beeld naar voren. Ten eerste hebben veruit de meeste burgers door dat de bikers een bodycam dragen, temeer door het knipperende groene lichtje van de bufferstand. Veruit de meeste bikers zijn ervan overtuigd dat de cams leiden tot een gedragsverbetering bij burgers. Met

name een afname van verbale agressie wordt nogal eens genoemd, verder lijken jongeren (in groepen) wat gevoeliger voor cams dan anderen. Verder blijkt uit de interviews dat een cam niet op iedere burger hetzelfde effect heeft, raddraaiers, heethoofden en personen die onder invloed zijn van drugs of drank laten zich lang niet altijd weerhouden door een bodycam. Blijft staan dat het disciplinerende effect van een cam door de meeste bikers wordt onderschreven met als gevolg een toename van het veiligheidsgevoel.

Dat handhavers zich zekerder voelen en daadkrachtiger optreden met een cam, wordt veel minder erkend, evenals een afname van geweldsincidenten. Dat de cams voor leidinggevendenden een controlemiddel zijn, wordt slechts door een enkele respondent onderschreven. Praktische is dit onmogelijk, omdat leidinggevendenden niet zijn geautoriseerd om de beelden te bekijken. Een zelf disciplinerend effect, dat wil zeggen dat handhavers zich beter aan de regels houden door het dragen van een cam, wordt door ruim de helft van de respondenten op de enquête onderschreven. Kennelijk vinden deze respondenten dat aan het gedrag van handhavers zelf ook nog wel wat te verbeteren valt. Sommige geïnterviewden geven aan dat ze meer op hun woorden en handelen zijn gaan letten sinds ze een cam dragen. Tot slot vindt bijna niemand dat bodycams de privacy van burgers schenden. Wel is bijna een kwart van mening dat cams de privacy van de handhavers zelf schenden.

## Slotsom

Het algemeen eindoordeel is dat de bikers graag zouden zien dat bodycams worden toegevoegd aan de standaarduitrusting. Gebleken is dat een meerderheid van de bikers niet aanwezig is geweest bij een instructiebijeenkomst, dit is grotendeels ondervangen doordat bij IBT aandacht is besteed aan het dragen en gebruiken van de cams. Blijft staan dat een deel van de bikers bij de start van de pilot de straat op is gegaan zonder instructie. Verder is geconstateerd dat het op naam inloggen bij het afhalen van een cam hét grote manco van de pilot is. Één van de oplossingen is om handhavers te voorzien van een persoonsgebonden bodycam. De enige oplossing is dit echter niet. Meer aandacht voor het stringent volgen van de inlogprocedure en een betere controle hierop is ook een optie. Ook het monitoren van de inlogdiscipline in Evidence en zo nodig ingrijpen en sturen is een mogelijkheid die tot dusver onbenut is gebleven.



# 5 Enquête onder BOA's

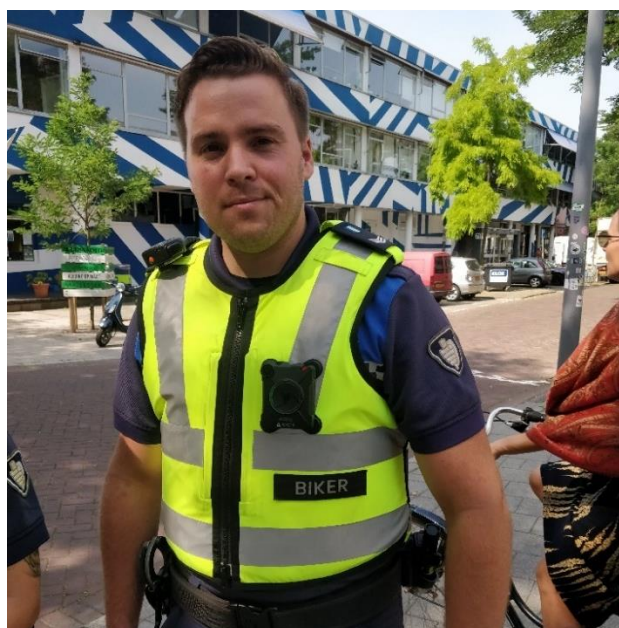
## 5.1 Inleiding

Niet alleen de bikers hadden bodycams: ook de handhavers op Zuid zijn in de eerste van de pilot periode (november 2018 tot en met juni 2019) uitgerust met een bodycam. Voor het onderzoek is drie keer een enquête uitgezet onder deze groep BOA's. De eerste meting betrof een zogenaamde 0-meting (t-0). Deze is enkele maanden voordat de BOA's op Zuid en de bikers een bodycam ontvingen uitgezet.

Omdat de respons aanvankelijk tegenviel en tevens bleek dat niet van alle BOA's de gegevens waren aangeleverd, is de veldwerkperiode van de t-0-meting relatief lang geweest, namelijk van 23 juli 2018 tot 22 augustus 2018.

De zogenaamde t-1-meting is gehouden van 14 februari 2019 tot en met 6 maart 2019. Beide metingen zijn onder alle BOA's uitgezet.

De zogenaamde t-2-meting is gehouden van 21 tot en met 29 mei 2019. Deze meting heeft uitsluitend onder de BOA's van Noord en Zuid en de bikers plaatsgevonden. Dit om onnodige enquêtedruk te voorkomen.



Door inzage in de inloggegevens van de bodycams bleek dat een aantal BOA's op Zuid en een aantal Bikers niet voorkwamen in de gegevens die waren aangeleverd voor de t-0 en t-1-meting. Voor deze groep is het dus helaas per definitie onmogelijk om een vergelijking te maken tussen de periode vóór en tijdens het dragen van een bodycam.

## 5.2 Respons

De respons per meting staat in onderstaande tabel

Tabel 5.1 Populatie en respons drie metingen

Populatie	Bikers	Zuid	Noord
t-0 en t-1	19	43	54
t-2	23	48	55
Respons			
t-0	13	25	41
t-1	13	17	27
t-2	7	30	29
t-0 en t-1	11	13	21
t-0 en t-2	5	21	24
t-0, t-1- en t-2	5	11	14

De respons tijdens de t-1-meting was relatief laag onder de BOA's van Zuid (40 procent). Het aantal dat de enquête tijdens de t-0-meting én de t-1 meting heeft ingevuld is met 30 procent nog lager. Indien de vijf BOA's die ten onrechte geen uitnodiging voor deze beide enquêtes hebben ontvangen worden meegeteld, is de respons zelfs slechts 27 procent.

Daarom is er extra aandacht besteedt om bij de t-2-meting zoveel mogelijk BOA's de enquête in te laten vullen. Dat heeft geresulteerd in een hogere respons. Van de 30 BOA's van Zuid die de t-2-meting hebben ingevuld hadden er 21 ook de t-0-meting ingevuld.

De respons is daarmee lager dan vooraf werd gehoopt. De onderzoeksresultaten zijn daarmee minder robuust dan gewenst.

### 5.3 Optreden en gevolgen

Naar aanleiding van het gedrag van burgers kunnen BOA's ervoor kiezen om tot actie over te gaan. Voor dit onderzoek is het optreden van de BOA's geconcretiseerd in vier type acties, daarnaast wordt ook niet-optreden meegenomen:

- Boete uitschrijven
- Iemand staande houden
- Iemand aanhouden
- Waarschuwen in 'boete-waardige' situatie
- Niet optreden uit angst voor geweld

Deze acties kunnen diverse reacties teweegbrengen. De reacties die in dit onderzoek zijn gemeten zijn:

- Situatie escaleert
- Verbaal geweld
- Bedreiging
- Fysiek geweld

De reacties kunnen weer gevolgen hebben voor de BOA. De gevolgen waar in dit onderzoek naar is gevraagd zijn:

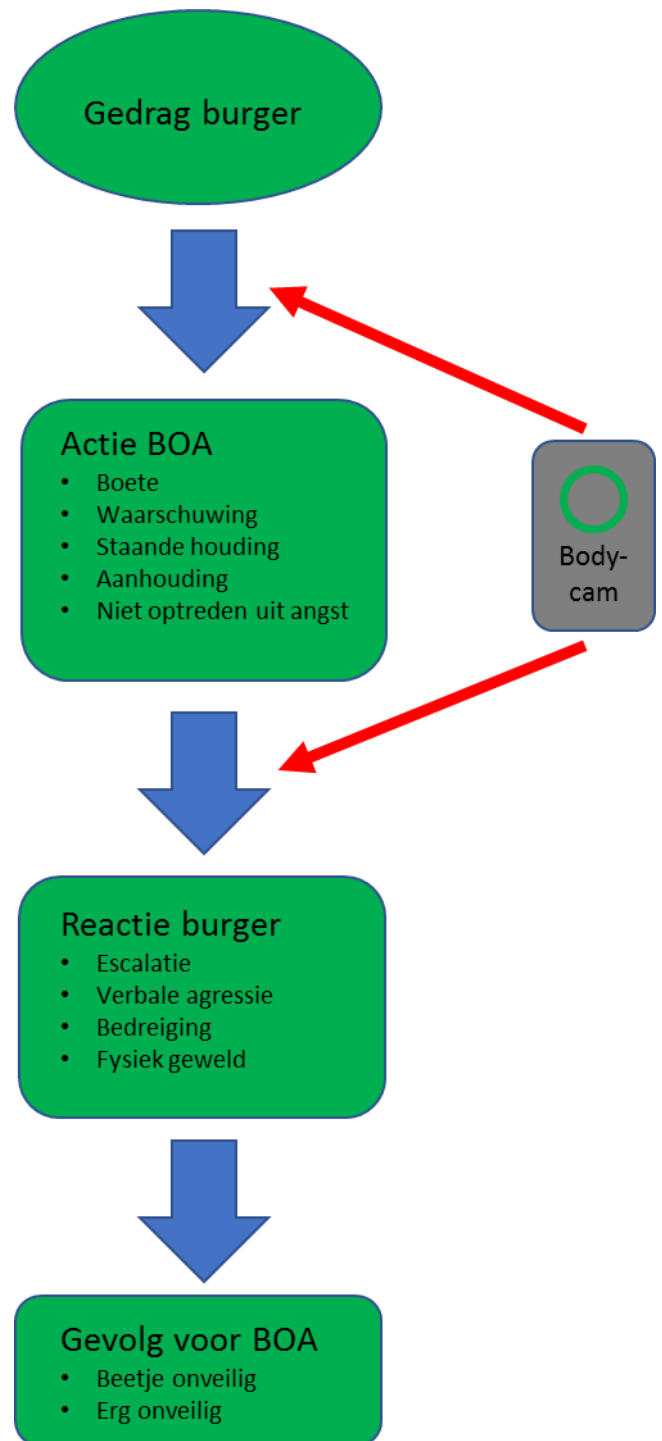
- Beetje onveilig gevoeld
- Erg onveilig gevoeld

Van zowel de acties, reacties als de gevolgen is in iedere enquête gevraagd hoe vaak dat de maand voorafgaand aan de enquête heeft plaatsgevonden. In feite is hier sprake van een keten van handelingen tussen burger en BOA.

De bodycam kan rechtstreeks invloed hebben op het besluit dat de BOA neemt tot welke actie hij/zij over gaat. Bijvoorbeeld als de BOA zich zekerder en minder kwetsbaar voelt door de bodycam, kan eventueel vaker worden besloten om corrigerend op te treden, dan zonder bodycam.

Daarnaast verwachten we invloed van de bodycam op de burger, waardoor de reactie minder vaak vervelend zal zijn.

De handelingsketen schematisch weergegeven:



### 5.3.1 Acties

#### Boetes

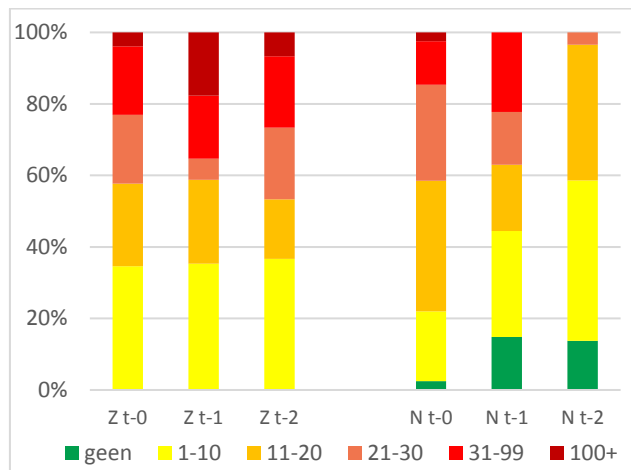
In onderstaande tabel is te zien hoeveel boetes er zijn uitgeschreven in de maand voorafgaand aan iedere meting.

Tabel 5.2 Aantal uitgeschreven boetes, per gebied en meting

Fre-quentie	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
geen	0	0	0	1	4	4
1-10	9	6	11	8	8	13
11-20	6	4	5	15	5	11
21-30	5	1	6	11	4	1
31-99	5	3	6	5	6	0
100+	1	3	2	1	0	0
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Doordat de aantallen in Zuid bij de t-0- en de t-1-meting aanzienlijk lager zijn dan in Noord, is het lastig om te beoordelen of er sprake is van grote verschillen in 'bekeuringsgedrag' tussen beide gebieden. Daarom zijn dezelfde gegevens als percentages in de volgende grafiek gezet.

Grafiek 5.1 Aantal uitgeschreven boetes per gebied en meting



In deze grafiek is goed te zien dat er tijdens de t-0-meting weinig verschil is in bekeuringsgedrag tussen Noord en Zuid. Bij de t-1-meting heeft Zuid echter een groepje (3 van de 17) die heel veel bekeuringen uitschrijft (100 of meer in één maand), terwijl dat in Noord niet voorkomt. Bij de t-2 meting is het verschil nog pregnanter: in Noord schrijft bijna niemand meer dan 20 bekeuringen uit, terwijl in Zuid bijna de helft dat doet.

#### Staande houdingen

Iemand staande houden betekent dat aan de betrokken burger wordt gevraagd om zich te legitimeren?

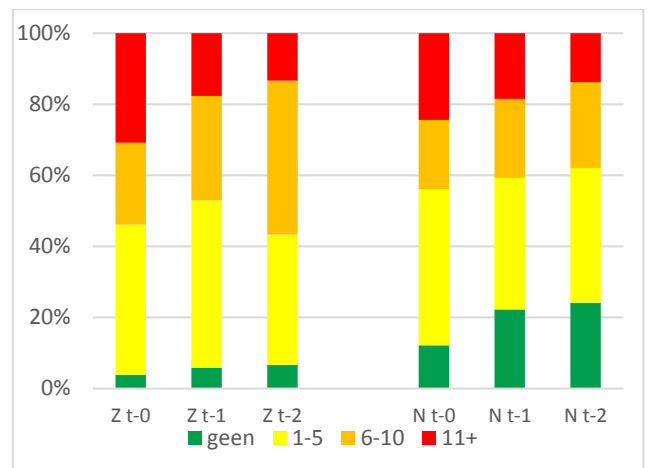
Het aantal keren dat dat is gebeurd, de maand voorafgaand aan iedere meting, staat zowel in een tabel als in een grafiek weergegeven.

Tabel 5.3 Aantal staande houdingen, per gebied en meting

Fre-quentie	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
geen	1	1	2	5	6	7
1-5	11	8	11	18	10	11
6-10	6	5	13	8	6	7
11+	8	3	4	10	5	4
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Ook hier zien we in Noord een grotere groep die niemand heeft staande gehouden dan op Zuid.

Grafiek 5.2 Aantal staande houdingen, per gebied en meting



Bij iedere meting worden er op Zuid iets meer staande houdingen verricht dan in Noord. Het verschil is redelijk constant gedurende de drie metingen.

## Aanhoudingen

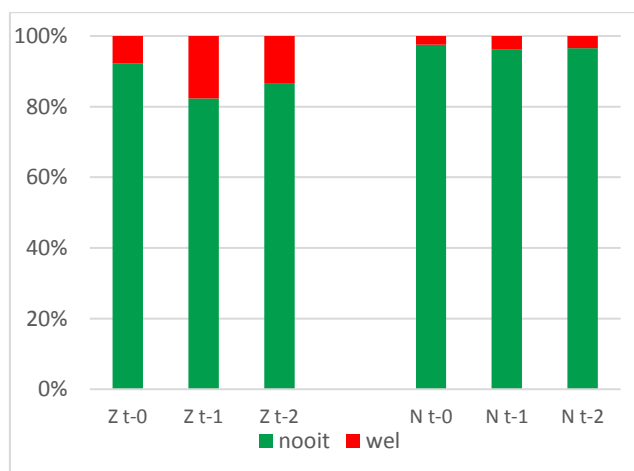
Bij een aanhouding wordt iemand 'in de boeien geslagen' en wordt de politie opgeroepen. Dit is in principe de zwaarste vorm van optreden van BOA's. Tijdens de instructies werd het advies gegeven om bij een aanhouding altijd de bodycam aan te zetten.

Tabel 5.4 Aantal respondenten dat een aanhouding heeft verricht

Aan- houding	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
nooit	24	14	26	40	26	28
wel	2	3	4	1	1	1
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Het aantal BOA's dat in een maand tijd een aanhouding heeft moeten doen, is gelukkig vrij beperkt. Ook hier zien we dat het op Zuid meer voorkomt dan in Noord.

Grafiek 5.3 Aandeel respondenten dat een aanhouding heeft verricht



Uit de drie vormen van actief optreden blijkt dat er met name tijdens t-1 en t-2 op Zuid meer werd opgetreden dan in Noord.

Behalve het daadwerkelijk actief optreden hebben we ook gevraagd naar het geven van waarschuwingen en het niet-optreden uit angst voor geweld. Deze twee aspecten komen hierna aan bod.

## Waarschuwingen

Het geven van een waarschuwing - terwijl in de betreffende situatie een boete kan worden uitgeschreven - kan op tweeërlei wijze worden geïnterpreteerd. Men geeft geen boete:

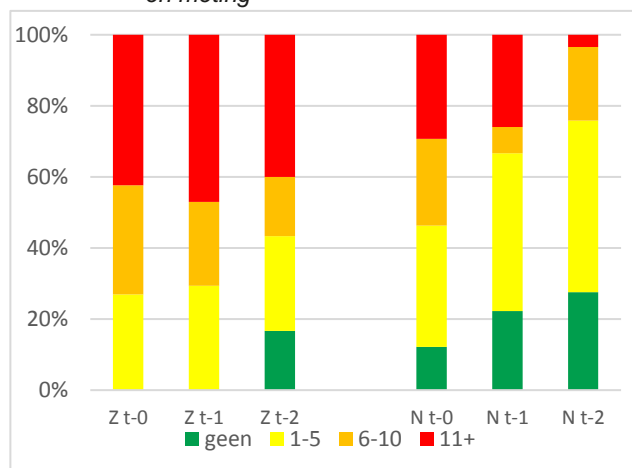
- uit angst voor vervelend gedrag van de burger(s);
- omdat de verwachting is dat een waarschuwing afdoende is, om gedrag aan te laten passen.

Tabel 5.5 Aantal waarschuwingen i.p.v. boetes, per gebied en meting

Fre- quentie	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
geen	0	0	5	5	6	8
1-5	7	5	8	14	12	14
6-10	8	4	5	10	2	6
11+	11	8	12	12	7	1
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

In de t-0- en t-1-meting is er in Zuid niemand die nooit een waarschuwing geeft in situaties waar men een boete voor kan uitschrijven. In de grafiek komen de verschillen duidelijker naar voren.

Grafiek 5.4 Aantal waarschuwingen ipv boetes, per gebied en meting



Voor wat betreft het geven van waarschuwingen worden de verschillen tussen Noord en Zuid per meting groter. Omdat we in de vorige drie acties zagen dat op Zuid meer wordt opgetreden dan in Noord, is het niet aannemelijk dat het geven van waarschuwingen vooral is ingegeven uit angst voor vervelend gedrag van de burgers.

## Niet optreden uit angst voor geweld

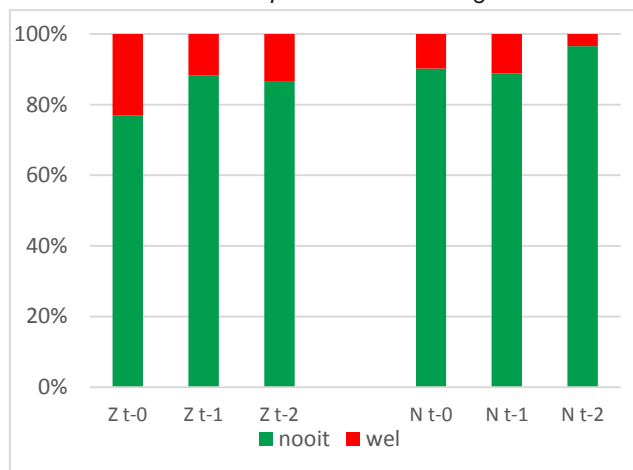
In welke mate BOA's situaties vermijden uit angst voor geweld is te zien in onderstaande tabel en grafiek

Tabel 5.6 Aantal respondenten dat situatie heeft gemeden

situatie mijden	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
nooit	20	15	26	37	24	28
wel	6	2	4	4	3	1
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Het is opmerkelijk dat in Noord tijdens de 2-meting nog slechts één respondent is die een keer niet heeft opgetreden uit angst voor geweld.

Grafiek 5.5 Aandeel respondenten situatie gemeden



Het aandeel BOA's dat een situatie heeft meegemaakt waarbij men ervoor heeft gekozen om niet op te treden uit angst voor geweld is in Noord tijdens de t-0- en t-1- meting ongeveer tien procent. Datzelfde is het geval op Zuid tijdens de t-1- en t-2-meting. Tijdens de 0-meting was dat op Zuid hoger. Dat zou te verklaren kunnen zijn door het dragen van een bodycam. De daling in Noord tijdens de t-2-meting is echter moeilijker te verklaren. Toch lijkt het erop dat in de maand voorafgaand aan de t-2-meting het in Noord aanzienlijk 'rustiger' was dan op Zuid. Dan kan met diverse zaken te maken hebben, zoals: bezoekers en burgers in Noord hebben minder ongewenst gedrag vertoont, de BOA's in Noord zijn minder op straat geweest in deze periode of een andere onbekende oorzaak.

Samenvattend: Op Zuid wordt tijdens t-1 en t-2 meer opgetreden dan tijdens t-0. In Noord wordt met name tijdens t-2 veel minder opgetreden dan tijdens t-0 (en t-1)

## 5.3.2 Reacties

### Escalerende situaties

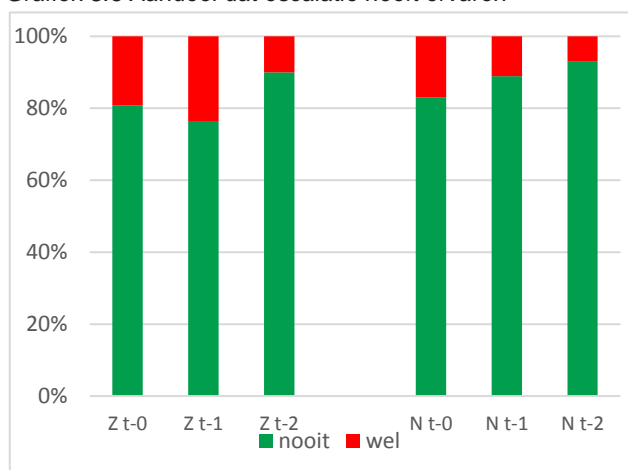
In principe is het de bedoeling dat het optreden van een BOA corrigerend of de-escalerend werkt. In de praktijk komt het echter weleens voor dat de situatie juist escaleert. De hoop is dat het dragen van een bodycam de kans op escalatie verkleint.

Tabel 5.7 Aantal respondenten dat escalatie heeft ervaren

esca- latie	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
nooit	21	13	27	34	24	27
wel	5	4	3	7	3	2
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Het aantal respondenten waarbij in één maand een situatie escaleerde is gelukkig gering. Voor de meeste BOA's die er mee te maken hebben gehad, gebeurde dat één keer in een maand. Deze aantallen zijn te klein om eventuele effecten van een bodycam vast te stellen.

Grafiek 5.6 Aandeel dat escalatie heeft ervaren



Zoals gesteld: op basis van de enquêteresultaten is er geen de-escalerend effect vast te stellen. Tijdens t-1 is er op Zuid nog geen sprake van een afname en tijdens t-2 is zowel op Zuid als in Noord een geringe afname.

## Verbale agressie

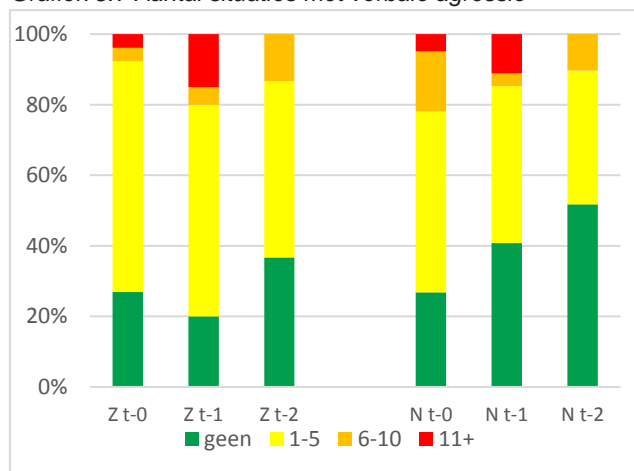
In welke situatie er sprake is van verbale agressie wordt in de praktijk door verschillende BOA's heel verschillend beoordeeld. Voor het bepalen in welke mate de bodycam een positief effect heeft op verbale agressie is dat echter geen probleem. Bij een positief effect zou er op Zuid sprake moeten zijn van een sterkere afname dan in Noord.

Tabel 5.8 Aantal situaties met verbale agressie

Fre- quentie	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
geen	7	4	11	11	11	15
1-5	17	12	15	21	12	11
6-10	1	1	4	7	1	3
11+	1	3	0	2	3	0
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

De afname is in Noord groter dan op Zuid. In de grafiek is dat wat duidelijker te zien.

Grafiek 5.7 Aantal situaties met verbale agressie



Bij t-1 is zowel op Zuid als in Noord sprake van meer verbale agressie dan tijdens t-0. Bij t-2 is in beide gebieden sprake van aanzienlijk minder verbale agressie. Zoals we al eerder hebben geconstateerd lijkt het erop dat in Noord tijdens t-2 minder is opgetreden dan op Zuid en ook minder dan tijdens t-0 en t-1. Dat zou een verklaring kunnen zijn voor de afname van verbale agressie in Noord. De afname op Zuid zou dan verklaard kunnen worden door de bodycams. Echter de bodycams werden ook al gedragen tijdens t-1. Toen was er geen sprake van een afname ten opzichte van t-0.

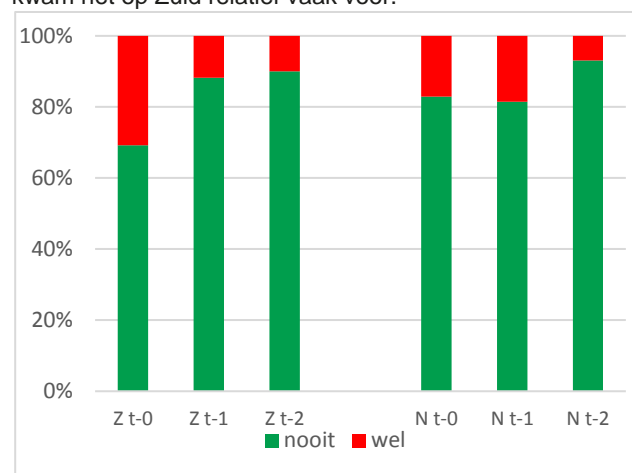
## Bedreiging

Een nog vervelender gevolg van het optreden van een BOA zijn bedreigingen. Idealiter heeft de bodycam ook hierop een preventief effect.

Tabel 5.9 Aantal respondenten dat is bedreigd

bedrei- ging	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
nooit	18	15	27	34	22	27
wel	8	2	3	7	5	2
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Ook bedreiging komt gelukkig niet zo vaak voor dat het zinvol is een uitsplitsing naar frequentie te maken. Tijdens t-0 kwam het op Zuid relatief vaak voor.



Grafiek 5.8 Aandeel respondenten dat is bedreigd

Er lijkt sprake van een dempend effect van de bodycams op het aantal bedreigingen. Tijdens t-1 en t-2 waren er op Zuid minder bedreigingen dan tijdens t-0. In Noord komt het tijdens t-1 net zo veel voor als tijdens t-0. De afname in t-2 heeft waarschijnlijk te maken met de eerder genoemde afname van het aantal 'optredens'.

## Fysiek geweld

Hoe erg we het ook vinden: sommige BOA's hebben wel eens te maken met fysiek geweld dat tegen hen is gericht. Het zou mooi zijn als de bodycams dat kunnen verminderen.

Tabel 5.10 Aantal respondenten dat fysiek geweld heeft meegemaakt

fysiek geweld	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
nooit	23	16	27	38	25	28
wel	3	1	3	3	2	1
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Gelukkig heeft slechts een enkeling te maken gehad met fysiek geweld. Daardoor zijn de aantallen te klein om uitspraken over eventuele effecten van de bodycam te doen.

#### Samenvattend:

- De bodycam lijkt ervoor te zorgen dat situaties minder vaak escaleren.
- Het effect is het duidelijkst bij bedreigingen: die komen minder vaak voor.
- Bij verbale agressie is het effect minder duidelijk.
- Over het effect van bodycams op fysiek geweld kan geen uitspraak worden gedaan: daar zijn de aantallen incidenten (gelukkig) te klein voor

### 5.3.3 Gevolgen

#### Beetje onveilig

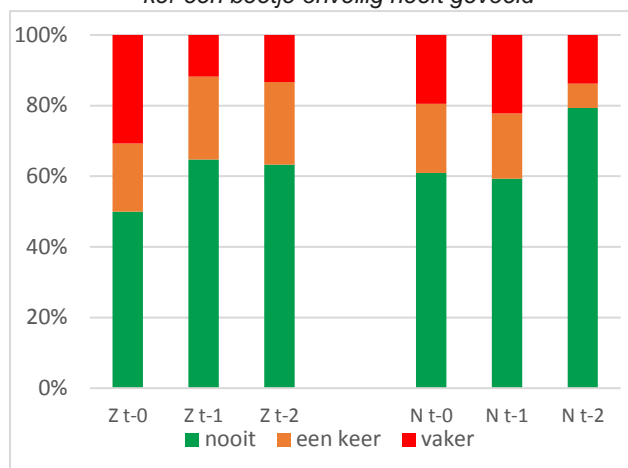
De gevolgen van eventuele reacties meten we in dit onderzoek met de vraag hoe vaak men zich een beetje onveilig heeft gevoeld en hoe vaak men zich erg onveilig heeft gevoeld. Hoofddoel van de bodycams is dat het onveiligheidsgevoel bij de BOA's afneemt.

Tabel 5.11 Aantal respondenten dat zich één keer of vaker een beetje onveilig heeft gevoeld

Fre-quentie	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
nooit	13	11	19	25	16	23
1 keer	5	4	7	8	5	2
vaker	8	2	4	8	6	4
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Ook hier lijkt sprake van een positief effect van de bodycam. In de grafiek is dat beter te zien.

Grafiek 5.9 Aantal respondenten dat zich één keer of vaker een beetje onveilig heeft gevoeld



Net als bij sommige andere aspecten zien we op Zuid een afname van de onveiligheid in t-1 en t-2. Er is een kleiner deel dat zich weleens een beetje onveilig voelt en er is een kleiner deel die dat meer dan eens ervaart.

In Noord zien we uitsluitend een afname tijdens t-2, maar dat zien we ook bij een aantal andere aspecten. Wellicht is dit het gevolg van het minder optreden in dit gebied gedurende t-2.

#### Erg onveilig

Hoeveel BOA's zich weleens erg onveilig hebben gevoeld staat in onderstaande grafiek.

Tabel 5.12 Aantal respondenten dat zich weleens erg onveilig voelt

erg onveilig	Zuid			Noord		
	t-0	t-1	t-2	t-0	t-1	t-2
nooit	20	14	24	35	23	27
wel	6	3	6	6	4	2
<b>totaal</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>30</b>	<b>41</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

De aantallen zijn gelukkig klein. Toch lijkt de bodycam geen invloed te hebben in situaties waarin men zich erg onveilig voelt.

Samenvattend: Het lijkt erop dat door de bodycam het aantal gevallen waarbij BOA's zich een beetje onveilig voelen afneemt. Bij ernstigere gevallen waarbij BOA's zich erg onveilig voelen valt geen effect waar te nemen.

## 5.4 Voorbereid op onveiligheid en geweld

Om te bepalen in welke mate de BOA's zelf vinden dat ze voldoende zijn uitgerust om op een goede manier om te kunnen gaan met (dreigend geweld) en andere onveilige situaties is zowel in de t-0-meting als in de t-1-meting een vijftal stellingen voorgelegd.

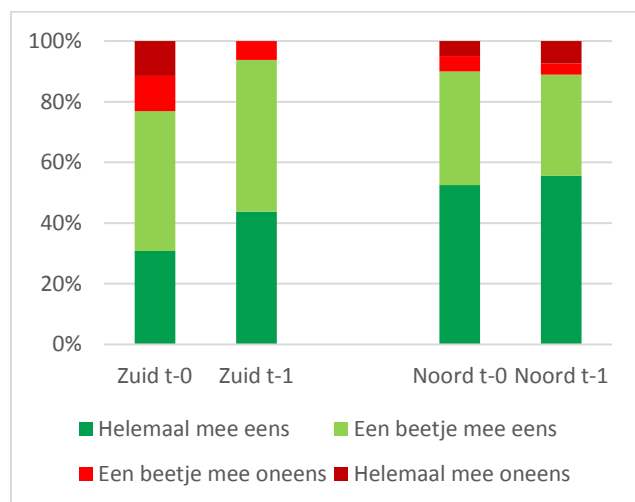
Deze stellingen zijn:

- de opleidingen die ik krijg, zoals IBT en communicatie, dragen bij aan mijn veiligheidsgevoel;
- mijn uitrusting (uniform, porto, etc.) draagt bij aan mijn veiligheidsgevoel;
- de werkwijze/ instructies, zoals het werken in koppels, draagt bij aan mijn veiligheidsgevoel;
- ik vertrouw mijn eigen professionaliteit en ik weet hoe ik moet handelen bij een dreigend geweldsincident;
- ik ben voldoende getraind om te handelen bij een geweldsincident of om die te de-escaleren;

De resultaten staan per stelling steeds weergegeven in een grafiek voor zowel Zuid als Noord en voor zowel de t-0-meting als de t-1-meting.

### Opleiding

Grafiek 5.10 Opleiding draagt bij aan veiligheidsgevoel

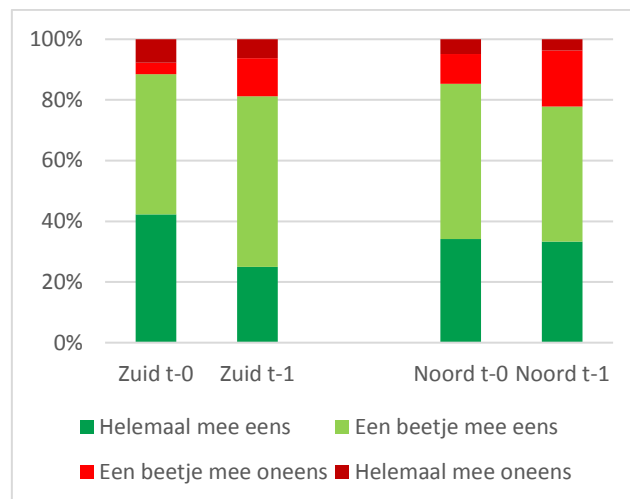


Ten tijde van de t-0 meting is een kwart van de respondenten op Zuid negatief over de bijdrage van hun opleidingen aan hun veiligheidsgevoel. Ten tijde van t-1 is nog slechts een enkeling daar negatief over. In hoeverre de instructie voor bodycams daar een rol bij heeft gespeeld is op basis van deze aantallen respondenten niet te bepalen.

### Uitrusting

Hoe men denkt over de impact van de uitrusting op hun veiligheidsgevoel is af te lezen uit de volgende grafiek

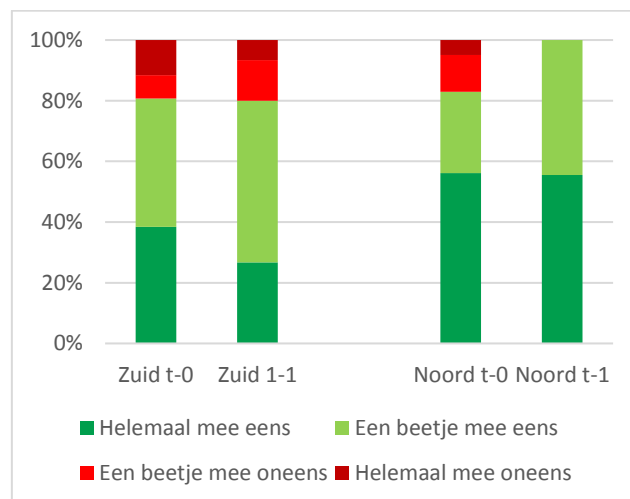
Grafiek 5.11 Uitrusting draagt bij aan veiligheidsgevoel



Zowel op Zuid als in Noord is het enthousiasme over de uitrusting ten tijde van de t-1 meting iets lager dan tijdens de t-0 meting. Of de destijds opkomende discussie over wapenstok en pepperspray voor BOA's daar een rol bij heeft gespeeld is niet vast te stellen. Het verschil is (gezien het aantal respondenten) erg klein. Feitelijk is een overgrote meerderheid positief over de uitrusting.

### Werkwijze

Grafiek 5.12 Werkwijze draagt bij aan veiligheidsgevoel



Het is erg opvallend dat in Noord men tijdens t-1 positiever is over de werkwijze dan tijdens t-0, terwijl er in Noord niks is veranderd aan de werkwijze.

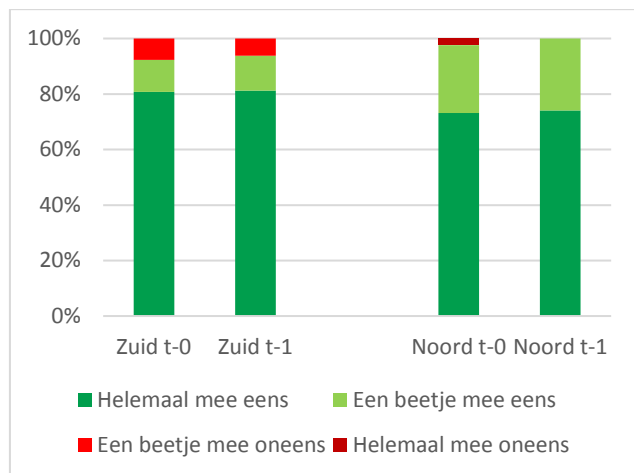
Op Zuid is er geen verschil tussen t-0 en t-1.



## Eigen professionaliteit

In hoeverre de BOA's vertrouwen hebben in hun eigen professionaliteit en weten hoe te handelen bij een dreigend geweldsincident is te zien in onderstaande grafiek.

Grafiek 5.13 Vertrouwen in eigen professionaliteit

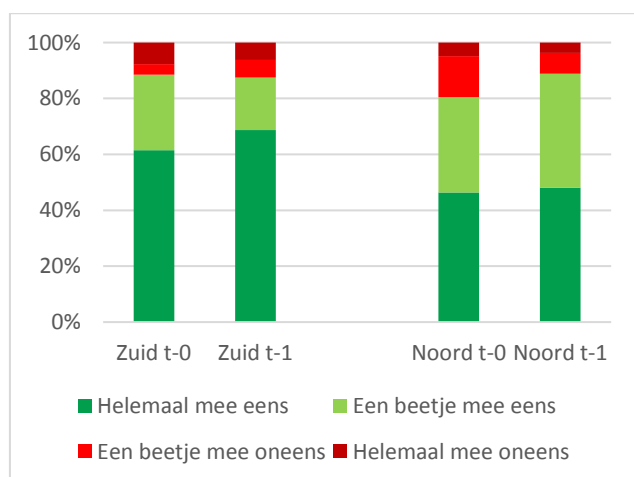


Op Zuid zijn er tijdens t-0 2 respondenten die aangeven niet volledig te vertrouwen op hun eigen professionaliteit en in Noord is dat er 1. Tijdens t-1 is er op Zuid nog één respondent met weinig vertrouwen. De verschillen zijn verwaarloosbaar.

## Getraind voor geweld

In welke mate de BOA's vinden dat ze voldoende zijn getraind om te handelen bij een dreigend geweldsincident of om deze te de-escaleren staat in onderstaande grafiek.

Grafiek 5.14 Voldoende getraind voor geweld



Er is geen verschil tussen Noord en Zuid en ook geen verschil tussen t-0 en t-1.

Samenvattend: Het overgrote deel van de BOA's vindt dat ze voldoende zijn geëquipeerd om geweld te voorkomen. De bodycam heeft hier geen invloed op.

## 5.5 Mening over bodycam

Bij alle drie de metingen zijn onderstaande stellingen over de bodycam voorgelegd:

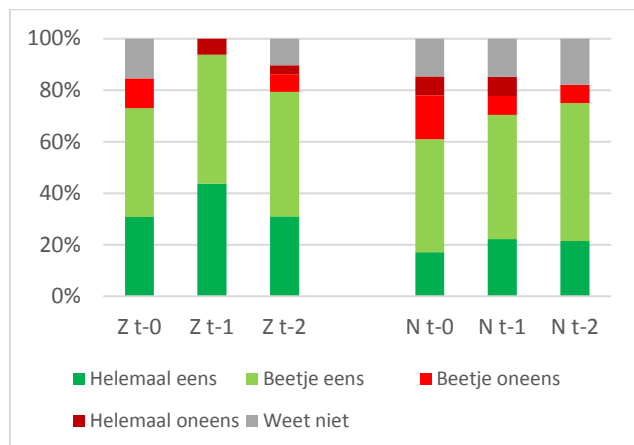
- door bodycams zullen burgers beter meewerken;
- bodycams geven goed weer wat er tijdens incidenten gebeurt;
- met een bodycam stralen handhavers meer gezag uit;
- handhavers met een bodycam zullen zich beter aan de regels houden;
- bodycams zorgen voor meer veiligheid van de handhavers;
- bodycams schenden de privacy van burgers;
- bodycams schenden de privacy van handhavers;
- bodycams zijn voor de leiding een manier om handhavers te controleren;
- mijn collega's zijn positief over bodycams;
- de voordelen van bodycams zijn groter dan de nadelen;
- alle handhavers moeten een bodycam krijgen.

De resultaten staan per stelling steeds weergegeven in een grafiek voor zowel Zuid als Noord en voor alle drie de metingen.

Omdat er drie 'negatieve' stellingen tussen staan is het kleurgebruik bij in deze grafieken aangepast. Daardoor heeft groen altijd een positieve betekenis en rood altijd een negatieve.

## Burgers werken beter mee

Grafiek 5.15 Door bodycams werken burgers beter mee

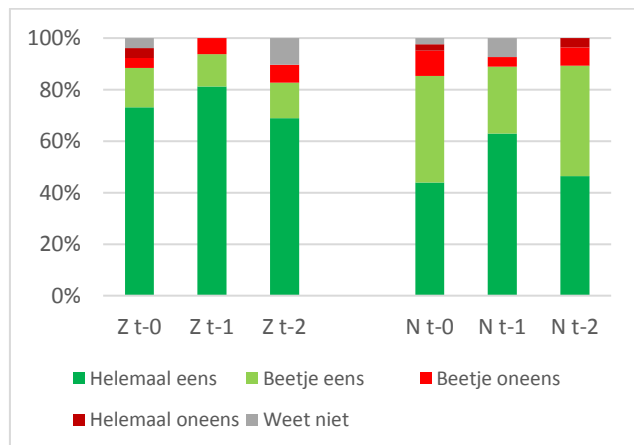


De positieve verandering tijdens t-1 bij Zuid lijkt tijdens t-2 alweer te zijn verdwenen.

## Weergave van incidenten

In welke mate de BOA's van mening zijn dat bodycams goed weergeven wat er tijdens incidenten gebeurt, is te zien in onderstaande grafiek.

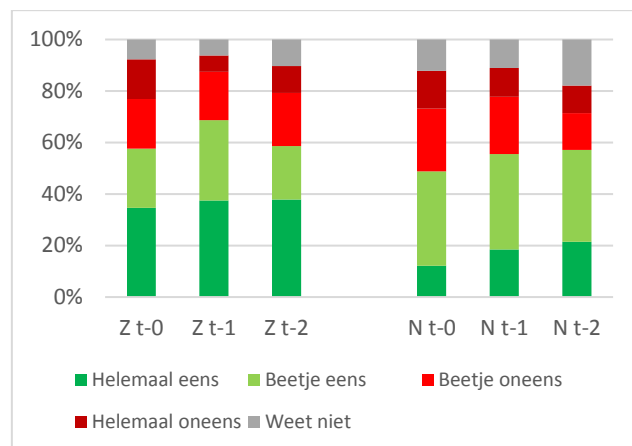
Grafiek 5.16 Bodycam geeft incidenten goed weer



Het overgrote deel van de BOA's denkt dat de bodycams incidenten inderdaad goed weergeven. Er is nagenoeg geen verschil tussen Noord en Zuid en ook niet tussen de verschillende metingen.

## Meer gezag

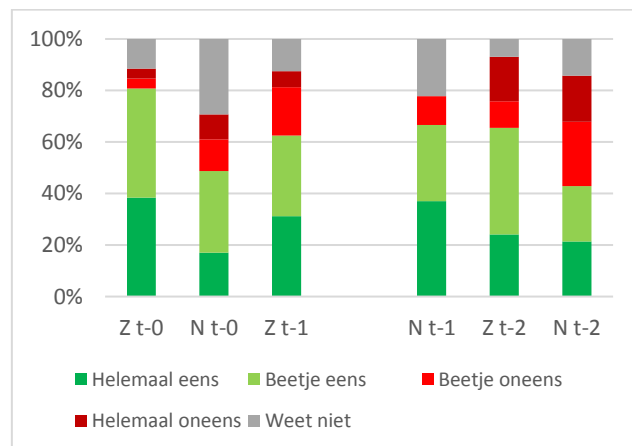
Grafiek 5.17 Met bodycam stralen handhavers meer gezag uit



Over de bijdrage van bodycams op het uitstralen van gezag zijn de BOA's niet allemaal positief. Grosso modo is ruim de helft positief en ongeveer een derde negatief.

## Beter aan regels houden

Grafiek 5.18 Met bodycam houden BOA's zich beter aan de regels



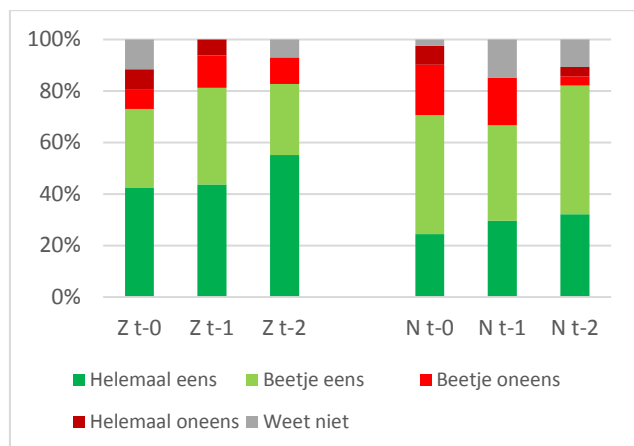
Op Zuid is een iets grotere groep die verwacht dat door het dragen van de bodycam men zich beter aan de regels houdt dan in Noord, tijdens t-0 en t-2.

Daarnaast is het opmerkelijk dat het effect vooraf groter werd ingeschat door de BOA's op Zuid dan in de periodes dat de bodycams daadwerkelijk werden gedragen.

Het besef dat de BOA zelf kan bepalen of er wel of niet wordt opgenomen zou daar een verklaring voor kunnen zijn.

## Meer veiligheid

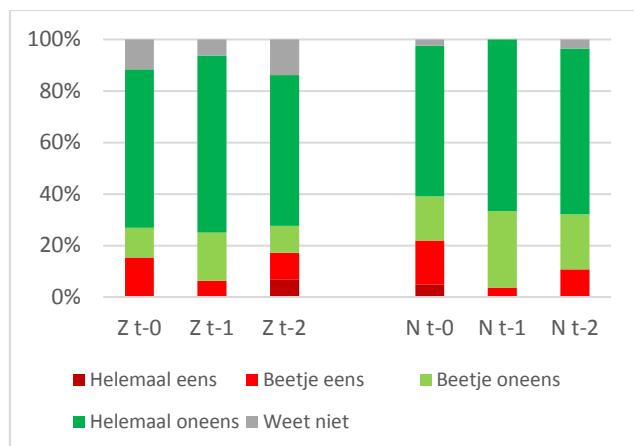
Grafiek 5.19 Bodycams zorgen voor meer veiligheid van de handhavers



Het overgrote deel van de BOA's is van mening dat de bodycams goed zijn voor hun veiligheid. Op Zuid is men tijdens t-1 en t-2 nog iets positiever dan tijdens t-0. In Noord is men tijdens t-2 iets positiever dan tijdens t-0 en t-1.

## Privacy van burgers

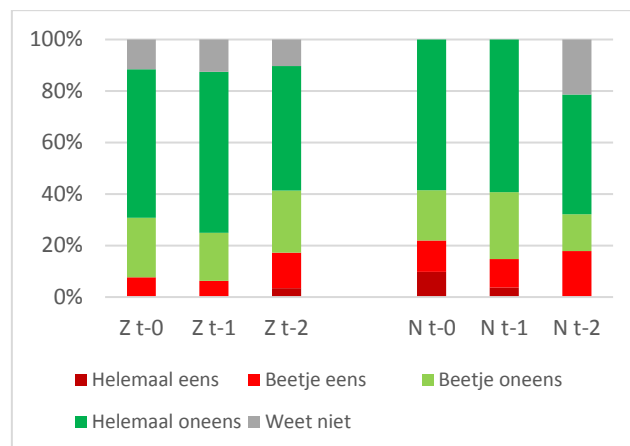
Grafiek 5.20 Bodycams schenden de privacy van burgers



Er is een kleine groep van mening dat de bodycam de privacy van burgers schendt. Tijdens t-1 lijkt er sprake van een daling, maar tijdens t-2 is het verschil met t-0 weer nagenoeg verdwenen.

## Privacy van handhavers

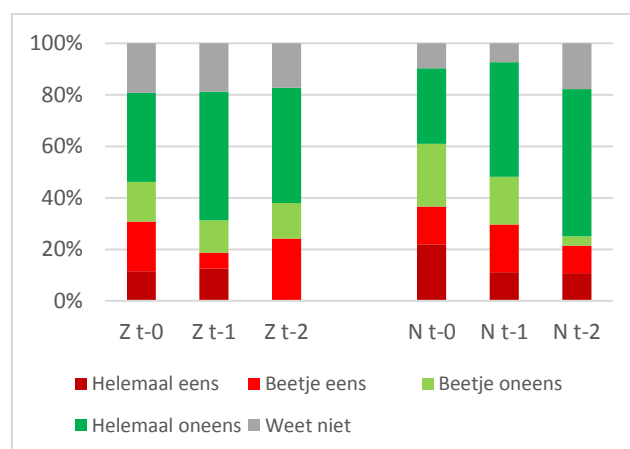
Grafiek 5.21 Bodycams schenden de privacy van handhavers



Ook de groep die van mening is dat de bodycam de privacy van de handhavers schendt is klein. De praktijkervaring heeft er echter niet toe geleid dat deze mening is verdwenen.

## Manier om te controleren

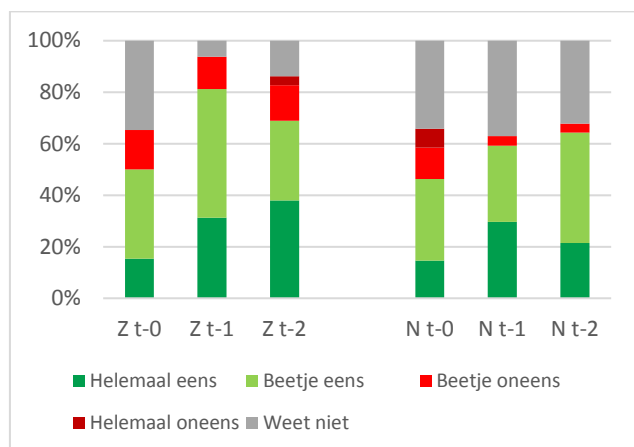
Grafiek 5.22 Bodycams voor leiding manier om handhavers controleren



Er blijft een groep BOA's van mening dat de bodycam de leiding de mogelijkheid geeft om hen te controleren.

## Collega's positief

Grafiek 5.23 Mijn collega's zijn positief over bodycams



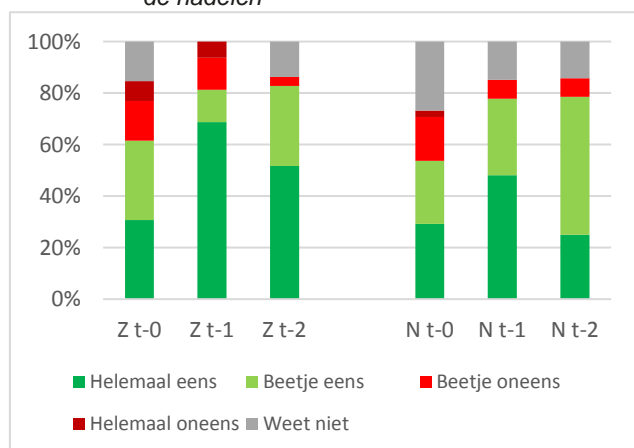
Vooraf gaf de helft van de BOA's, zowel op Zuid als in Noord, aan dat hun collega's positief waren over de bodycams en dat een derde dat niet wist.

Het is duidelijk dat er op Zuid meer over de bodycam is gesproken dan in Noord. De groep die te kennen geeft niet te weten wat hun collega's van de bodycam vinden is op Zuid tijdens t-1 en t-2 aanzienlijk kleiner dan tijdens t-0. In Noord zien we deze afname niet.

De forse stijging die tijdens t-1 te zien is bij Zuid wordt tijdens t-2 niet gecontinueerd, maar ook niet geheel teniet gedaan. Kortom: het oordeel is na afloop van de pilot nog altijd positiever dan voor aanvang.

## Voordeel groter

Grafiek 5.24 De voordelen van bodycams zijn groter dan de nadelen

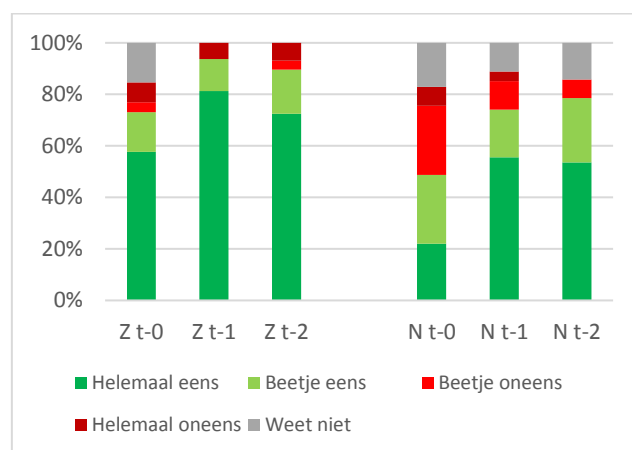


Zowel op Zuid als in Noord is de groep die de voordelen groter vindt dan de nadelen tijdens de metingen dat er daadwerkelijk mee gewerkt is (op Zuid) toegenomen.

De toename op Zuid kan waarschijnlijk worden toegeschreven aan de ervaring die men heeft met de bodycams. De toename in Noord kan wellicht worden toegeschreven aan het wegnemen van een aantal vooroordelen en onduidelijkheden. Het zou kunnen dat tijdens de t-0-meting bijvoorbeeld niet iedereen op de hoogte is van het uitgangspunt dat de BOA zelf bepaalt of er wel of geen opnames worden gemaakt.

## Iedereen een bodycam

Grafiek 5.25 Alle handhavers moeten een bodycam krijgen



Het overgrote deel van de BOA's is van mening dat ze allemaal een bodycam moeten krijgen. Op Zuid is men nog iets enthousiaster dan in Noord.

In hoeverre het toegenomen enthousiasme in Noord is ingegeven door verhalen die men heeft gehoord over Zuid is niet vast te stellen.

### Samenvattend:

De BOA's zijn overwegend positief over de bodycams

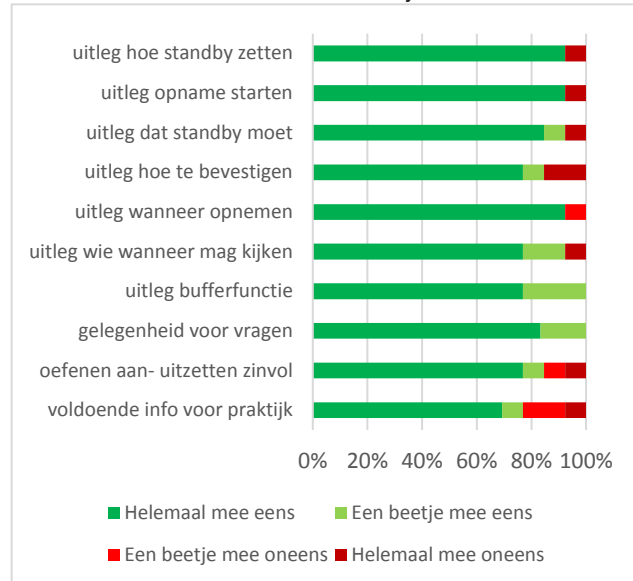
## 5.6 Instructiebijeenkomst

De bedoeling was dat alle BOA's die een bodycam gingen dragen vooraf een instructiebijeenkomst zouden volgen. Navraag door de projectleider bij de teamleiders of iedereen de instructiebijeenkomst had gevolgd werd positief beantwoord.

In de t-1 meting is aan iedereen die een bodycam droeg gevraagd of men de instructiebijeenkomst heeft gevolgd. Drie van de zestien respondenten hebben de instructiebijeenkomst niet gevolgd.

Wat degenen die de bijeenkomst wel hebben bijgewoond ervan vonden staat in onderstaande grafiek.

Grafiek 5.26 Oordeel over instructiebijeenkomst



Het overgrote deel van de respondenten was (erg) positief over alle aspecten van de bijeenkomst.

Toch vinden 3 van de 13 respondenten dat de instructiebijeenkomst niet voldoende informatie bood om met de bodycam de straat op te gaan.

Tijdens de bijeenkomst werd door niemand aantekeningen gemaakt. Er werd door de instructeurs gezegd dat de informatie op RIO terug te vinden zou zijn. Later is besloten de relevante informatie op Alfresco te zetten. Daarom is in de enquête gevraagd of men weleens de gebruiksinformatie van de bodycams op Alfresco heeft bekeken.

Zes van de zestien respondenten geven aan dat weleens te hebben gedaan. Van de drie respondenten die de instructiebijeenkomst niet hebben bijgewoond heeft één iemand informatie over de bodycam op Alfresco geraadpleegd.

#### Samenvattend:

- Niet iedereen heeft een instructiebijeenkomst gevolgd.
- Degenen die de bijeenkomst hebben bijgewoond zijn daar positief over.
- Alfresco wordt slechts mondjesmaat geraadpleegd als informatiebron voor een bodycam.

## 5.7 Ervaringen met bodycams

### Niet-gebruik

Vier van de zestien respondenten geven tijdens t-1 aan dat ze de bodycam niet altijd dragen als ze de straat op gaan. De redenen die daarvoor worden gegeven zijn:

- *de Oc had het nog niet goed gekeurd;*
- *andere werkzaamheden;*
- *ik vergeet het weleens;*
- *te veel gedoe met inloggen.*

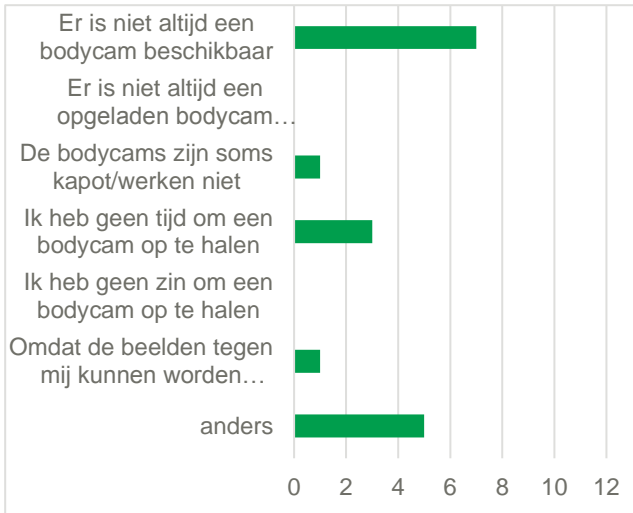
Niemand zegt de bodycam nooit te gebruiken.

Tijdens t-2 zijn er op Zuid twee BOA's die aangeven de bodycam nooit te gebruiken. Eén omdat hij/zij nog niet is bediend en één iemand zegt dat niet nodig te vinden, omdat hij/zij leidinggevende is.

Daarnaast zeggen 12 van de 29 respondenten dat ze de bodycam niet altijd dragen. De redenen die hiervoor worden gegeven staan in de grafiek. Er wordt door een relatief grote groep aangegeven dat er niet altijd een bodycam beschikbaar is. Dat is opmerkelijk, omdat het aantal bodycams in principe ruim voldoende was om iedereen die de straat op moest een bodycam mee te geven. De uitleg die wordt gegeven door degenen die een andere reden hebben aangegeven is:

- vaak problemen met inloggen;
- er kunnen slechts een beperkt aantal medewerkers de medewerkers die met een bodycam op pad gaan aanmelden. Ik vind dat een elke teamleider de medewerkers moeten kunnen aanmelden;
- ik heb het een enkel keer vergeten te pakken;
- soms moet je direct naar buiten en het inmelden van je bodycam op je eigen naam duurt lang aangezien de pc van het werk niet al te snel is;
- magneten waren niet altijd beschikbaar.

Grafiek 5.27 Redenen om de bodycam niet altijd te dragen



### Niet-inloggen

Drie van de zestien respondenten geven tijdens t-1 aan niet altijd in te loggen, nadat ze de bodycam hebben opgehaald.

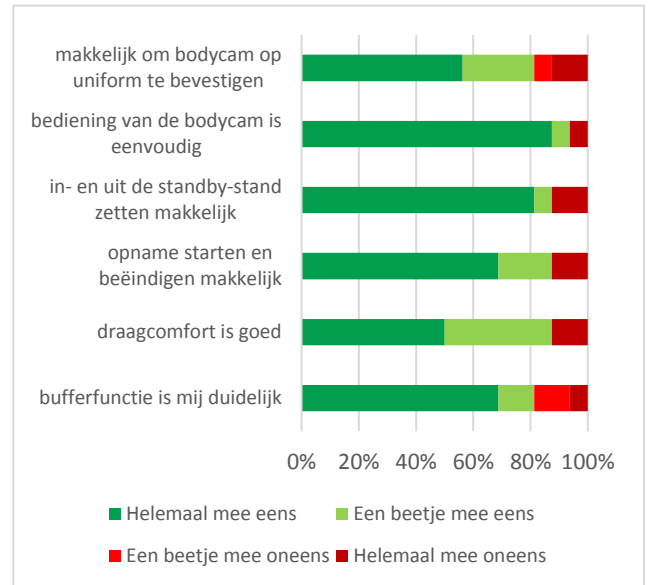
Alle drie geven aan dat het te veel tijd kost. Twee van deze drie respondenten geven als toelichting dat ze soms meteen naar een melding moeten als de dienst begint en dat het te lang duurt om in te loggen (onder andere vanwege de lange tijd die het duurt voordat de PC is opgestart).

Tijdens t-2 zijn er drie (van de 29) respondenten die aangeven nooit in te loggen (de twee die nooit een bodycam dragen) plus iemand die zegt dat het te veel tijd kost. Daarnaast zijn er vijf respondenten die aangeven niet altijd in te loggen. Drie van deze vijf geven aan dat het te veel tijd kost. Eén respondent geeft te kennen het soms te vergeten en één respondent geeft aan dat het niet lukt om in te loggen.

### Gebruikerservaringen

Het oordeel over het bedieningsgemak van de bodycam staat in onderstaande grafiek weergegeven.

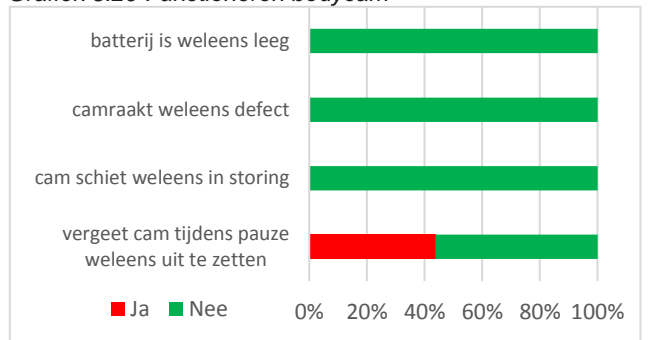
Grafiek 5.28 Bedieningsgemak Bodycam



Het overgrote deel van de gebruikers van de bodycam is tevreden over het bedieningsgemak.

In welke mate de bodycam altijd functioneert is te zien in de volgende grafiek.

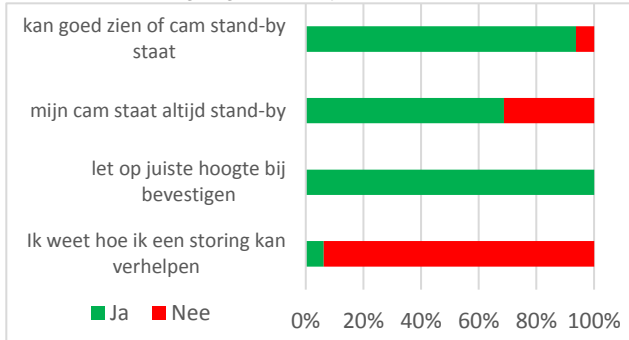
Grafiek 5.29 Functioneren bodycam



Technisch gaat er niks mis met de bodycams. Wel wordt weleens vergeten om de bodycam uit te zetten tijdens pauzes.

Hoe men met de bodycam omgaat is te zien in de volgende grafiek.

Grafiek 5.30 Omgang met bodycam



Het is maar goed dat de bodycams geen storingen vertonen. Slechts een enkeling weet namelijk hoe deze is te verhelpen.

Gevraagd naar wat men vindt van de 2 minuten buffertijd geven 15 van de 16 respondenten aan dat deze voldoende is en één respondent vindt dit te kort. Niemand vindt het dus te lang.

**Samenvattend:**

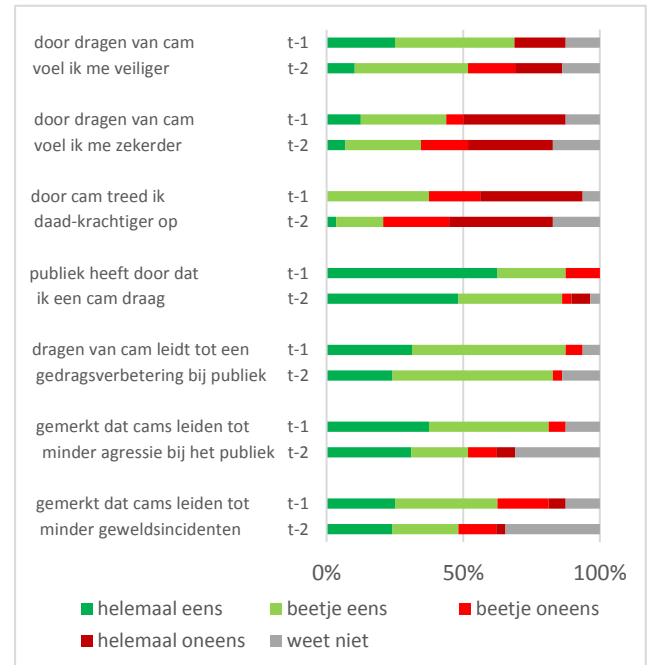
- er is een relatief grote groep die de bodycam niet (altijd) draagt.
- daarnaast is er ook nog een groep die niet (altijd) inlogt.
- problemen met inloggen is van beide groten-deels de oorzaak.
- de bodycam is makkelijk in het gebruik en erg bedrijfszeker.
- de ingestelde buffertijd van 2 minuten voldoet.



## 5.8 Effecten van de bodycam

Zowel in t-1 als in t-2 is gevraagd wat de BOA's in de praktijk merken van het dragen van de bodycam.

Grafiek 5.31 Effecten bodycam



Wat als eerste opvalt is dat de respondenten tijdens t-2 minder positief zijn dan tijdens t-1. Daarom is apart gekeken naar de groep die aan beide metingen heeft meegegaan. Dit zijn helaas slechts 11 respondenten, maar ook dan zien we dat op bijna alle aspecten tijdens t-2 minder positief wordt gescoord dan tijdens t-1. De enige uitzondering daarbij is dat het publiek doorheeft dat BOA's een bodycam dragen.

Ongeveer de helft van de BOA's geeft aan zich veiliger te voelen door het dragen van een bodycam.

Als men aangeeft dat men zich door het dragen van een bodycam niet veiliger voelt kan dit twee dingen betekenen:

- men voelt zich nooit onveilig en daarom levert de bodycam geen extra veiligheidsgevoel op;
- men voelt zich weleens onveilig en de bodycam neemt die onveiligheid niet weg.

Tijdens t-1 zijn er 3 (van de 16) respondenten die aangeven zich niet veiliger te voelen door de bodycam. Twee daarvan hebben zich in die periode nooit onveilig gevoeld. Eén respondent voelde zich in die periode wel (twee keer)

erg onveilig. Daar staat tegenover dat er vijf respondenten zijn die zich ook onveilig hebben gevoeld maar zich door de bodycam toch veiliger voelen.

Tijdens t-2 Zijn er 10 (van de 29) respondenten die aangeven zich door het dragen van de bodycam niet veiliger te voelen. De helft daarvan heeft zich in die periode nooit onveilig gevoeld en de andere helft juist wel. Tevens zijn er zes respondenten die zich onveilig hebben gevoeld, maar door het dragen van de bodycam zich veiliger voelen.

De helft merkt dat de cams leiden tot minder agressie bij het publiek en tot minder geweldsincidenten.

Een overgrote meerderheid is van mening dat de bodycam leidt tot een gedragsverbetering bij het publiek.

Slechts een derde geeft aan zich zekerder te voelen en een nog kleiner deel geeft aan daadkrachtiger op te treden door het dragen van een bodycam.

### **Opnames gemaakt**

Tien van de 29 respondenten hebben gedurende de gehele pilotperiode een of meer opnames gemaakt. Zes daarvan geven aan dat daardoor de situatie de-escaleerde. Bij de andere vier respondenten had het starten van de opname geen escalierend of de-escalierend effect.

#### Samenvattend:

- de bodycam verhoogt het veiligheidsgevoel van -
- de BOA's maar leidt er niet toe dat ze zich nooit meer onveilig voelen;
- de bodycams hebben een positieve invloed op het publiek;
- er is geen negatieve invloed van de bodycam op het gedrag van burgers geconstateerd.



# 6 Interviews BOA's op Zuid

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk doen we verslag van de interviews die zijn afgenomen met handhavers van het cluster Zuid. De interviews zijn afgenomen na afloop van de pilot en hebben allemaal plaatsgevonden op de Molenvliet (Rotterdam Zuid), de locatie van waaruit de handhavers van het cluster Zuid opereren. In totaal is met 5 BOA's van Zuid gesproken.

Alle interviews zijn met toestemming van de betrokken handhavers opgenomen en daarna uitgewerkt. De interviews zijn bedoeld als verdieping van de enquêteresultaten en zijn afgenomen aan de hand van een itemlijst, die ook is gebruikt voor de interviews met de bikers. Aanvullend vermelden we nog dat handhavers altijd in koppels opereren.

Voor alle respondenten is deze pilot de eerste ervaring met een bodycam.

## 6.2 Instructiebijeenkomsten

Voorafgaand aan de huidige pilot zijn instructiebijeenkomsten georganiseerd, waarin het doel van de pilot is uitgelegd en er uiteraard volop aandacht is geweest voor de werking van de cam, het maken van opnames en wie er toegang hebben tot de beelden. Ook is er geoefend met het maken van een opname en zijn de beelden bekeken en besproken.

Uit de interviews blijkt dat lang niet alle handhavers die onderdeel uitmaakten van de pilot een instructiebijeenkomst hebben bijgewoond. Redenen om niet aanwezig te zijn, zijn het volgen van een opleiding of ziekte. Respondenten die aanwezig waren, vonden de instructie duidelijk, met name het oefenen met het maken van opnames en het bekijken van de beelden, was leerzaam omdat je er dan achter komt hoe lang een buffertijd van twee minuten eigenlijk is en onder welke hoek de cam beelden maakt. Je leert dan ook gelijk aandacht te besteden aan het bevestigen van de cam op de juiste hoogte.

Van de respondenten die niet aanwezig waren bij de instructiebijeenkomst heeft er één het bedienen van de cam

geleerd van collega's. Deze respondent is van mening dat hij goed op de hoogte is van de werking van de cam en weet dat hij burgers moet waarschuwen als de cam wordt aangezet. Een andere respondent die niet aanwezig was bij de instructiebijeenkomst geeft aan de in- en outs van de bodycam geleerd te hebben tijdens de Integrale Beroeps-Training (IBT). Daar is, evenals tijdens de instructiebijeenkomsten, geoefend met het maken van opnames en zijn de gemaakte beelden bekeken.

Opvallend is dat sommige respondenten aangeven dat de werking en het gebruik van de cam aan de orde zijn geweest bij de IBT. Anderen laten weten dat er bij de IBT nooit aandacht is besteed aan het dragen van een cam. Mogelijk wordt dit verschil veroorzaakt doordat sommige handhavers om welke reden dan ook niet bij de IBT aanwezig waren toen de bodycams aan de orde zijn geweest.

Verder is het opmerkelijk is dat één van de respondenten aangeeft dat er pas in januari 2019 is gestart met het dragen van een bodycam. Dat is minimaal zes weken na de officiële start van de pilot. De reden was dat iedereen eerst geïnstrueerd moest zijn, voordat daadwerkelijk kon worden gestart met de pilot. Kennelijk is er ook verschil tussen de verschillende teams van het cluster Zuid. Sommige handhavers zijn zonder officiële instructie een cam gaan dragen, terwijl in andere teams is gewacht met de start van de pilot tot dat iedereen was geïnstrueerd.

## 6.3 Het ophalen van de cam

Het ophalen van de cam vindt altijd plaats op de Molenvliet, omdat dit de enige locatie is waar dat kan. Één van de respondenten geeft aan dat hij bij het begin van een dienst een aantal cams tegelijk ophaalt, afhankelijk van het aantal aanwezige collega's bij de briefing. De cams worden vervolgens uitgedeeld en er wordt individueel ingelogd op de computer. In theorie is het mogelijk dat een cam dan niet op de naam staat van degene die hem draagt. Dat betekent ook dat het kennelijk mogelijk is om meerdere cams op naam van dezelfde persoon te zetten. De respondent die de cams uitdeelt, geeft wel aan dat hij dan controleert of alle cams zijn ingelogd op de personen die aanwezig

zijn. Sommige respondenten geven aan altijd op een computer in te loggen, de app is wel bekend, maar onbekend is hoe de app op de telefoon kan worden geïnstalleerd. Hierbij wordt door sommige respondenten opgemerkt dat er aan het downloaden en installeren van de app op de telefoon zowel bij de instructiebijeenkomsten als bij de IBT geen aandacht is besteed. Een andere respondent geeft aan juist altijd met de app in te loggen, dat is veel efficiënter, omdat je geen computer hoeft te zoeken.

Voorts wordt aangegeven dat bij het inloggen soms cams worden aangetroffen die nog op naam van een collega staan. Dat betekent dat sommige handhavers aan het einde van de dienst kennelijk niet uitloggen, dat dit voorkomt wordt door alle respondenten bevestigd. Het niet uitloggen is niet problematisch onder de voorwaarde dat er bij een volgende dienst wordt ingelogd, hierdoor wordt de cam alsnog gekoppeld aan de juiste naam.

Alle respondenten geven aan dat ze tijdens de pilot ieder dag, consequent een cam hebben gedragen. Problemen met niet werkende cams, niet opgeladen batterijen of een tekort aan cams zijn nooit voorgekomen. Het ophalen van de cam, de inlogprocedure en bevestiging van de cam op het uniform kosten dermate weinig tijd dat het geen belemmering vormt om een cam te dragen.

## 6.4 Stand-by en bufferfunctie

Handhavers werken volgens het protocol bodycams handhaving Rotterdam. Hierin staat op hoofdlijnen aangegeven dat het aan de handhavers is om de cam al dan niet aan te zetten, dat de cam tijdens een dienst standaard in de bufferfunctie staat en wie er zijn geautoriseerd om de beelden te bekijken. Nagegaan is of dit protocol bij de respondenten bekend is. Dat blijkt bij de meeste respondenten het geval te zijn, maar niet bij allemaal. Wel zetten alle respondenten, zoals het protocol voorschrijft, de cam standaard in de stand-bystand en zetten deze uit tijdens pauzes, kantoorwerk en toiletbezoek. Soms wordt weleens vergeten de cam van de stand-bystand af te halen. Dit leidt er echter nooit toe dat de batterij tijdens een dienst leeg raakt.

Over de lengte van de bufferfunctie zijn de respondenten tevreden. Tijdens de introductiebijeenkomst is al gebleken dat een buffertijd van twee minuten best lang is, hierdoor is de kans groot dat je de aanleiding bij een eventuele escalatie op beeld hebt. Het algemene oordeel over de bufferfunctie is dat dit prima is, niet te lang, niet te kort, niets aan veranderen.

Aanvullend is nog gevraagd of de cam tijdens een dienst weleens in storing is geschoten; er gaat dan een blauw lampje op de cam branden. Geen van de respondenten heeft dit ooit meegemaakt, sterker nog niemand weet dat de cam in storing kan schieten en dat er dan een blauw lampje gaat branden. Vanzelfsprekend is ook onbekend dat een storing kan worden verholpen door de aan- en uitknop vier seconden ingedrukt te houden.

## 6.5 Het maken van opnames

In het protocol bodycams is vastgelegd dat in principe alle incidenten die escaleren worden opgenomen. De handhaver bepaalt echter altijd zelf of de cam daadwerkelijk wordt aangezet. Zo kan het aanzetten van de cam bijvoorbeeld leiden tot verdere escalatie, bij een dergelijke inschatting mag altijd worden besloten om geen opname te maken.

Om na te kunnen gaan welke ervaringen handhavers hebben met het maken van opnamen zijn voor de interviews hoofdzakelijk handhavers geselecteerd die tijdens de pilot ook daadwerkelijk opnamen hebben gemaakt.

Één van de respondenten geeft aan altijd een opname te starten indien er sprake is van contact met een burger, dus ook als er geen sprake is van escalatie. Dit kan worden gezien als een ruime interpretatie van het protocol. Daarin staat immers dat de handhaver zelf mag kiezen wanneer een opname wordt gestart. Er staat echter ook dat er alleen een opname gestart dient te worden indien er sprake is van escalatie. Kortom, het aanzetten van de cam bij ieder contact met een burger is niet conform het protocol. Achterliggende gedachte bij deze handhaver is dat ieder burgercontact kan escaleren. Dat is wellicht waar, maar daarvoor is de cam nu juist voorzien van een bufferfunctie.

Aan de respondenten is gevraagd of burgers altijd worden gewaarschuwd als de cam wordt aangezet. De functie van een dergelijke waarschuwing is vooral om in een uiterste poging alsnog een de-escalierend effect te bewerkstelligen. De respondenten hebben hier verschillende ervaringen mee. Het waarschuwen van de burger komt er door hectiek en stress niet altijd van. Ook komt het voor dat op intuïtie een opname wordt gestart. Bijvoorbeeld in het donker bij een confrontatie met een groepje burgers dat zich afwijkend gedraagt. Zonder dat er dan een woord is gewisseld wordt de cam dan soms al aangezet. In dergelijk gevallen kan dan in een later stadium alsnog worden gewaarschuwd dat de cam aanstaat. Tot slot is het opmerkelijk dat het uitgangspunt dat er wordt gewaarschuwd als er een

opname wordt gestart niet bij alle handhavers bekend is. Hierdoor zijn er handhavers die meerdere opnamen hebben gemaakt, maar nooit hebben gewaarschuwd als er een opname werd gestart.

In de meeste gevallen wordt echter wel gewaarschuwd voorafgaand aan een opname. Hier worden twee effecten benoemd. Ten eerste binden burgers alleen al door de waarschuwing dermate in dat de cam toch niet wordt aangezet. Een dreigende situatie krijgt dan ineens een positieve wending. Het tweede effect is dat de cam wel wordt aangezet en dat er dan sprake is van de-escalatie. Dat laatste wordt door alle handhavers aangegeven. Het tegenovergestelde; verdere escalatie na de waarschuwing en het aanzetten van de cam wordt niet gemeld. Wel wordt aangegeven dat burgers die onder invloed zijn van drank of drugs minder gevoelig zijn voor waarschuwingen en opnames. Verder zijn er ook andere burgers waarop waarschuwen en het starten van een opname geen enkel effect heeft, maar dat zijn de uitzonderingen. Kortom, een cam werkt over het algemeen de-escalerend, maar een garantie is het niet.

Het aanzetten van de cam, door tweemaal op de aan- en uitknop te tikken, levert bij de meeste handhavers geen probleem op. Het beëindigen van een opname wordt als lastiger ervaren. Tweemaal aantikken werkt dan soms niet en de cam moet dan helemaal worden uitgezet en daarna weer in de standby-stand worden gezet. Dat zijn heel wat handelingen na een veelal hectische en stressvolle situatie. Sommige handhavers vinden tweemaal aantikken om een opname te starten echter lastig. Zij zien liever dat dit met één beweging kan, dat is eenvoudiger en leidt minder af in escalerende situaties.

Voor alle gemaakte opnamen (circa 50 stuks) van de respondenten geldt dat deze slechts in enkele gevallen zijn bekeken door een daartoe bevoegd persoon. De betrokken handhavers geven aan dat zij in die gevallen een seintje hebben gekregen dat hun beelden zijn bekeken.

Wat duidelijk dwars zit bij de respondenten is dat zij de beelden zelf niet kunnen terugzien. Het steekt dat burgers dat recht, onder bepaalde voorwaarden, wel hebben. Het zelf kunnen bekijken van de beelden, bijvoorbeeld in aanwezigheid van een deskundige of leidinggevende, zou volgens de respondenten een belangrijke meerwaarde kunnen hebben, omdat je daarvan kunt leren. Nog een stap verder is om opnamen te bekijken voor opleidingsdoelinden, bijvoorbeeld bij de IBT. Ook hier staan bijna alle

respondenten welwillend tegenover, onder de voorwaarde dat de handhaver die de beelden heeft gemaakt daar toestemming voor geeft. Een belangrijk tegenargument is dat dat in strijd zou zijn met privacywetgeving. Het gaat dan om de privacy van burgers die voorkomen op de beelden.

Verder is nog gevraagd of handhavers zich anders gaan gedragen met een cam. Anders geformuleerd; heeft een bodycam een zelf disciplinerend effect? Aangegeven wordt dat dit niet echt het geval is, maar dat je je wel bewust bent van het feit dat je eigen gedrag wordt vastgelegd. Aanvullend wordt nog opgemerkt dat dat bewustzijn gaandeweg slijt. In het begin van de pilot speelde dat een grotere rol dan na verloop van tijd, je went aan het dragen van een cam, het voelt steeds normaler en een eventueel zelf disciplinerend effect neemt dan af.

## 6.6 Het inleveren van de cam

Aan het einde van de dienst wordt de cam ingeleverd en in het dockingstation geplaatst, zodat de cam weer wordt opgeladen. Verder moet er worden uitgelogd met een persoonlijk paswoord. De respondenten geven aan dat ze dat na iedere dienst individueel doen. Wel wordt aangegeven dat sommige collega's niet altijd uitloggen. De cam staat dan in het dockingstation, maar nog wel op naam van de gene die hem het laatst heeft gedragen. Indien iemand anders dan de volgende dag die cam ophaalt, vormt dat geen probleem zolang er maar wordt ingelogd. Doe je dat niet, dan loop je met een cam die nog op naam van een ander staat. Verder blijkt dat de uitlogprocedure weinig tijd in beslag neemt. Dat niet iedereen altijd uitlogt, is vooral een gebrek aan discipline en geen gevolg van een tijdrovende procedure.

Samenvattend komt het erop neer dat het bij sommige handhavers schort aan uitlogdiscipline. Daarmee bestaat het risico dat iemand een cam gaat dragen die nog op de naam van de vorige gebruiker staat. Het betekent ook dat als degene die niet heeft uitgelogd de volgende dag inlogt op een andere cam, twee cams op zijn naam heeft staan. Kennelijk is het binnen het huidige systeem mogelijk dat er meerdere cams tegelijk op één naam staan.

## 6.7 Gebruikersgemak van de cam

In de interviews is ruimschoots aandacht besteed aan het gebruikersgemak van de cam. Het eerste aspect is het bevestigen van de cam op het uniform. In principe wordt de cam in het midden van het uniform bevestigd, volgens de

instructie die men heeft gekregen, levert dat de beste beelden op. Handhavers dragen echter ook weleens een veiligheidsvest over het uniform heen. Dat vest biedt niet de mogelijkheid om de cam in het midden te plaatsen. Wat dat voor het maken van beelden betekent is bij de respondenten onbekend. Wel wordt aangegeven dat het bevestigen van de cam op het uniform of veiligheidsvest geen problemen oplevert. Je moet eenmalig de magneet aan de binnenkant van het uniform of vest aanbrengen en dan is het bij iedere dienst een kwestie van erop klikken.

Verder zijn alle respondenten er zich van bewust dat ze bij het bevestigen van de cam rekening moeten houden met hun eigen lichaamslengte, om op de juiste hoogte opnamen te kunnen maken. Enigszins problematisch is wel dat de handhavers hun eigen beelden niet mogen zien en dus ook niet weten of de opnamen die ze hebben gemaakt van voldoende kwaliteit zijn.

Een ander aspect is of de cam goed vastzit aan het uniform. Hier worden weinig problemen gemeld, de cam komt weleens los, bijvoorbeeld als hij ergens achter blijft haken, maar normaal gesproken zit hij goed vast. Ook op de langere duur is de magneet krachtig genoeg om de cam op zijn plaats te houden.

Verder is gevraagd of men tijdens het dragen van de cam duidelijk kan zien of de cam in de bufferstand staat. Ook dat levert weinig problemen op, aan de bovenkant van de cam zit een ledlampje waarmee je dat goed kunt zien. Voorts levert de cam geen beperking op van de bewegingsvrijheid.

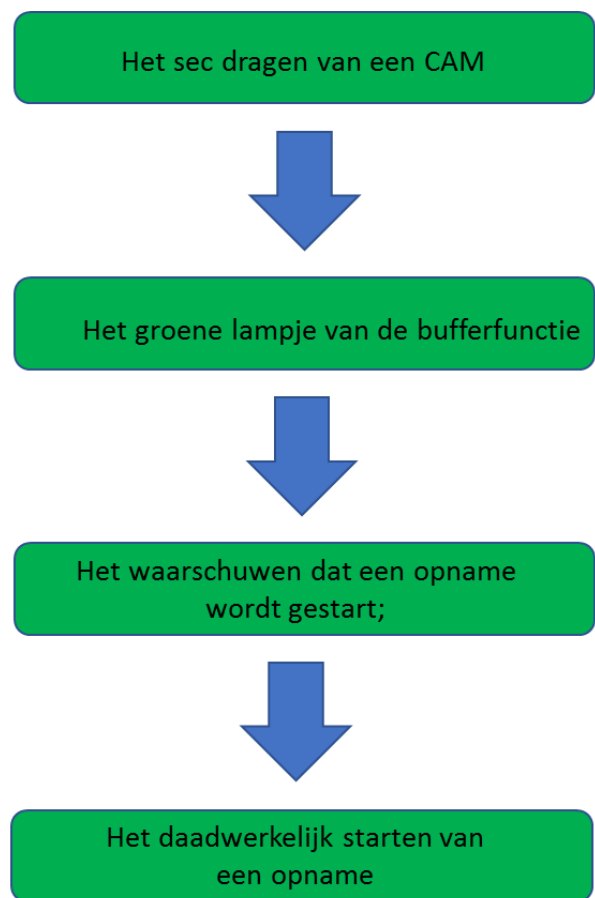
Zoals al eerder opgemerkt is het starten van een opname, door tweemaal op de aan- en uitknop te tikken, niet echt problematisch maar het zou wellicht eenvoudiger zijn als dat door middel van één beweging zou kunnen. Het starten van een opname vergt nu enige oefening en gaat niet altijd in één keer goed. Hierdoor worden sommige handhavers enigszins onzeker en het leidt in een hectische situatie af.

## 6.8 Effecten van de cam

Één van de belangrijkste doelstellingen van een bodycam is het verhogen van het veiligheidsgevoel van handhavers. De respondenten geven aan dat ze zich inderdaad veiliger voelen met een cam. Dat wordt veroorzaakt doordat burgers zich gedisciplineerder gedragen, zodra zij een cam zien. Omdat de cam een preventief effect heeft op het

gedrag van burgers, verhoogt dat het veiligheidsgevoel van handhavers.

Over het algemeen merken burgers de cam op en alleen het dragen van een cam heeft dan al effect. Dit wordt nog versterkt door het knipperende groene lampje van de bufferstand en dat lampje valt in het donker nog meer op. Burgers hebben dan vaak het idee dat de cam permanent opneemt. Het preventieve effect van de cam wordt ook bewerkstelligd door te waarschuwen dat de cam wordt aangezet en ten slotte wordt een effect bereikt als er daadwerkelijk een opname wordt gestart. Samenvattend is er dus sprake van verschillende impulsen waarmee een preventief effect wordt bewerkstelligd. In schema:



Een tweede effect dat van een cam kan uitgaan is dat handhavers zich zekerder voelen. In eerste instantie wordt een dergelijk effect niet door de respondenten benoemd. Bij doorvragen blijkt dit echter genuanceerder te liggen. Ten eerste omdat handhavers inmiddels weten dat burgers hun gedrag aanpassen zodra ze een cam zien en ten tweede omdat ze zich gesterkt voelen door de mogelijke beschikbaarheid van beeldmateriaal (bufferfunctie en daadwerkelijke opnames). Daar staat tegenover dat de beelden ook tot onzekerheid kunnen leiden, omdat men

door de stress een escalatie achteraf niet goed kan reconstrueren en omdat er geen mogelijkheid is om de beelden terug te zien. Alles overziend constateren we dat een bodycam handhavers iets zekerder maakt, groot is dat effect echter niet.

Het derde mogelijke effect van een bodycam is een positieve gedragsverandering bij burgers. Zoals hierboven uiteen is gezet, wordt dit effect in brede zin onderschreven door de respondenten.

Het vierde effect dat we onderscheiden is een zelf disciplinerend effect op handhavers. Hiervan is volgens de respondenten in beperkte mate sprake. Men is zich over het algemeen meer bewust van het eigen handelen, al ebt dit effect door gewinning aan het dragen van een cam gaandeweg de tijd wat weg.

Een laatste effect is dat bodycams leiden tot minder geweldsincidenten. De respondenten vinden het lastig om dit vanuit hun eigen beperkte perspectief te beoordelen. Zij neigen er naar om dit effect te onderschrijven, maar zeker weten doen ze dit niet. Of dit effect kan worden vastgesteld, zal moeten blijken uit de registratie van geweldsincidenten.

## 6.9 Eindoordeel

De respondenten komen tot een eenduidig eindoordeel; een bodycam is een zeer zinvolle aanvulling op de standaarduitrusting. De preventieve werking van de cam wordt als belangrijkste meerwaarde bestempeld en dit vergroot het veiligheidsgevoel. Het bedieningsgemak is groot, al wordt het starten van een opname door tweemaal de aan- en uitknop aan te tikken als verbeterpunt genoemd. Inmiddels is de pilot met de cams voor het cluster Zuid beëindigd, de geïnterviewde handhavers geven allen aan dat ze de bodycam missen en deze eigenlijk zo snel mogelijk weer terug zouden willen. Ze voegen daaraan toe dat een deel van de burgers ook opmerkt dat er geen cam meer wordt gedragen. Dat betekent overigens niet dat dat dan onmiddellijk leidt tot een gedragsverslechtering.

## 6.10 Suggesties en opmerkingen

Sommige respondenten pleiten ervoor dat ze gemaakte opnamen, in het bijzijn van bijvoorbeeld een leidinggevende of een onafhankelijke specialist, kunnen terugzien. Dit om er iets van te kunnen leren op het gebied van bijvoorbeeld conflictbeheersing en een juist en tijdig gebruik

van de cam. Ook ten opzichte van het gebruik van beelden, in overleg met de betrokken handhaver(s), voor opleidingsdoeleinden staan de meeste handhavers niet onwillend. Zowel het zelf terugzien van de beelden als het gebruik van beelden voor opleidingsdoeleinden worden gezien als middel om de eigen professionaliteit te verbeteren. Wat overigens wel gebeurt is dat handhavers na een meningsverschil, conflict of geweldsincident een moment kiezen om onderling te bespreken wat er precies gebeurde en of dat de volgende keer wellicht anders moet.

Een andere veel gehoorde wens is dat iedere handhaver een persoonlijke bodycam krijgt. In principe hoeft er dan niet meer in- en uitgelogd te worden, met alle voordelen van dien.

De respondenten zijn zich zeer bewust van wat zich elders in het land afspeelt op het gebied veiligheid van handhavers en kennen de vraag naar en discussie over een wapenstok en pepperspray. Toevoeging van dergelijke geweldsmiddelen kan gerechtvaardigd zijn, maar wordt niet gezien als de ultieme oplossing. Ten eerste is de noodzaak van de inzet van dergelijke middelen afhankelijk van het gebied waarin de handhaver opereert. Drukbezochte horecagebieden zijn dan wat anders dan een rustig woonwijk. Ten tweede leert de ervaring dat de noodzaak van geweldsmiddelen tot dusver zeer beperkt is. De respondenten geven aan dat het wellicht in enkele gevallen, bijvoorbeeld bij een confrontatie met verwarde personen of groepjes die in kennelijk staat zijn, van meerwaarde had kunnen zijn, maar dat dat slechts zeer zelden voorkomt. Een argument tegen de inzet van geweldsmiddelen is dat het geweld zou kunnen uitlokken.

Een ander door meerdere respondenten genoemd euvel is de code die op de cams staat en die nodig is om in te loggen. De cijfers zijn klein en transparant en daardoor erg moeilijk te lezen. Volgens sommige respondenten slijt de code gaandeweg ook af, waardoor het nog lastiger is om de juiste code te ontwaren.

# 7 Observaties

## 7.1 Inleiding

Op diverse momenten heeft het onderzoeksteam observaties verricht. Momenten waarbij is geobserveerd zijn:

- instructiebijeenkomsten;
- briefings van de teams;
- aanleveren data.

## 7.2 Instructiebijeenkomsten

Bij alle drie instructiebijeenkomsten die zijn georganiseerd voor de BOA's op Zuid was een onderzoeker aanwezig. Daarnaast was bij één van de twee instructiebijeenkomsten voor de bikers een onderzoeker aanwezig.

De bijeenkomsten voor de BOA's werden 2 maanden voordat de bodycams beschikbaar kwamen gehouden. Bij de Bikers was dat één maand ervoor. Daardoor is de kans groot dat veel informatie is weggezaakt op het moment dat deze nodig is. Ook kon praktische informatie over onder andere waar - en hoe in- en uitloggen niet worden verstrekt.

Bij de instructiebijeenkomsten blijkt dat slechts ca tweederde van de genodigden aanwezig is. Er wordt geen aanwezigheidslijst bijgehouden. Navraag door de projectleider of alle BOA's op Zuid een instructiebijeenkomst hadden gevolgd werd positief beantwoord, terwijl er niet kon worden aangegeven of er een veegklas was georganiseerd voor degene die niet bij de oorspronkelijke bijeenkomst aanwezig waren. Tijdens de t-1 enquête bleek overduidelijk dat niet iedereen een instructiebijeenkomst had gevolgd.

De presentatie tijdens de eerste bijeenkomst was met name op het onderdeel: *Wie mag wanneer de beelden inzien* onduidelijk en is aangepast voor de volgende bijeenkomsten. Er was voldoende gelegenheid voor het stellen van vragen. De vragen gingen met name over de (on)mogelijkheden tot inzage. Er werd door niemand aantekeningen gemaakt. Beloofd werd dat de presentatie op Rio zou worden geplaatst. Later is gebleken dat dit niet is gebeurd, maar dat er een eenvoudiger overzicht op Alfresco is

geplaatst. Uit de t-1 enquête is echter gebleken dat slechts weinigen deze informatie hebben geraadpleegd.

Tijdens de bijeenkomsten werd verteld dat er na een opname een visitekaartje aan de burger moest worden overhandigd. Deze visitekaartjes zijn er nooit gekomen.

Er werd niks verteld over de mogelijkheid en/of verplichting om opnames te labelen. Duidelijk werd gesteld dat de opnames standaard 28 dagen worden bewaard. Indien er een goede reden is om de beelden langer te bewaren kunnen ze worden veiliggesteld. Bijvoorbeeld omdat een zaak in behandeling is bij de Officier van Justitie.

Na afloop van het theoretisch deel zijn er buiten een aantal scènes nagespeel. Daarbij moest steeds een aantal BOA's beurtelings optreden en beslissen of ze wel of niet de opname zouden starten. Hierbij bleek dat het criterium voor het opstarten van opnames erg verschilt tussen de diverse BOA's. Het bekijken van de opnames tijdens deze oefening was zeer waardevol, omdat zo duidelijk werd wat de toegevoegde waarde van een bodycam kan zijn. Met name de 2 minuten buffering - die ervoor zorgt dat ook datgene wat er is gezegd voordat de opname is gestart wordt vastgelegd - wordt als waardevol ervaren. Helaas was het door technische problemen niet tijdens alle bijeenkomsten mogelijk de opnames terug te kijken.

### Samenvattend:

- de Instructiebijeenkomsten zijn (te) lang voordat de bodycams zijn uitgedeeld gehouden;
- niet iedereen heeft een instructiebijeenkomst gevolgd;
- onduidelijkheid over visitekaartjes.

## 7.3 Briefings van de teams

Er zijn briefings in het begin van de pilot bezocht (medio januari) en tegen het einde (medio april).

### Medio Januari

Tijdens de briefing op uitvoeringscluster Zuid waren zowel handhavers als wijkbeheerders aanwezig. De handhavers hadden niet allemaal de training gehad, ondanks dat de mogelijkheid hiertoe is geboden. Dit had tot gevolg dat de handhavers niet volledig op de hoogte waren van de procedure. Uit navraag bleek dat niet alle handhavers wisten dat het dragen van de bodycam verplicht is. Ook wisten ze niet in welke drie gevallen het beeldmateriaal kon worden opgevraagd. De ervaringen over het gebruik van de bodycam waren allemaal positief. Geen van de handhavers heeft situaties benoemd waarbij de bodycam een escalierend effect heeft. Ook over de bodycam zelf waren de handhavers tevreden. Wel werd opgemerkt dat het aantal dockingstations minimaal was en het in- en uitlogproces voelde als een administratieve rompslomp.

Enkele citaten uit de briefings:

*“De bodycam is beter dan een wapenstok of pepperspray. Hij werkt preventief, ook bij mensen die normaal agressief zouden zijn geworden. Ze zien de bodycam en ze vragen of hij aan staat. Dan zeg ik: ‘Nee, nu nog niet. Maar wel als je je niet gedraagt.’ Dan zie je ze rustiger worden.”*

*“Een deel van mijn collega’s is wel wat huiverig.”*

Expliciet gevraagd aan een teamleider:

Wat vinden de mensen in jouw team van de bodycams?  
*Mensen vinden het fijn.*

Houden ze zich aan de instructies? *Nee, sommigen zetten hem niet continu stand-by terwijl dat wel moet.*

En verder? *Twee mensen weigeren hem te dragen.*

Deze constatering van de teamleider leidt niet tot ingrijpen.

Een reactie van een teamleider die wordt geconfronteerd met constatering dat niet iedereen altijd een bodycam draagt: *“ik kan ze toch niet verplichten”* is wat dat betreft tekenend.

### Medio April

Onderzoeker: *Wat vinden jullie ervan?*

Voorzitter van het overleg: *“Ik hoor alleen maar positieve verhalen over de bodycam – hij werkt preventief namelijk.”*

BOA 1: *“Ik draag hem altijd en zet hem ook altijd standby. Mensen zien hem dan beter want dan knippert hij rood, ze kijken er naar en ze gedragen zich netjes. Ik heb nog geen situaties meegemaakt waarin ik een opname moest maken.”*

BOA 2: *“Ik draag hem wel, maar ik moet er nog aan wennen dat ik hem aan moet zetten. Ik vind het ook nogal wat.”*

BOA 3: *“Ik wil die app. Ik zet hem namelijk niet standby, juist vanwege dat knipperende lampje. Ik wil niet dat mensen hem zien.”*

BOA 4: *“Ik mag geen bodycam dragen, want ik heb de cursus niet gehad. Maar met Oud en Nieuw had ik hem wel op. Dat was toen nodig voor mijn eigen veiligheid, zei mijn teamleider. En dat werkte prima. Je merkt dat mensen voorzichtiger zijn. Het lichtje is heel goed, dat werkt preventief. Dus ik wil hem graag dragen, maar het mag dus niet.”*

BOA 5: *“Ik vind het juist fijn dat het lampje aan staat. Die bodycam werkt preventief. Dan zien mensen hem knipperen en dan zeggen ze: ‘Wow, ben je al aan het opnemen ofzo?’”*

BOA 6 (en teamleider): *“Ik zet hem niet altijd standby. Maar ga ik handhaven in een niet zo makkelijke buurt, dan zet ik hem wel op standby. Mensen worden gelijk een beetje rustig.”*

Onderzoeker: *Wat kan beter?*

*“Je moet te veel handelingen doen om de bodycam aan te melden. Dat is heel onhandig: inloggen per persoon, toewijzen. Uitloggen, volgende inloggen.”*

*“Ik kan hem via de telefoon op mijn naam zetten. Gewoon via evidence.com inloggen op je browser op je mobiel.”*

Onderzoeker: *Kennen jullie het stappenplan?*

Niemand kent het 'groene schema'.

Dat je beelden moet labelen om te bewaren weet ook niemand. Ze weten niet wie er bij de beelden mag en waarvoor.

Onderzoeker: *Willen jullie opnames gebruiken voor educatie en evaluatie?*

*"Ja, waarom niet? Je kunt in het werkoverleg nog een keer bespreken wat er is gebeurd en dan ook de opnames laten zien. Dat is heel leerzaam."*

#### Samenvattend

- bij start was er sprake van nieuwsgierigheid en enthousiasme;
- afspraken waren duidelijk en het werd gewaardeerd dat deze in overleg waren gemaakt;
- tegen het einde van de pilot was het oordeel over de bodycams zeer verschillend per persoon;
- veel BOA's kenden de regels niet;
- er wordt nagenoeg niet over de bodycam gesproken tijdens briefings;
- het werd niet als een probleem ervaren dat mensen hier zo verschillend over denken;
- teamleiders grijpen niet in als medewerkers de bodycam niet volgens de afspraak gebruiken. Sommige teamleiders geven toe dat zelf ook niet altijd te doen.

Bij het koppelen van de gegevens uit Evidence (waar iedereen die kan inloggen met een bodycam in staat geregistreerd) bleek dat er een aantal BOA's wel een bodycam gebruiken, maar niet in de lijst stonden om een enquête te ontvangen.

Vertrek van medewerkers en komst van nieuwe medewerkers blijken niet te worden bijgewerkt in Evidence. Hierdoor ontstaat enerzijds een overschatting van het aantal personen dat niet meer inlogt (omdat ze er niet meer werken). Anderzijds is het daardoor voor nieuwe medewerkers niet mogelijk om in te loggen.

Uit de managementrapportages bleek telkens dat er een grote groep was die (bijna) nooit inlogde. Dat heeft niet tot ingrijpen van de teamleiding geleid.

Na de overdracht van de bodycams van Zuid naar Noord is eind augustus gebleken dat er een aantal BOA's uit Noord niet op de lijst staat van mensen die in kunnen loggen, zonder dat daar een verklaring voor is.

#### Samenvattend:

- de personeelsdata zijn slecht op orde;
- mutaties worden in Evidence niet bijgewerkt;
- inzichten uit managementrapportage worden niet gebruikt om in te grijpen.

## 7.4 Aanleveren data

Voor het uitzetten van de enquêtes is steeds gevraagd naar de emailadressen van alle BOA's, aangevuld met enkele relevante achtergrondgegevens zoals: leeftijd, geslacht, functie en team.

Het bleek erg lastig om deze informatie aan te leveren. In een groot aantal gevallen is het niet gelukt om deze informatie te krijgen.

Bij het versturen van de uitnodigingen om aan de enquête deel te nemen bleek dat er een aantal personen al enkele maanden niet meer werkzaam waren bij de afdeling Handhaving.



# 8 Registraties

## 8.1 Inleiding

Er zijn diverse registraties gebruikt voor dit onderzoek. De gebruikte registraties zijn:

- Loggegevens gebruik bodycams;
- Meldingen geweldsincidenten;
- Registratie boetes.

## 8.2 Loggegevens gebruik bodycams

Tijdens de pilot is er iedere maand een managementrapportage gemaakt met daarin het aantal gebruikers van de cams en aantallen opnamen dat is gemaakt. De beschikbare gegevens komen uit de database Evidence.com.

### 8.2.1 Gebruikers

Het gebruik van de cams wordt geregistreerd op basis van inloggegevens. Als er niet wordt ingelogd, wordt het gebruik van de cam dus niet vastgelegd. Eind april 2019 stonden 45 handhavers van het cluster Zuid en 22 bikers geregistreerd als potentiële gebruikers. Daarnaast staan er 6 teamleiders geregistreerd. In totaal dus 73 potentiële gebruikers.

Vastgesteld is dat de lijst van potentiële gebruikers, die bij de start van de pilot is ingevoerd, gaandeweg niet is aangepast op basis van personele wisselingen. Dat betekent dat nieuwe handhavers niet zijn toegevoegd en dat vertrokken medewerkers niet zijn verwijderd. De consequentie is dat nieuwe medewerkers niet kunnen inloggen en dat het niet-gebruik van de cams onterecht hoger uitvalt dan in werkelijkheid het geval is.

**Aanbeveling: Zorg dat iemand de taak krijgt de lijst gebruikers bij te werken.**

Als een gebruiker inlogt wordt dat geregistreerd, dus we kunnen ook zien wanneer mensen voor het laatst hebben ingelogd. In de volgende tabel wordt dat per maand weer gegeven.

Tabel 8.1 Laatste moment van inloggen per maand

Laatste inlog	Dec '18	Jan '19	Feb '19	Mrt '19	Apr '19
Afgelopen week	23	26	23	23	21
Afgelopen maand	18	9	12	13	14
Langer geleden	25	30	30	29	37
Nog nooit	7	7	7	7	7
<b>Totaal</b>	<b>73</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>72</b>

De groep gebruikers valt in twee categorieën uiteen. De helft van alle gebruikers is actief geweest in de afgelopen maand: 35 van de 72 zijn minstens één keer ingelogd op het systeem. De andere helft is niet actief: zij hebben nog nooit ingelogd of deden dat langer dan een maand geleden. De afspraak is dat iedere BOA een bodycam meeneemt als hij of zij de straat op gaat. Dat gebeurt kennelijk niet.

### 8.2.2 Opnames

Als een gebruiker een opname maakt, wordt de video - bij plaatsing in het dockingstation - automatisch naar de server gestuurd en dat wordt gelogd. In de tabel hieronder staat hoe vaak dat is gebeurd. Hierbij zijn de opnames die korter dan 2,5 minuten duren niet meegeteld. Dit omdat er dan sprake was van 'even uitproberen' of 'per abuis opname gestart'.

Tabel 8.2 Aantal opnames per maand

Nov '18	Dec '18	Jan '19	Feb '19	Mrt '19	Apr '19	Mei '19
27	34	13	36	13	24	28

Er zijn in totaal 175 opnames gemaakt in de zeven maanden sinds de pilot van start ging. Dat komt neer op gemiddeld iets minder dan 1 opname per dag. Wel fluctueert het aantal opnames per maand flink: er zitten 'dips' in januari en maart. In april en mei zien we weer een toename van het aantal opnames.

Er zijn opnames gemaakt door BOA's terwijl ze niet waren ingelogd. Hierdoor is niet te achterhalen wie de opnames gemaakt heeft. Omdat ze ook niet zijn gelabeld, zijn deze opnames indien nodig slechts zeer moeilijk terug te vinden.

Geen enkele opname is opgevraagd door de officier van Justitie. Ook zijn er geen opname gebruikt naar aanleiding van eventuele klachten van burgers.

### 8.3 Meldingen geweldsincidenten

De registratie van geweldsincidenten kent onderstaande onderverdeling:

- belediging;
- verzet bij aanhouding;
- bedreiging;
- verbale agressie;
- mishandeling;
- (poging) tot doodslag.

#### Bikers

Bij de registratie van de geweldsincidenten van de Bikers worden deze sinds oktober 2018 samengevoegd met een ander team (het team Taxi). Hierdoor is een vergelijking tussen de periodes met en zonder bodycams lastig.

In de (bodycam-loze) periode januari tot en met mei 2018 waren er in totaal 6 geweldsmeldingen voor de bikers.

In dezelfde periode een jaar later waren er 3 geweldsmeldingen, waarbij ook de geweldsmeldingen van het Taxi-team zijn meegeteld. De aantallen zijn (gelukkig) te klein om conclusies aan te verbinden.

Eén van de meldingen betrof een mishandeling in de periode dat er bodycams werden gedragen. Bij dat incident zijn geen opnames gemaakt. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat de betreffende burger vanuit het niets erop los begon te slaan en dat zowel de betreffende BOA als zijn/haar collega er meteen alles aan deden om de persoon in bedwang te krijgen en daarbij er niet aan dachten om de bodycam aan te zetten.

#### BOA's Noord en Zuid

Bij de BOA's van Noord en Zuid hebben we twee mogelijkheden om te vergelijken. Ten eerste de periode zonder bodycams vergelijken met dezelfde periode een jaar later met bodycams. Daarnaast kunnen de (de ontwikkeling in) Noord vergelijken met Zuid.

Tabel 8.3 Aantal geweldsmeldingen

	jan-mei 2018	jan-mei 2019
Noord	4	3
Zuid	2	5

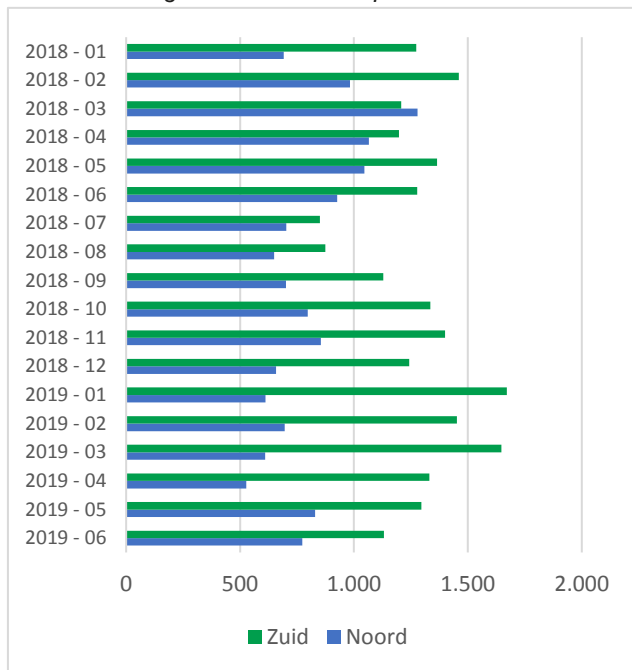
Op basis van bovenstaande cijfers valt niet te concluderen dat de bodycam tot minder geweldsmeldingen leidt. De aantallen zijn erg klein. Of er wellicht sprake is van een grotere meldingsbereidheid (met name bij belediging), doordat de melding kan worden onderbouwd met beelden is niet te bepalen.

Ook op Zuid was er spraken van één melding van mishandeling in de periode dat daar bodycams werden gedragen (april). Ook daar is geen opname van gemaakt. Navraag leerde dat de betrokken BOA's geen bodycam droegen tijdens het incident.

### 8.4 Registratie boetes

Het aantal uitgeschreven boetes is een indicator voor de mate waarin de gebieden Noord en Zuid in de periode voorafgaand aan de start van de pilot vergelijkbaar zijn.

Grafiek 8.1: uitgeschreven boetes per maand



Tijdens t-0 (juli – augustus) 2018 is het verschil in aantal uitgeschreven boetes tussen Noord en Zuid relatief klein. Iets wat we ook in de enquêtes terugzagen. We zien echter dat in de maanden januari, februari en juni 2018 er al sprake was van een groot verschil. In Maart en april was het verschil daarentegen ook vrij gering. In september en oktober 2018 zien we dat er op Zuid aanzienlijk meer boetes worden uitgeschreven dan tijdens de t-0 periode. In Noord zien we die stijging amper. De Bodycams zijn medio november op Zuid beschikbaar gesteld. Al deze schommelingen worden dus niet veroorzaakt door de bodycams.

Vanaf november 2018 (inzet bodycams) zien we dat het verschil in aantal uitgeschreven boetes tussen Noord en Zuid steeds groter wordt. In Januari worden op Zuid ruim twee en half keer zoveel boetes uitgeschreven als in Noord.

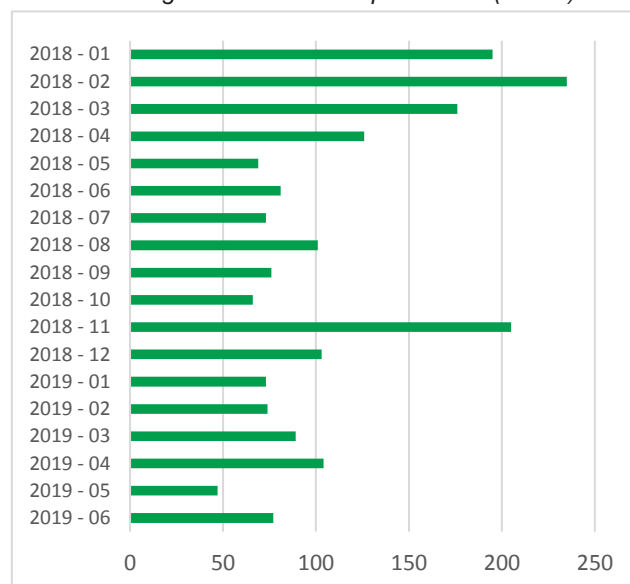
Bekijken we de gehele periode voor de invoering van de bodycams op Zuid (januari 2018 tot en met oktober 2018), dan blijkt dat er op Zuid 1,4 maal zoveel boetes worden uitgeschreven als in Noord. In de periode dat op Zuid bodycams werden gedragen (december 2018 tot en met mei 2019) werden er op Zuid 2,1 keer zoveel boetes uitgeschreven als in Noord.

In hoeverre deze ontwikkeling het gevolg is van de bodycams valt nog niet vast te stellen. Daarom is het de moeite waard om medio november 2019 te kijken of dat verschil

weer is verdwenen. Dan draagt men immers op Noord bodycams.

Het aantal boetes dat door de bikers is uitgeschreven staat in de volgende grafiek. De groep bikers is aanzienlijk kleiner dan het aantal BOA's op Zuid en in Noord, vandaar dat de aantallen aanzienlijk kleiner zijn.

Grafiek 8.2 uitgeschreven boetes per maand (Bikers)



In de grafiek vallen twee zaken op: de uitschieter in november 2019 in vergelijking met de maanden ervoor en erna en de hoge aantallen in de eerste 4 maanden van 2018 in vergelijking met de rest.

Voor de uitschieter in november 2019 is geen verklaring bekend. Of het grote verschil tussen de eerste helft van 2018 in vergelijking met de eerste helft van 2019 (deels) wordt veroorzaakt door de bodycam is ook niet vast te stellen.

Als we de maanden januari tot en met juni in 2018 (nog geen bodycams) vergelijken met dezelfde maanden in 2019 (wel bodycams op Zuid en voor de bikers) ontstaat het volgende beeld.

Tabel 8.1 aantal boetes 1<sup>e</sup> helft 2018 en 2019

periode	Noord	Zuid	Bikers
jan - jun 2018	5.991	7.780	882
jan - jun 2019	4.048	8.528	464
verschil	-32%	10%	-47%

Zowel in Noord als bij de bikers zien we een sterke daling van het aantal boetes. In Noord kan het niet verklaard worden door de bodycams omdat in beide periodes daar geen

bodycams zijn ingezet. Zoals eerder gemeld is ook niet vast te stellen dat de daling bij de bikers (deels) het gevolg is van de bodycams. Des te opvallender is de stijging van het aantal boetes op Zuid, maar het is niet vast te stellen of dit het gevolg is van de bodycams - bijvoorbeeld doordat de BOA's zich (wellicht onbewust) zekerder voelen en daardoor meer op zijn gaan treden.

# 9 Vervolg pilot Noord en Centrum

## 9.1 Inleiding

In principe richt dit onderzoek zich op de periode dat de bodycams op Zuid zijn gedragen (november 2018 tot en met mei 2019). De totale pilot loopt echter tot en met oktober 2019.

Vanaf juli 2019 zijn de bodycams beschikbaar gesteld aan de BOA's in Noord en het Centrum. Daarbij zijn een aantal lessen die zijn opgedaan tijdens de pilot op Zuid in de praktijk gebracht.

## 9.2 Instructies

Omdat tijdens de pilot op Zuid is gebleken dat niet iedereen een instructiebijeenkomst had gevolgd, is daar in Noord en het Centrum strenger op toegezien. Er zijn aanwezigheidslijsten bijgehouden en er is een veegklas georganiseerd.

Navraag tijdens een briefing van Noord en Centrum leverde de volgende constatering op:

De briefing op uitvoeringscluster Noord en Centrum vond gezamenlijk plaats waardoor zowel handhavers van Noord en Centrum aanwezig waren. Alle handhavers hebben een training gehad en daardoor waren zij redelijk goed op de hoogte van het werkproces. Verreweg de meeste handhavers wisten van het verplichtende karakter van de bodycam.

De projectleider heeft de indruk dat de handhavers op de uitvoeringscluster Noord en Centrum beter geïnstrueerd zijn en daardoor beter op de hoogte van het werkproces.

## 9.3 Inloggen

Uit diezelfde briefing bleek: Het in- en uitlogproces verliep nog niet helemaal soepel. De handhavers maakte een enthousiaste indruk en stelde (kritische) vragen. Wel bleek het in- en uitlogproces ook hier niet soepel te verlopen. Ook de rol van de teamleider was hierin nog niet helemaal duidelijk. Tijdens deze briefing is het in- en uitlogproces gedemonstreerd en zijn de vragen beantwoord.

Wel is gebleken dat, ondanks de extra inspanningen en meerdere informatiesessies, de handhavers nog steeds niet allemaal in- en uitloggen.

Analyse van de data uit Evidence in combinatie met data aangeleverd voor de enquêtes bracht aan het licht dat dat er minstens 8 BOA's op Zuid ten onrechte geen account in Evidence hebben, en daardoor dus ook niet in kunnen loggen. Kortom, het Lijkt in Noord en Centrum beter te gaan, maar helemaal gesmeerd gaat het ook daar (nog) niet.

## 9.4 Overige aanpassingen

### Ambassadeurs

Zowel in Noord als in het Centrum is er een medewerker tot ambassadeur van de bodycams benoemd. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen. Er komt hierdoor onder andere veel concrete informatie over knelpunten sneller bij de projectleider. Ook geeft de ambassadeur indien nodig relevante informatie over (het werken van en met) de bodycam aan zijn collega's.

### Bodycam op naam

Er is één team van 10 personen dat experimenteert met ieder een eigen bodycam. Daardoor hoeft er niet meer dagelijks in- en uitgelogd te worden. Er zijn bij het opstellen van dit rapport nog geen resultaten van dit experiment bekend.



## Kennis voor een sterk Rotterdams beleid

Onderzoek en Business Intelligence is een afdeling binnen de gemeente Rotterdam. De afdeling verzamelt informatie en doet onderzoek voor het maken en uitvoeren van beleid door de gemeente Rotterdam. Het onderzoek kan gaan over onderwerpen als: gezondheid, zorg, onderwijs, re-integratie, demografie, ruimtelijke ordening en veiligheid. Soms is de gemeentelijke organisatie het onderwerp, vaker gaat het over de stad en haar bewoners. Het doel is steeds om met deze verzamelde kennis het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te verbeteren.

### Auteurs



Marn van Rhee (1959) studeerde sociologie in Tilburg. Sinds 2001 werkt hij als onderzoeker voor de gemeente Rotterdam op het gebied van onder andere veiligheid, afvalinzameling en medewerkerstevredenheid.



Marcel van Toorn (1959), studeerde sociologie in Rotterdam. Sinds 1995 werkzaam als onderzoeker bij de gemeente Rotterdam. Doet onder meer onderzoek naar arbeidsmarktontwikkelingen, bijstandsgereleerde problematiek en Wmo-zorgarrangementen.



Sander Flight (1971) is zelfstandig onderzoeker en adviseur voor overheid en bedrijfsleven. Hij werkt sinds 1996 op het terrein van veiligheid en criminaliteit. Zijn specialisme is cameratoezicht.