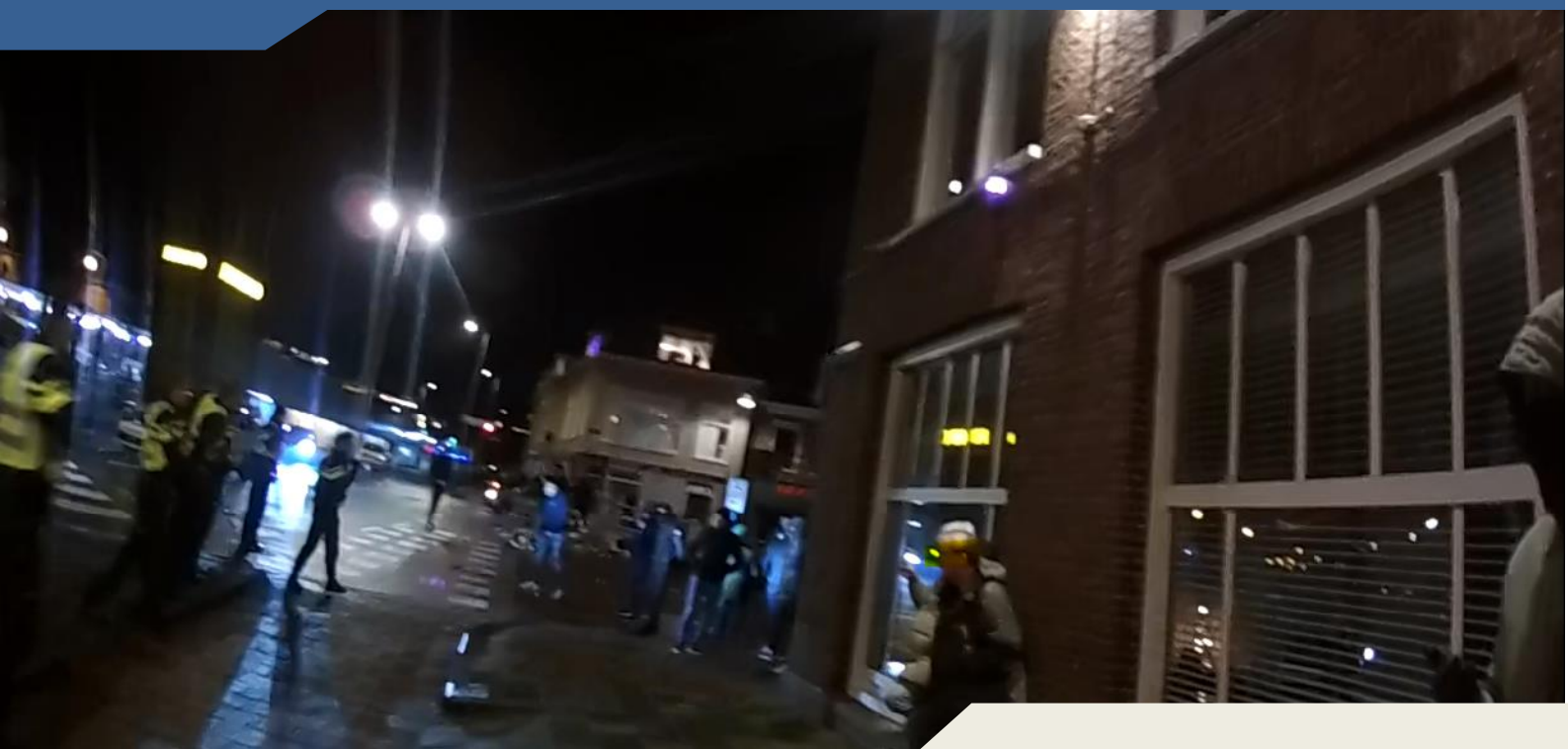


Bodycams breder bekeken



Onderzoek naar de bredere toepassing van
bodycams door de politie

Sander Flight

Onderzoek & Advies

Bodycams breder bekeken

Onderzoek naar bredere toepassing van
bodycams door de politie

Auteur

Drs. S. Flight

In opdracht van

Nationale Politie

Programma Sensing

Datum

12 oktober 2021

Inhoud

MANAGEMENT SAMENVATTING	1
DEEL 1: INLEIDING	5
1 Over dit onderzoek	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Onderzoeksvragen en -opzet	8
DEEL 2: DE VIER TOEPASSINGEN	10
2 Opsporing	11
2.1 Het idee: opnames gebruiken voor opsporing en als bewijs	11
2.2 Opsporing in de praktijk	12
2.3 Randvoorwaarden	16
3 Intelligence	26
3.1 Het idee: gegevens verzamelen, analyseren en gebruiken	26
3.2 Intelligence in de praktijk	26
3.3 Randvoorwaarden	29
4 Leren	33
4.1 Het idee: terugkijken en leren	33
4.2 Leren in de praktijk	34
4.3 Randvoorwaarden	38
5 Live streaming	42
5.1 Het idee: operational awareness en expertise op afstand	42
5.2 Live streaming in de praktijk	44
5.3 Randvoorwaarden	51
DEEL 3: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	55
6 Conclusies	56
6.1 De mogelijke meerwaarde	57
6.2 De feitelijke meerwaarde	57
6.3 De randvoorwaarden	58
6.4 Geleerde lessen voor dit soort innovaties	61
7 Aanbevelingen	63
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	67
Bijlage 2 Inzetkader bodycams in vogelvlucht	68
Bijlage 3 Bodycams bij ondersteuningsgroepen	72
Bijlage 4 Gesprekspartners	75
Bijlage 5 Literatuur	76
Bijlage 6 English summary	78

MANAGEMENT SAMENVATTING

Kan de politie met bodycams meer dan alleen preventie?

Politiemensen die een bodycam dragen worden minder vaak slachtoffer van beledigingen, bedreigingen en mishandelingen. Dat preventieve effect is overtuigend aangetoond in onderzoek in de Eenheid Amsterdam. Dit was voor de Nationale Politie aanleiding om te besluiten tweeduizend bodycams aan te schaffen en deze beschikbaar te stellen aan politiemensen in alle eenheden. Bodycams bieden echter veel meer mogelijkheden. Het is de vraag of bodycams ook nuttig zouden kunnen zijn voor opsporing, intelligence, leren en *live streaming*. Het Programma Sensing van de Nationale Politie heeft Sander Flight opdracht gegeven daar onderzoek naar te doen. Dit rapport bevat de resultaten. De onderzoeksvragen waren:

1. Wat is de mogelijke meerwaarde van deze vier bredere toepassingen?
2. Wat is de feitelijke meerwaarde ervan?
3. Welke randvoorwaarden zijn van toepassing?
4. Wat leert dit onderzoek ons in het algemeen over dit type innovaties binnen de politie?

Dit onderzoek is uitgevoerd in 2020 en de eerste helft van 2021. Het onderzoek is gebaseerd op praktijkinformatie uit elk van de elf eenheden van de Nationale Politie. De belangrijkste informatiebron waren de interviews met vijftig politiemensen. Dit is aangevuld met informatie uit literatuur, beleidsdocumenten, jurisprudentie en logfiles van bodycams.

Toepassing 1: Opsporing

Het gebruiken van bodycams voor opsporingsdoeleinden is in theorie én in de praktijk een waardevolle manier om bodycams in te zetten. Om bodycams goed te kunnen gebruiken voor opsporing moet echter wel aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Qua techniek zijn er twee verbeterpunten. Ten eerste moeten politiemedewerkers makkelijker bij de opnames kunnen komen die ze zelf hebben gemaakt. Dat maakt het makkelijker de opnames te verwerken in een proces-verbaal. Ten tweede moet het mogelijk worden een specifieke opname toegankelijk te maken voor een officier van justitie of een rechtbank. De bodycamopnames worden door de politie nu al in een beveiligde cloud opgeslagen. Dat betekent dat het ook voor officieren en rechters mogelijk is om vanaf elke computer met internettoegang (met de juiste autorisaties en beveiliging) de oorspronkelijke opname te bekijken. Dat betekent dat er geen kopieën meer nodig zijn en dat vergroot de gebruiksvriendelijkheid, veiligheid en controleerbaarheid (audit trail) enorm. Juridisch is er geen probleem om bodycams voor opsporing te gebruiken, omdat strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onderdeel is van de dagelijkse politietaak: de grondslag voor de inzet van de bodycams. Organisatorisch en psychologisch vlak is het belangrijk dat leidinggevenden het gebruik van bodycams voor opsporing actiever gaan promoten, dat degenen die opnames maken hier vaker een mutatie van maken in het bedrijfsprocessensysteem en dat degenen die de opname maken een seintje krijgen als hun opname door een ander wordt gebruikt voor een opsporingsonderzoek.

Toepassing 2: Intelligence

Inzet van bodycams voor intelligence is op papier en in de praktijk de minst logische toepassing van de vier onderzochte bredere toepassingen van bodycams. Het type bodycam dat nu beschikbaar is wordt door mensen die intelligence verzamelen niet als een logische tool beschouwd. Zij willen bijvoorbeeld vaak een onzichtbare camera. Ten tweede is inzet voor intelligence binnen het huidige juridische kader in veel gevallen niet haalbaar, omdat al snel sprake is van stelselmatige observatie – een toepassing die buiten de huidige grondslag en het huidige inzetkader valt. Op organisatorisch en psychologisch vlak, tot slot, blijkt intelligence ook geen succes. Er zijn specifieke niches te vinden waar dit wel het geval is, maar de meeste politiemensen vinden bodycams en intelligence geen logische combinatie.

Toepassing 3: Leren

Een derde toepassing van bodycams is het achteraf bekijken van opnames om van te leren. Beelden laten zien wat is gebeurd en dat kan de evaluatie van een actie of incident heel snel een niveau hoger tillen. Gebruik van bodycams om van te leren is op papier en in de praktijk de meest veelbelovende toepassing van de vier onderzochte toepassingen. In elke eenheid bleek het zeer eenvoudig goede voorbeelden te vinden. Het is dus niet alleen logisch om bodycams te gebruiken om van te leren; het gebeurt ook al daadwerkelijk. Toch gaat ook dit niet vanzelf. Een technische randvoorwaarde is dat het voor de maker van een bodycamopname makkelijker moet worden de eigen opname terug te kijken. Juridisch is het gebruik van bodycamopnames om van te leren geoorloofd, mits de opname is gemaakt in het kader van de politietaak zoals vastgelegd in artikel 3 van de Politiewet. Het is echter niet toegestaan een opname te maken als het enige doel is om ervan te leren, want leren is geen onderdeel van de politietaak. Organisatorisch en psychologisch is de uitdaging het creëren van een veilige leeromgeving. Het werkt het beste als een kleine groep direct betrokken collega's samen een opname terugkijkt en daar op een positief kritische manier op reageert. Het doel moet leren zijn: niet controleren. Verder is het van belang de maker van een opname te informeren als die opname wordt gebruikt in een opleiding, evaluatie of training. Omdat alle opnames worden opgeslagen in de cloud is een dergelijke signalering technisch gezien relatief eenvoudig te realiseren. Dit zal het vertrouwen in de technologie ten goede komen: de audit trail en logfile voor elke opname maakt duidelijk op welk moment en door wie een bepaalde opname is bekeken.

Toepassing 4: Live streaming

Er zijn bodycams op de markt die video en audio rechtstreeks kunnen doorsturen naar een commandopost of de regionale meldkamer. In theorie is dat een veelbelovende toepassing, maar in de praktijk zijn de ervaringen heel verschillend: soms werkt het heel goed, soms werkt het heel slecht. Dat komt door technische, juridische en organisatorische/psychologische factoren. De techniek is momenteel nog niet optimaal ingericht voor deze toepassing: het is niet eenvoudig een rechtstreekse verbinding inclusief audio tot stand te brengen. Ook juridisch zal er in veel gevallen een stapje extra nodig zijn, omdat het rechtstreeks doorsturen van bodycambeelden nieuwe privacyrisico's oplevert waar extra beschermingsmaatregelen voor moeten worden getroffen. Een aanvullende gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) zal vaak nodig zijn. De belangrijkste 'hobbels' zijn echter organisatorisch en psychologisch van aard. Het heeft alleen maar zin om bodycambeelden rechtstreeks door te sturen als er aan de andere kant iemand zit die tijd heeft om mee te kijken en te luisteren. Dat is bij evenementen en grootschalige inzet wel haalbaar, maar in de dagelijkse politiepraktijk zijn de wijkteams en de

regionale operationele centra absoluut niet in staat deze taak erbij te nemen. In psychologische zin, tot slot, is de grote uitdaging van live streaming ervoor te zorgen dat er voldoende vertrouwen is aan de kant van de bodycamdrager. De meeste gebruikers van bodycams willen zelf bepalen wanneer de rechtstreekse verbinding open wordt gezet om genante momenten te voorkomen.

Geleerde lessen voor dit type innovaties

Los van de specifieke inzichten over bodycams, levert dit onderzoek ook een paar algemenere lessen op voor dit type innovaties binnen de Nationale Politie.

- Allereerst toont dit onderzoek – nogmaals – onomstotelijk aan dat apparaten zoals bodycams technische uitdagingen opleveren, maar dat de organisatorische en psychologische hobbels veel bepalender zijn. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat veel moderne, digitale technologie bij uitstek geschikt is om onzekerheden en twijfels weg te nemen door de mogelijkheden die de technologie zelf biedt. Het is immers relatief eenvoudig om voor elke opname van een bodycam te loggen wanneer en door wie de opname is bekeken. Dat vergroot het vertrouwen in de bodycam en maakt het nakomen van afspraken controleerbaar.
- Een tweede les uit dit onderzoek is dat de ondersteunende afdelingen binnen de Nationale Politie – ondanks de goede bedoelingen van elke afzonderlijke medewerker – niet altijd ondersteunend zijn voor dit type innovatie. In veel gevallen leidde een verzoek om mee te helpen bij het oplossen van technische, juridische of organisatorische kwesties niet tot antwoorden en oplossingen, maar tot meer vragen en nieuwe problemen.
- Ook is er onvoldoende ruimte voor maatwerk in de politieorganisatie ingebakken waardoor innovatieve ideeën lang niet altijd als iets positief worden ontvangen. Dat is tot op zekere hoogte onvermijdelijk in grote organisaties die altijd een zekere mate van behoudendheid kennen, maar het wordt problematisch als alle goede ideeën in de kiem worden gesmoord. Dat geldt zelfs voor dit project dat de expliciete steun had van de korpsleiding. Het zal voor regionale en lokale initiatieven dus nog moeilijker zijn.
- Een vierde en laatste les is dat uitkomsten van onderzoek wel worden gewaardeerd door de top van de organisatie, maar nauwelijks doordringen in opleidingen en op de werkvloer. De politie is een organisatie die goed is in ‘doen’, maar iets minder in ‘denken’. Het zou goed zijn als politiemensen die met iets nieuws aan de slag gaan, wat vaker de tijd zouden nemen om te zien of iemand anders misschien al met hetzelfde idee heeft gespeeld en of daar waardevolle lessen zijn geleerd.

Conclusies en aanbevelingen

De bredere toepassingen van bodycams die hier zijn onderzocht kunnen onder voorwaarden zeker meerwaarde hebben voor politiewerk. Maar niet elke toepassing is even veelbelovend. En zelfs de meest veelbelovende toepassing wordt niet vanzelf een succes. Dit alles leidt tot de volgende aanbevelingen die verderop in dit rapport nader worden uitgewerkt:

1. Kies voor leren: hier is de mogelijke en feitelijke meerwaarde het grootst;
2. Doe vervolgonderzoek naar live streaming en betrek daar ook andere type camera's in;
3. Reserveer ruimte voor maatwerk: de standaard bodycam is niet altijd de meest geschikte;
4. Kies voor write – watch – review als methodiek bij gebruik van beelden voor opsporing;

5. Zorg dat bodycamopnames alleen worden gebruikt door anderen als het noodzakelijk is;
6. Begin klein en ga verhalen ophalen om successen te delen en het draagvlak te vergroten.

DEEL 1: INLEIDING

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

Een bodycam is een kleine draagbare camera die meestal op de borst wordt gedragen en die beeld en geluid kan opnemen. De bodycam staat bij de Nederlandse politie vooral bekend als een middel om agressie en geweld tegen politiemensen tegen te gaan. Dat beeld komt voort uit de eerste grote experimenten met bodycams die rond 2010 in Nederland werden gehouden.

Deze experimenten waren onderdeel van het programma Veilige Publieke Taak: een programma gericht op het voorkomen van ongewenst gedrag tegen overheidsmedewerkers. In 2018 bleek dat bodycams inderdaad aantoonbaar effect hebben: politiemensen met bodycam lopen minder risico op agressie en geweld dan collega's zonder bodycam. In 2019 is besloten tweeduizend bodycams aan te schaffen voor het dagelijkse politiewerk. In de loop van 2021 worden die bodycams geïnstalleerd in alle eenheden.



Met bodycams is nog veel meer mogelijk dan alleen het voorkomen van geweld in interacties tussen politie en publiek. Dat bleek al uit een literatuuronderzoek dat in 2017 werd gepubliceerd: het aantal mogelijke toepassingen van bodycams is zeer groot. Ook bleek dat veel van die toepassing in elk geval in theorie zeer veelbelovend waren. Uit de proeftuinen die in 2018 werden gehouden bleek vervolgens ook dat er onder politiemensen veel behoefte was om bodycams in te zetten voor opsporing en intelligence.

“Het verdient aanbeveling om een vervolgonderzoek uit te voeren naar de behoeften om de bodycam te gebruiken voor ander politiewerk (bv. opsporing en intelligence) en de mate waarin de bodycam het aangewezen middel is voor dat soort politiewerk.”¹

Het onderzoeksrapport dat u nu leest vloeit voort uit die aanbeveling. Het Breed Operationeel overleg² diende naar aanleiding van de aanbeveling een verzoek in bij de leiding van de Nationale Politie om het voorgestelde vervolgonderzoek uit te voeren. Het Programma Sensing verstreekte vervolgens Sander Flight de opdracht voor het onderzoek.

¹ Zie: CapGemini 2018.

² Dit is het overleg van alle hoofden operatiën onder leiding van de directeur operatiën dat veranderingen aanstuurt binnen de Nationale Politie, zoals op het gebied van opsporing en dienstverlening.

Drie mechanismen

Met bodycams kunnen globaal gesproken drie verschillende soorten mechanismen worden geactiveerd: preventie vooraf, live meekijken of gebruik van opnames achteraf. De bekendste toepassing van bodycams is dus preventie van agressie en geweld in interacties tussen politie en publiek. Het preventieve effect van bodycams op agressie en geweld is in Nederland voor het eerst op wetenschappelijk verantwoorde wijze onderzocht in de Eenheid Amsterdam.³ In de wijkteams waar bodycams werden gebruikt was het aantal incidenten ongeveer half zo groot als in de wijkteams zonder bodycams. Dat gold voor verbale agressie, maar ook voor ernstige bedreigingen en fysiek geweld. Het onderzoek liet echter ook zien dat het preventieve effect van bodycams niet altijd optreedt. De context moet zich lenen voor bodycams en de bodycam moet op de juiste wijze worden ingezet. Maar onder de juiste omstandigheden werken bodycams preventief. Voor het activeren van dit mechanisme is weinig technologie en organisatie nodig. De enige voorwaarden zijn eigenlijk dat een agent een bodycam draagt, dat die bodycam wordt waargenomen door degene waar de agent mee in contact is en dat de situatie daardoor niet escaleert. Dat er maar weinig technologie voor nodig is, komt mooi naar voren uit de woorden van deze agent die al jaren met bodycams werkt:

“Soms begin ik mijn dienst en zie ik dat er alleen nog maar bodycams met lege batterijen zijn. Dan neem ik er vaak toch eentje mee. Want de meeste mensen gedragen zich al beter als ze alleen maar een bodycam zien. Hij werkt ook als hij het niet doet.”

Preventie is de eerste kolom in het schema hieronder: het mechanisme werkt voordat zich een incident voordoet. De bredere toepassingen waar het dit onderzoek over gaat, staan in de twee volgende kolommen: live meekijken en opnames achteraf gebruiken. Deze twee andere mechanismen zijn moeilijker te activeren dan het preventieve mechanisme: hier is juist wel veel technologie en organisatie nodig. Daarover gaat dit onderzoek.

Figuur 1.1 Drie mechanismen van bodycams

	Vooraf	Tijdens	Achteraf
Mechanisme	Preventie	Live meekijken	Opnames gebruiken
Beschrijving	Incidenten voorkomen door het corrigerende effect van bodycams op ongewenst gedrag	Incidenten in de kiem smoren door inzet optimaal af te stemmen op de situatie; beelden rechtstreeks doorsturen naar een meldkamer of commandowagen	Gebruik van opnames achteraf voor opsporing, reconstructies, evaluatie, leren, klachtafhandeling en dergelijke
Voorwaarden	Zichtbaar gedragen bodycam die wordt waargenomen door de betrokkenen	Bodycam met <i>live streaming</i> , draadloze verbinding en werkplek waar beelden kunnen worden bekeken	Bodycam met <i>evidence management system</i> om opnames op te slaan, te bekijken en te gebruiken c.q. verstrekken

³ De onderzoeksrapporten over de proeftuinen in de Eenheid Amsterdam en de Landelijke Eenheid – inclusief twee infographics en het literatuuronderzoek uit 2017 – zijn beschikbaar op een speciale website van Politie & Wetenschap: www.bodycamonderzoek.nl.

1.2 Onderzoeksvragen en -opzet

Het doel van dit onderzoek is ontdekken wat de meerwaarde is van bredere toepassing van bodycams voor de politietaak.

Centrale vraag

Wat is de meerwaarde van de bredere toepassing van bodycams voor opsporing, intelligence, leren en live streaming?

Deze vraag valt uiteen in vier subvragen:

- i. Wat is de mogelijke meerwaarde?
Wat is het onderliggende idee van de toepassing. Is het logisch om te verwachten dat deze toepassing meerwaarde zal opleveren? Wat weten we al uit andere landen of uit eerder onderzoek in Nederland?
- ii. Wat is de feitelijke meerwaarde?
Deze vraag is beantwoord door in de praktijk samen met politiemensen te kijken of deze toepassing daadwerkelijk meerwaarde oplevert.
- iii. Welke randvoorwaarden zijn van toepassing?
Geen enkele technologie werkt altijd en overal: er zijn altijd juridische, technische en organisatorische randvoorwaarden van toepassing. Deze derde vraag maakt duidelijk welke randvoorwaarden dat zijn.
- iv. Wat leren we hiervan voor vergelijkbare innovaties?
De bodycam is een uniek apparaat, maar de geleerde lessen van dit onderzoek kunnen ook relevant zijn voor andere technologische innovaties binnen de politie. Deze vierde vraag is bedoeld om die geleerde lessen expliciet uit te werken.

Onderzoeksopzet

In dit onderzoek is gekozen voor action research. Eerder onderzoek naar bodycams heeft laten zien dat het geen zin heeft om als onderzoeker aan de zijlijn te wachten op resultaten van de bodycam. Er is actieve begeleiding nodig (action) om barrières op organisatorisch, juridisch of technisch vlak weg te nemen. Daarna kan de bodycam pas echt worden uitgetest en kunnen de resultaten worden geobserveerd en beschreven (research).

Het onderzoek is medio 2020 begonnen met een brede landelijke inventarisatie van mogelijk interessante plekken om onderzoek te doen. Dat leverde zeven ideeën op waarvan er vier werden voorgesteld aan de begeleidingscommissie. Dat voorstel werd in de herfst van 2020 goedgekeurd door de begeleidingscommissie onder voorwaarde dat elk experiment binnen de juridische kaders zou blijven. Uit een nadere inventarisatie bleek dat aan die voorwaarde werd voldaan. Rond de jaarwisseling 2020-2021 kon het echte werk beginnen. Toen bleek echter al snel dat niet alles volgens plan verliep. Niet alle proeftuinen waren echt klaar om te beginnen. Eén proeftuin die over opsporing zou gaan kon niet starten omdat er nog geen bodycams waren geleverd. Eén proeftuin die over live bodycams in horecadiensten zou gaan, kon niet beginnen omdat de horeca werd gesloten in het kader van de coronamaatregelen. Eén wijkteam dat naar de waarde van bodycams voor intelligence zou kijken, had bij nader inzien toch geen tijd voor dit onderzoek. Tegelijkertijd bleken er andere initiatieven te zijn die prima in het onderzoek zouden passen. Die konden vrij eenvoudig worden toegevoegd. Daarom is in het voorjaar van 2021 besloten het onderzoek niet meer in vier geografisch gescheiden experimenten op te delen, maar in vier thema's: opsporing, intelligence, leren en live. Elke toepassing krijgt een eigen hoofdstuk in dit rapport en alle ervaringen uit het land worden daar gebundeld. De informatie voor dit onderzoek is gebaseerd op verschillende bronnen. De meeste informatie komt uit persoonlijke gesprekken met vijftig politiemensen werkzaam in alle elf eenheden. In de bijlage staan hun namen. Verder is de internationale en Nederlandse onderzoeksliteratuur over bodycam bestudeerd, evenals andere documenten zoals beleidsdocumenten en jurisprudentie. In enkele eenheden zijn aanvullende kwantitatieve analyses gemaakt, bijvoorbeeld van de logbestanden van de bodycams.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een brede begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van Nationale Politie, Politieacademie, Parket Generaal en Ministerie van Justitie en Veiligheid. De leden van de begeleidingscommissie hebben op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid meegedacht over de onderzoeksopzet, de selectie van proeftuinen en hebben gereageerd op een conceptversie van dit rapport. Hun namen staan in de bijlage.

Binnen de Nationale Politie zijn honderden mensen betrokken bij de uitrol van de bodycams. Het is van belang dat dit onderzoek ook aansluit op hun ervaringen en dat de resultaten ook door hen kunnen worden gebruikt en verspreid onder hun achterban. Daarom is op drie momenten in dit onderzoek ruimte gemaakt voor valorisatie. Dit is gebeurd door het betrekken van de elf SPOC's voor de bodycams⁴, de Teams Technisch Toezicht in alle eenheden, medewerkers van pre-development, ICT en regionale diensten.

⁴ Een SPOC is een Single Point of Contact; het centrale aanspreekpunt voor bodycams in elke eenheid. Zij vervullen een cruciale rol tussen het landelijke niveau (Nationale Politie, Programma Sensing en Landelijk Project Bodycams) aan de ene kant en de medewerkers in de eenheden aan de andere kant.

DEEL 2: DE VIER TOEPASSINGEN

2 Opsporing

2.1 Het idee: opnames gebruiken voor opsporing en als bewijs

Het is heel logisch dat bodycamopnames bruikbaar zijn voor opsporingsonderzoek en als bewijsmateriaal. Camerabeelden kunnen immers goed helpen bij het vaststellen wat echt is gebeurd. Beelden vormen daarnaast een goede geheugensteun en kunnen laten zien wie precies wat deed of zei op welk moment. Beelden bevatten daarnaast vaak veel meer details dan een uitgeschreven proces-verbaal. Ook dingen die in eerste instantie onbelangrijk lijken worden vastgelegd. Bodycams hebben daarnaast twee voordelen boven andere camera's: ze nemen ook geluid op waardoor bedreigingen bewezen kunnen worden en ze zijn zeer nuttig in "één-op-één" situaties zonder getuigen. Kortom: het idee om opnames van bodycams te gebruiken voor opsporing is logisch en in elk geval in theorie veelbelovend.

Er is opvallend weinig onderzoek gedaan in andere landen naar het gebruik van bodycams voor opsporing. Van de veertig evaluaties die tot 2016 waren uitgevoerd deden er slechts vier een uitspraak over opsporing. De resultaten waren in twee gevallen positief:

- In een stad in de Verenigde Staten bleek dat de doorlooptijd voor het aanleveren van strafdossiers in zaken van huiselijk geweld dankzij de bodycams kon worden verkort: van 96 naar 78 dagen. Daar was wel een fulltime politiefunctaris voor nodig die de beelden bekeek, selecteerde en kant-en-klaar aanleverde aan het openbaar ministerie.
- In een stad in Schotland bleek dat verdachten eerder een bekennende verklaring aflegden na het zien van beelden van de bodycams. Dat leidde tot meer schikkingen dan voorheen en daardoor ging er 75 procent minder van dit soort zaken naar de rechter.

Maar er waren ook onderzoeken die lieten zien dat bodycamopnames niet konden worden gebruikt voor opsporing:

- In Canada bleek dat de rechtbanken niet in staat waren beeldmateriaal van bodycams te beheren, beveiligen en weer te geven.
- In Australië was de techniek net zo weerbarstig als in Canada en daar kwam nog bij dat bodycamopnames als gerucht moesten worden aangemerkt waardoor ze ontoelaatbaar waren als bewijs.⁵

In Nederland is drie keer onderzoek gedaan naar de waarde van bodycams voor opsporing:

- In 2010 werkte een politieteam een jaar lang met bodycams. In dat jaar werden elf opnames gemaakt waarvan er vier werden gebruikt voor opsporing. Dat waren er veel minder dan verwacht. De oorzaken waren technische problemen en het feit dat agenten vaak vergaten hun bodycam aan te zetten.⁶

⁵ Zie: Flight 2017.

⁶ Zie: Van Ham et al. 2011.

- In de Eenheid Den Haag is in 2018 een systeem ontwikkeld voor de opslag en distributie van bodycamopnames met als doel het gebruik van de opnames eenvoudiger en veiliger te maken. Opnames konden vanaf elk bureau naar een centrale opslag worden geupload, waar ze werden bewaard en ook weer konden worden gedownload door andere geautoriseerde gebruikers. In drie maanden tijd (februari tot en met april 2018) werden met 32 bodycams bijna 1.700 opnames gemaakt. Zestig opnames werden veilig gesteld (4%). De evaluatie bevat geen informatie over de inhoud of de waarde van de veilig gestelde opnames. Het systeem werkte op zich goed, zo bleek uit de evaluatie.⁷ Wel bleek dat agenten die een opname hadden gemaakt daar bijna nooit een melding van maakten in het bedrijfsprocessensysteem (een ‘mutatie’). Daardoor waren de opnames alleen voor henzelf vindbaar: andere rechercheurs konden immers niet weten dat er een opname was gemaakt. Dat beperkt uiteraard de waarde van bodycams voor opsporing.
- In de Eenheid Amsterdam werden in twaalf maanden tijd met bijna 100 bodycams in totaal 5.400 opnames gemaakt. In totaal werden ongeveer zeventig van deze opnames veilig gesteld (1%). Geen van de opnames is naar het openbaar ministerie gegaan, laat staan naar een rechter. Ook hier was het voor andere rechercheurs onmogelijk om te ontdekken of er van een bepaald incident, persoon, voertuig of pand bodycamopnames waren gemaakt. Degenen die opnames maakten en opsloegen maakten daar bijna nooit een mutatie van.⁸

Uit de jurisprudentie blijkt ook dat tot op heden vrij weinig gebruik wordt gemaakt van bodycambeelden voor opsporing. Er zijn nauwelijks gepubliceerde gerechtelijke uitspraken te vinden waarin bodycams een rol speelden. Uit een inventarisatie van alle uitspraken tot en met 2020 bleek dat er in totaal zestien gepubliceerde uitspraken zijn waarin het woord bodycam voorkomt.⁹ In de paragraaf over de juridische randvoorwaarden aan het eind van dit hoofdstuk wordt de inhoud van deze jurisprudentie besproken.

Kortom: opsporing met behulp van bodycams lijkt op zich heel logisch en is veelbelovend. Maar bodycams worden tot nu toe slechts zeer beperkt voor deze toepassing gebruikt.

2.2 Opsporing in de praktijk

Voor dit onderzoek is informatie verzameld in een aantal eenheden. In de Eenheid Amsterdam is een jaaroverzicht gemaakt van het aantal keren dat bodycamopnames voor opsporing zijn gebruikt. In de Eenheid Noord Nederland is een opsporingszaak waar bodycams de hoofdrol speelden grondig onderzocht. Daarnaast zijn concrete zaken opgehaald in andere regionale eenheden: een selectie wordt besproken om te laten zien hoe bodycams kunnen bijdragen aan opsporing.

⁷ Zie: Nationale Politie, Eenheid Den Haag 2019.

⁸ Zie: Flight 2019a.

⁹ Zie voor alle Nederlandse jurisprudentie over bodycamopnames Vredeveltdt, Kesteloo en Hildebrandt (2020).

Eenheid Amsterdam

In de Eenheid Amsterdam wordt gewerkt met circa honderd bodycams. Voor dit onderzoek heeft de beheerder van de back-office een overzicht gemaakt van het aantal gemaakte opnames en het aantal veilig gestelde opnames. In de twaalf maanden van juni 2020 tot en met mei 2021 werden in totaal 10.930 bodycamopnames opgeslagen. Daarvan zijn er vijftig opgevraagd (0.5%); dat komt neer op één per tweehonderd opnames. De overige 10.880 opnames zijn automatisch verwijderd na de standaard bewaartermijn van 28 dagen en dus nooit bekeken.¹⁰

Figuur 2.1 Aantal opgevraagde bodycambeelden Eenheid Amsterdam (juni 2020 – mei 2021)

	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei
opgevraagde opnames	6	4	3	2	4	4	1	2	1	9	11	3

Het wordt niet centraal geregistreerd waar de opgevraagde beelden over gingen, maar het ligt voor de hand dat dit vaak over geweld tegen politieambtenaren betreft aangezien dit het hoofddoel van de bodycams in de Eenheid Amsterdam is. Alle verzoeken om bodycamopnames veilig te stellen worden ingediend en afgehandeld door één beheerder. Hij heeft voor dit onderzoek een snelle analyse gemaakt en daaruit bleek dat de veilig gestelde opnames op een enkele klachtafhandeling na allemaal bedoeld waren voor opsporingsonderzoek na een belediging of mishandeling van een politiemedewerker. Er zijn met de bodycams in elk geval geen opsporingsonderzoeken gedaan naar andere strafbare feiten: als bodycamopnames worden gebruikt voor opsporing dan is het na geweld tegen politieambtenaren.

In vergelijking met de vorige evaluatie in 2018 valt op dat het aantal gemaakte opnames in 2021 veel groter is (bijna verdubbeld), maar dat het aantal gebruikte opnames een stuk kleiner is (bijna gehalveerd). Dat kan een teken zijn dat bodycamopnames niet vaak bruikbaar zijn voor opsporing. Maar het kan ook dat er een andere reden is waarom bodycams in de Eenheid Amsterdam niet of nauwelijks voor opsporing worden gebruikt. In de paragraaf over de randvoorwaarden later in dit hoofdstuk komt die vraag aan bod.

¹⁰ Voor politiegegevens gelden langere bewaartermijnen, maar voor de bodycams is gekozen voor een kortere periode van 28 dagen. Als binnen de 28 dagen blijkt dat de opnames nodig zijn, bijvoorbeeld voor opsporingsonderzoek, dan worden ze langer bewaard conform de wettelijke termijnen in de Wpg. Meestal komt dat neer op verwijderen een half jaar nadat onherroepelijk over de strafzaak is beslist en vervolgens na nog eens vijf jaar daadwerkelijk vernietigen.

Eenheid Noord Nederland

Na hevige rellen tijdens de jaarwisseling van 2020-2021 in Leeuwarden bleek dat bodycamopnames doorslaggevend waren om het bewijs rond te krijgen.¹¹ Een persoon had stenen en vuurwerk gegooid naar de politie en werd daarbij gefilmd door een gemeentelijke camera. Maar op dat moment was hij onherkenbaar door een capuchon en een sjaal waarmee zijn gezicht was bedekt. Een paar minuten eerder was dezelfde persoon echter al gefilmd door een agent met een bodycam. Het was nog rustig en de verdachte had even met de politie gepraat. Zijn stem werd door die opname later herkend en in combinatie met zijn postuur en de kleding kon worden bewezen dat hij degene was die stenen en vuurwerk gooide – iets wat de verdachte zelf ontkende op de zitting bij de rechter. Zonder de bodycams was het onmogelijk geweest de verdachte te identificeren: het geluid van de bodycamopname was essentieel voor de herkenning van de stem. Het beeldmateriaal van de bodycam was ook van belang om de ernst van de rellen over te brengen op de officier van justitie en de rechter, zoals een agent uitlegde:

“Een rechter kan wel lezen dat er dertig mensen waren die aan het schelden waren en vuurwerk gooiden. Maar als je de bodycamopnames ziet hoor je de knallen en het geschreeuw. Het klinkt dan echt als oorlog.”

Uiteindelijk zijn op basis van dit opsporingsonderzoek tien personen herkend en aangehouden. Een aantal van hen kreeg een strafrechtelijke sanctie door de rechter opgelegd. Een aantal kreeg een bestuursrechtelijke last onder dwangsom van €2.000. Zij moeten dat bedrag betalen als ze in de toekomst opnieuw de openbare orde verstoren. De medewerker van de afdeling juridische zaken van de gemeente vond de bewijswaarde van de bodycambeelden essentieel.



¹¹ <https://www.lc.nl/friesland/leeuwarden/Drie-mannen-uit-Leeuwarden-op-basis-van-beelden-bodycams-aangehouden-voor-ongeregeldheden-jaarwisseling-26350167.html>.

Casuïstiek uit vijf eenheden

De zaak uit Leeuwarden kreeg veel aandacht in de media en liet zien hoe een bodycam doorslaggevend kan zijn voor opsporing. Daarom is die casus vrij uitgebreid besproken. Er zijn nog veel meer voorbeelden aangeleverd voor dit onderzoek die ook laten zien dat bodycams van belang zijn voor opsporing. Hieronder worden er een paar beschreven.¹²

Vuurwapen gebruikt door politie

Een politieman in het zuiden van het land had zijn vuurwapen gebruikt en werd daarna als verdachte aangemerkt door het openbaar ministerie. Uit onderzoek door de Rijksrecherche bleek dat hij uit noodweer had gehandeld en dus terecht zijn vuurwapen had gebruikt. Bij de beoordeling waren de beelden van de bodycam van de agent doorslaggevend: er werd zelfs meer waarde aan gehecht dan aan het proces-verbaal. Uit de opname bleek namelijk dat het waarschuwingsschot later was gegeven dan uit de verklaring van de agent bleek. Het openbaar ministerie vond dat geen probleem: een herinnering kan door de stress van het moment heel anders zijn dan het feitelijke verloop zoals dat uit de opnames van een camera blijkt. De beelden waren overigens zo interessant dat ze nu worden gebruikt als instructiemateriaal voor vuurwapentraining van nieuwe agenten.¹³ De agent zelf wil in elk geval nooit meer zonder bodycam werken.

Geweldsgebruik door de politie

Een burger die was aangehouden deed aangifte van mishandeling door een agent. Beelden van een gemeentelijke camera die in de buurt van het incident stond wekten de indruk dat het geweld inderdaad buitenproportioneel was. Maar de bodycam gaf de situatie weer vanuit het perspectief van de agent en liet ook horen wat de aangehouden personen zei. Hij uitte zeer ernstige bedreigingen. Door die bedreigingen te horen begrepen de hulpofficier en de officier van justitie veel beter waarom er geweld werd gebruikt. De opnames bleken zo leerzaam te zijn dat ze samen met de betrokken agent zijn uitgewerkt tot lesmateriaal voor het hele basisteam.

Man in cel overleden

Een man had cocaïne gesnoven en moest mee naar het politiebureau. In de cel kreeg hij stuip trekkingen. De politie belde een ambulance en begon zelf al met reanimeren toen bleek dat hij een hartstilstand had. Het slachtoffer is een paar dagen later in het ziekenhuis overleden. De Rijksrecherche deed onderzoek en vroeg alle beelden van het arrestantencomplex op, inclusief de beelden van een bodycam die aan stond voor en tijdens de reanimatie in de cel. Die beelden waren zo duidelijk dat de officier van justitie vrijwel direct na het zien daarvan liet weten dat het politieoptreden in orde was en dat de politiemensen niet vervolgd zouden worden.

¹² Op verzoek van de betrokkenen is de informatie zo opgeschreven dat niet kan worden achterhaald over welke zaak het precies gaat – ook omdat een deel van deze onderzoeken nog loopt.

¹³ Veel casuïstiek is niet alleen interessant voor opsporing, maar ook voor een andere toepassing waar dit onderzoek over gaat, zoals in dit geval trainingen. De informatie daarover wordt in het betreffende hoofdstuk uitgewerkt.

Bedreiging: panklare zaak

Op straat werd een agent bedreigd door een man die zei dat hij thuis een pistool zou gaan halen. Dat was niet opgenomen met een bodycam en er waren geen getuigen. Daarom besloot de agent dat hij de man niet direct kon aanhouden. Maar hij maakte er wel een melding van en op verzoek van de recherche en met toestemming van het openbaar ministerie ging later alsnog een aanhoudingseenheid van de politie naar de woning van de man om hem aan te houden. Die aanhouding werd wel gefilmd met een bodycam en de man uitte opnieuw een doodsb bedreiging. Die opname was zeer bruikbaar voor het proces-verbaal, aldus de betrokken politiemedewerker. Het maakte het mogelijk precies op te schrijven wat de man had gezegd en dat was ‘mooie bewijsvoering’. Er is geen apart proces-verbaal voor de bodycambeelden opgesteld: de informatie is in het proces-verbaal van bevindingen verwerkt.¹⁴ Dat verbaal zei volgens de hulpofficier van justitie en de recherche voldoende: het was een ‘panklare zaak’ en alles was duidelijk. De beelden van de bodycam zijn uiteindelijk niet eens bekeken door de officier of de rechter.

“Hadden we dit maar gefilmd”

Dit voorbeeld maakt duidelijk hoe belangrijk bodycamopnames zijn – juist doordat ze in dit geval niet waren gemaakt. Een medewerker van een ondersteuningsgroep was op weg naar een aanhouding van een persoon op een parkeerplaats. Hij weet nog dat hij zijn bodycam thuis was vergeten en onderweg dacht: “Nou ja, laat maar.” Daar kreeg hij later spijt van. De auto van de persoon die moest worden aangehouden werd klem gezet met een auto voor en een auto achter. Maar hij wilde niet meewerken en toen de politie kwam aanlopen reed hij hard achteruit en daarna vol gas vooruit op de politieauto’s waarmee hij was ingesloten. De politie heeft toen de zijruiten eruit geslagen en hem aangehouden. Achteraf bleek dat ze dit hadden moeten filmen om twee redenen. Ten eerste was het dan duidelijk geweest dat het een levensgevaarlijke actie was, zodat het openbaar ministerie dat kan meewegen in de strafeis. Ten tweede had de politie dan kunnen bewijzen dat het duidelijk was dat zij van de politie waren. De aangehouden persoon verklaarde op zitting dat hij niet kon zien dat het politiemensen waren en dat hij bang was dat hij door andere criminelen werd beroofd. Met een opname van de bodycam had iedereen kunnen zien dat de politiejassen duidelijk zichtbaar waren in het licht van de koplampen. “Hadden we dit maar gefilmd. Dan hadden we die discussie niet hoeven voeren.”

2.3 Randvoorwaarden

De voorbeelden hierboven laten zien op welke manieren bodycamopnames relevant kunnen zijn voor opsporing. Ze kunnen helpen bij reconstructies van het feitelijke verloop van een incident, ze kunnen richting geven aan opsporingsonderzoeken en ze kunnen bijdragen aan een veroordeling of juist tot vrijspraak leiden. Maar het gaat niet zonder de juiste technische, juridische en organisatorische randvoorwaarden. Die worden hier besproken.

¹⁴ In de volgende paragraaf komen de juridische randvoorwaarden aan bod. Daarin gaat het ook over de vraag of je bodycambeelden mag bekijken voor het schrijven van een proces-verbaal of alleen daarna.

Techniek

De zaak uit Leeuwarden laat zien dat bodycams cruciaal kunnen zijn voor opsporing. Maar dezelfde zaak laat ook zien hoeveel tijd het kost als de technische randvoorwaarden niet op orde zijn.¹⁵ De politiemann die het onderzoek deed heeft eerst alle beelden van alle gebruikte bodycams gekopieerd op zijn privé-laptop. Dat kon niet op een reguliere computer van de politie omdat systeembeheer geen toestemming gaf voor het installeren van de software die nodig was voor het bewerken van de opnames. Toen de opnames vervolgens moesten worden getoond aan het openbaar ministerie en uiteindelijk aan de rechter-commissaris, gebeurde dat ook op dezelfde privé-laptop. Die moest worden meegenomen naar het parket en naar de rechtbank omdat daar geen mogelijkheden waren de beelden te laten zien. Om ervoor te zorgen dat iedereen de opnames goed kon zien heeft de politie zelfs een extra beeldscherm aangeschaft dat op de laptop kon worden aangesloten. Op de vraag of hij het niet vreemd vond om in een tijd waarin beeldmateriaal zo alomtegenwoordig is een eigen laptop en beeldscherm moest meenemen naar de officier en de rechter, zei de agent:

“Het is niet zoals het hoort. Het kost heel veel tijd, het is niet goed beveiligd en ik moest alles zelf uitzoeken. Maar door het op mijn privé-laptop te zetten en die mee te nemen naar de zitting weet ik tenminste zeker dat het werkt.”

Een voorbeeld uit een andere eenheid laat ook duidelijk zien hoeveel tijd het kost om bodycamopnames aan een ander te leveren als de techniek in de back-office niet goed is geregeld. Hier ging het om een bodycamopname die binnen de politie moest worden gedeeld. Een rechercheur in Breda ontdekte na het invoeren van een kenteken in het bedrijfsprocessensysteem dat het voertuig eerder die week in Amsterdam was gefilmd door een agent met bodycam. De rechercheur stuurde een verzoek van Breda naar Amsterdam omdat het voor een lopend onderzoek mogelijk interessant was de twee inzittenden verder te bekijken. Volgens de Amsterdamse politie was daar een vordering voor nodig.¹⁶ Die werd geleverd door de officier van justitie in Breda die het onderzoek leidde, maar door technische en organisatorische kwesties duurde het uiteindelijk 21 dagen tussen het eerste contact en het opleveren van het filmpje. Er was geen ‘loket’ in Amsterdam voor het behandelen van dit soort verzoeken en de beelden konden alleen maar worden bekeken op een van de speciale computers in Amsterdam. Dit laat zien hoe belangrijk een goed werkend back-office is.

¹⁵ Dit zijn voorbeelden uit eenheden die nog niet werken met het nieuwe bodycamsysteem in de cloud dat nu wordt uitgerold. Overigens zijn er in het huidige systeem ook nog mogelijkheden voor verdere verbetering: verderop in dit rapport staan bevindingen en aanbevelingen.

¹⁶ Dit is overigens niet juist. De Wet politiegegevens gaat uit van een systeem van «free flow of information» binnen de organisaties die onder de reikwijdte van de wet vallen (politie, Koninklijke marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten). In de meeste gevallen is dus geen vordering nodig voor het bekijken van bodycambeelden – mits er een grondslag voor is.

Deze twee voorbeelden komen uit eenheden die ten tijde van de incidenten nog niet waren aangesloten op het nieuwe bodycamsysteem van Zepcam. Het is de bedoeling dat dit soort processen dankzij het nieuwe systeem sneller en soepeler verlopen. Werken via de cloud maakt het mogelijk bodycamopnames op een eenvoudige en toch veilige manier te laten zien aan geautoriseerde gebruikers. Dat zou het gebruik van bodycams voor opsporing een stimulans kunnen geven. In de praktijk werkt het overigens nog niet zo – ondanks de keuze voor de cloud. Ten eerste kan er op de standaard werkcomputers van de politie (de ‘kantoorautomatisering’) geen gebruik worden gemaakt van de cloud waar de opnames worden beheerd. Er is dus een speciale werkplek nodig en dat is een barrière voor deze bredere toepassing van bodycams. Ten tweede is het nog niet mogelijk het openbaar ministerie of een rechtbank toegang te geven tot bodycamopnames in de cloud als die onderdeel zijn van een opsporingsonderzoek en nodig zijn voor vervolging of als bewijsmateriaal. Dus moet de politie nog altijd een kopie uit de cloud downloaden, de kopie op een externe gegevensdrager zoals een USB-stick zetten en deze aan het openbaar ministerie of de rechtbank geven. Aan de ontvangende kant moet vervolgens een computer beschikbaar zijn die in staat is video en audio af te spelen en waarop systeembeheer het toestaat de benodigde software voor het afspelen te installeren. Aan die voorwaarden wordt nog niet voldaan door alle parketten en rechtbanken en dus is het in veel gevallen – net als de casus in Leeuwarden – heel gebruikelijk dat politiemensen hun eigen laptop meenemen om de beelden te laten zien.

Kortom: de veelgehoorde opmerking “technisch kan alles” is op zich wel grotendeels waar, maar dat wil niet zeggen dat alles ook al is ingeregeld. In theorie zou het kunnen en staat alles klaar: de juiste keuzes zijn gemaakt voor een veilig, gebruiksvriendelijk en gedocumenteerd gebruik van bodycams voor opsporing. Maar het moet nog wel worden gerealiseerd en daar is nog een flinke investering voor nodig. Er moet voldoende bandbreedte zijn (download en upload) om de bodycambeelden op elk politiebureau te kunnen gebruiken, er zijn computers nodig met toegang tot de cloud en er moeten externe autorisaties worden toegekend en beheerd voor openbaar ministerie en rechtbanken. Tot slot moet er aan de kant van het parket en de rechtbank computers met internettoegang en voldoende bandbreedte komen om de beelden via de cloud te kunnen tonen. De gemaakte technische keuzes zijn veelbelovend, maar er is nog veel nodig om het te laten werken zoals bedoeld. Dat is wenselijk omwille van de tijdsbesparing en de beveiliging. Maar het is ook essentieel voor het vertrouwen van de politie in de bodycams. Want als er uitsluitend via de cloud wordt gewerkt, wordt elke handeling met de opnames automatisch gelogd. Het is daardoor altijd te achterhalen wie een bepaalde opname heeft bekeken of aan een ander heeft verstrekt. Dat is niet mogelijk als iemand een lokale kopie maakt die vervolgens buiten de back office verder wordt verwerkt. In de aanbevelingen komt dit punt terug.

Juridisch

Omdat er momenteel tweeduizend bodycams worden geïnstalleerd in Nederland is het logisch te verwachten dat de komende jaren steeds meer bodycamopnames gebruikt zullen worden voor opsporing. Op basis van dit onderzoek kan nu al worden voorspeld dat dit bij bijna alle politiemensen tot de volgende juridische vragen zal leiden:

- Mag je bodycamopnames bekijken voordat je een proces-verbaal maakt?¹⁷
- Mag je in een proces-verbaal een beknopte beschrijving opnemen en daarbij vermelden dat de rechter op de beelden met eigen ogen kan zien wat er is gebeurd?¹⁸
- Moet je bodycamopnames aan het dossier toevoegen of is een proces-verbaal genoeg? Hoe lang moet je de opnames bewaren?¹⁹
- Ben je verplicht om in je proces-verbaal te vermelden als je bodycamopnames hebt gemaakt ook als je ze niet hebt gebruikt?²⁰
- Mag een collega die er niet bij was een proces-verbaal maken op basis van de beelden?
- Kan de verdediging de opnames opvragen en krijgen ze dan de hele opname of wordt geheime informatie over de werkwijze van de politie (en eventuele gênante momenten zoals toiletbezoek of een privégesprek) gewist?

Ten tijde van dit onderzoek was het vooral onduidelijk voor veel politiemensen hoe rechters omgaan met bodycambeelden. Worden bodycambeelden als direct bewijs gezien of moet het altijd in een proces-verbaal zijn uitgeschreven? En moet je dan je eigen herinnering opschrijven of moet je opschrijven wat er te zien is? En wat doe je als daar een verschil tussen je herinnering zit en wat er uit de beelden blijkt? Het is niet vreemd dat politiemensen daar vragen over hebben, want er zijn inderdaad ogenschijnlijk tegenstrijdige uitspraken van rechters, zoals uit de voorbeelden hieronder blijkt.

OM en rechters bekijken opnames op zitting: “Beelden spreken voor zich”

In 2009 gebruikte een politiemans zijn vuurwapen tijdens rellen na een strandfeest in Hoek van Holland. Daarbij kwam een van de bezoekers van het strandfeest om het leven. Dit was het eerste grote onderzoek waarin bodycambeelden een belangrijke rol speelden voor het openbaar ministerie en de rechters. Zij konden met eigen ogen zien wat er gebeurde en kregen een indringend beeld van de dreigende sfeer. De rechters trokken de conclusie dat er sprake was van een noodweersituatie. De politiemans werd niet vervolgd.²¹

¹⁷ In het inzetkader (zie de bijlage voor een verkorte versie) staat dat politiemensen die een bodycam dragen zo veel mogelijk eerst proces-verbaal moeten opmaken voordat ze de bodycamopnamen bekijken. Als de opname toch eerder is bekeken – bijvoorbeeld als vanwege een bijzonder stressvolle situatie de herinnering niet helemaal scherp is – moet dat worden vermeld.

¹⁸ Het vernieuwde Wetboek van Strafvordering biedt de mogelijkheid van ‘verkort verbaliseren’ als er een opname beschikbaar is. Dat lijkt te suggereren dat beelden voor zich spreken, maar uit dit onderzoek blijkt dat dit niet altijd het geval is. Overigens is het nieuwe Wetboek van Strafvordering nog niet goedgekeurd door de Tweede en Eerste Kamer: ten tijde van het schrijven van dit rapport is het wetsvoorstel door de minister voor advies naar de Raad van State gestuurd.

¹⁹ In sommige zaken werd een vormverzuim geconstateerd door de rechter omdat de beelden van een bodycam die bijdroegen aan de bewijsvoering niet waren bewaard (ECLI:NL:RBDHA:2016:2941). In een andere zaak twijfelde de rechter over de juistheid van een proces-verbaal, omdat beelden van een bodycam niet waren opgenomen in het dossier. De verdediging vroeg om de bodycambeelden aan te leveren, maar die waren niet meer beschikbaar. De verdachte werd vrijgesproken (ECLI:NL:RBROT:2017:5730).

²⁰ De Hoge Raad heeft geoordeeld dat beginselen van een behoorlijke procesorde meebrengen dat aan de verdediging de kennisgeving van beeld- en geluidopnamen niet mag worden onthouden. Dat er een opname is vervaardigd dient dan ook uit de processtukken te blijken. Zie in dit verband bijvoorbeeld HR 31 januari 2012, LJN BU4214.

²¹ Zie: ECLI:NL:GHSGR:2012:BV1431.

Opnames wijken af van proces-verbaal: “Bewijsuitsluiting en vrijspraak”

Tijdens een verkeerscontrole bleek dat een automobilist ruim zes kilo wit poeder (later bleek dat het harddrugs waren) in zijn auto vervoerde. De staandehouding was gefilmd met een bodycam om er later een vlog van te kunnen maken. Het feit dat er was gefilmd was niet opgenomen in het dossier en de beelden waren zelf ook niet beschreven of aan het dossier toegevoegd. Nadat de verdediging had ontdekt dat er een filmpje over de aanhouding was gepubliceerd op internet, verzocht zij de opnames toe te voegen aan het dossier. Toen bleek dat het proces-verbaal van bevindingen niet precies overeenkwam met de camerabeelden van de staandehouding. De rechtbank ging over op bewijsuitsluiting en sprak de verdachte vrij.²²

Opnames wijken af van proces-verbaal: “Geen probleem, is verklaarbaar”

Drie agenten werden vervolgd op verdenking van meened en valsheid in geschrifte omdat er verschillen zaten tussen het proces-verbaal en de bodycambeelden. Maar uit een rechtspsychologisch onderzoek bleek dat die verschillen konden zijn veroorzaakt door verwachtingseffecten, aandachtsvernaauwing en verdeling van de aandacht op het desbetreffende moment. De rechter was het eens met de expert en sprak de agenten vrij.²³

Kortom: er zijn zaken waarin de opnames door de rechter worden bekeken en voor zich spreken (eerste voorbeeld). Er zijn ook zaken waarin blijkt dat het proces-verbaal afwijkt van wat de bodycambeelden laten zien. Rechters kunnen dan verschillende dingen doen. Een optie is dat de rechter het proces-verbaal naast zich neerlegt en zich in plaats daarvan baseert op zijn eigen waarneming van de bodycambeelden. De rechter kan ook tot de conclusie komen dat het verschil tussen de bodycambeelden en het proces-verbaal te groot is en kan overgaan tot bewijsuitsluiting (tweede voorbeeld). Maar de rechter kan ook kiezen voor de interpretatie in het proces-verbaal van bevindingen, zelfs als de beelden iets anders laten zien dan er in het proces-verbaal staat (derde voorbeeld). Hoewel deze discussie geldt voor alle camerabeelden – ook voor smartphones van omstanders of andere camera’s van de politie – is het een discussie die opvallend vaak wordt gevoerd op basis van bodycams. Daarom krijgt het onderwerp hier vrij uitgebreid aandacht.

Het is van belang te constateren dat er een verschil kan zitten tussen wat er in een proces-verbaal van bevindingen staat en wat er te zien is op bodycambeelden. Stel dat een agent zijn vuurwapen heeft gebruikt om een waarschuwingsschot te lossen. Stel vervolgens dat in zijn proces-verbaal van bevindingen staat dat hij dat deed omdat hij dacht dat de persoon tegenover hem een mes uit zijn binnenzak haalde. Het is mogelijk dat de bodycambeelden duidelijk laten zien dat het geen mes was, maar een rijbewijs. Dan kan de rechter alsnog tot het oordeel komen dat het waarschuwingsschot gerechtvaardigd was:

- Misschien was het door de stress van het moment begrijpelijk dat de agent last had van tunnelvisie of aandachtsvernaauwing;
- Misschien was het logisch dat de agent uitging van een mes, bijvoorbeeld omdat de verdachte betrokken was bij een eerder steekincident;
- Het kan dat het donker was en dat de bodycam voorzien was van *night vision* waardoor de beelden van de bodycam veel duidelijker waren dan wat de agent zelf kon zien;

²² ECLI:NL:RBMNE:2021:602. Er is minstens één vergelijkbare zaak waarin een verdachte werd vrijgesproken op basis van bodycambeelden die een ander verhaal vertelden dan het proces-verbaal (ECLI:NL:RBOBR:2017:1304).

²³ Zie voor een overzicht van alle Nederlandse jurisprudentie over bodycamopnames Vredevelt, Kesteloo en Hildebrandt (2020).

- Het kan dat er iets buiten beeld gebeurde wat de agent wel waarnam, maar de bodycam niet.²⁴

Er kunnen dus goede redenen zijn waarom een bodycamopname afwijkt van een proces-verbaal van bevindingen. Dat betekent dat een bodycamopname nooit in de plaats kan komen van een proces-verbaal. Zoals onderzoekers van de Vrije Universiteit stellen:

“Een uitgewerkt proces-verbaal kan een andere kijk geven op de gebeurtenissen en iets wezenlijks toevoegen aan hetgeen te zien is op de beelden.”²⁵

Voor het gebruiken van bodycams voor opsporing is het essentieel dat hier meer duidelijk over komt. Niet elke agent is juridisch expert en daarom wordt dit soort jurisprudentie bij voorkeur samengevat in een aantal handzame vuistregels. Die vuistregels zijn er nog niet voor bodycams en die moeten er wel komen, wil deze toepassing van bodycams kunnen slagen. De werkwijze en de afwegingen die politiemensen moeten maken, zullen schriftelijk moeten worden vastgelegd. Vervolgens moeten alle verouderde documenten en achterhaalde (of foutieve) informatie worden verwijderd, onder andere van intranet. Vervolgens moeten de nieuwe werkwijze en toelichting onder de aandacht worden gebracht van alle politiemensen die met een bodycam werken. Dat moet dus gebeuren in het onderwijs aan nieuwe politiemensen, maar ook in her- en bijscholing van de huidige medewerkers. Een pagina publiceren op intranet of een mailtje sturen naar alle agenten is volstrekt onvoldoende. Het doel is immers om ideeën die mensen soms al jaren in hun hoofd hebben te veranderen en dat kost tijd. In de aanbevelingen komt dit punt terug.

Organisatorisch

In een eenheid die op zich graag wilde meedoen aan dit onderzoek lukte het ondanks meerdere pogingen niet om informatie op te halen over het gebruik van bodycams voor opsporing. De leiding van het basisteam ondersteunde deelname van harte en ook de eenheidsleiding had toestemming gegeven. Uiteindelijk bleek dat het niet lukte omdat de expert niet meer in het team werkte. De teamchef verzuchte:

“We hadden iemand in ons team die altijd de bodycams deed. Die heeft een nieuwe functie elders gekregen. Dat is wel een ding: als iemand vertrekt moet die taak overgedragen worden, maar dat gebeurt niet.”

Deze afhankelijkheid van individuele medewerkers die affiniteit hebben met bodycams, is een punt dat al veel vaker is geconstateerd en nu dus opnieuw. In veel teams is er iemand die zelf thuis ook dingen doet met een GoPro, een drone en videobewerking op de computer. Dat is vaak automatisch degene in het team die de bodycams mag regelen. Als die persoon van baan of werkplek verandert, valt er een gat dat vaak niet wordt opgevuld. Dat is niet verrassend, omdat het feitelijk een kwestie van hobbyïsme was. Enthousiasme en persoonlijke interesses zijn belangrijk, maar niet genoeg om een professionele organisatie op te baseren. Binnen elk team moet de taak om voor de bodycams te zorgen structureel worden geborgd.

²⁴ Andersom kan trouwens ook: het kan dat een bodycam meer 'ziet' (of hoort) dan de drager. Zo hoorde ik het verhaal van een motoragent die zijn helm nog op had en daardoor niet hoorde dat iemand hem met de dood bedreigde. Pas toen hij later op het bureau de opname van de bodycam terugkeek, hoorde hij de bedreiging.

²⁵ Zie: Kesteloo & Vredevelde (2021).

Een tweede constatering op basis van dit onderzoek is dat de communicatie vanuit de leiding grote invloed heeft. Als het de bedoeling is om bodycams breder te gaan toepassen, bijvoorbeeld voor opsporing, dan is dat een verandering van het huidige ‘imago’ van de bodycam. Een van de voorwaarden om dat te veranderen is dat de teamleiding en eenheidsleiding de bredere toepassing actief moeten ondersteunen en uitdragen. De situatie in de Eenheid Amsterdam is een goed voorbeeld dat laat zien hoe bepalend de visie van de leiding is. In die eenheid is vier jaar geleden besloten de bodycam niet te gebruiken voor opsporing, maar uitsluitend voor preventie van agressie en geweld. Op landelijk niveau is een andere keuze gemaakt, namelijk dat bodycambeelden wel degelijk voor opsporing mogen worden gebruikt, maar de oude keuze werkt in Amsterdam nog altijd onverminderd door. Opnames worden in die eenheid nauwelijks gebruikt voor opsporing of andere doeleinden, zo bleek eerder in dit hoofdstuk. Per 1.000 opnames worden er 5 veilig gesteld: de overige 995 worden na de standaard bewaartermijn vernietigd zonder te zijn bekeken. Dat komt niet doordat die andere beelden allemaal nutteloos zijn. Dat bleek in een van de wijkteams in Amsterdam waar een setje andere bodycams beschikbaar was waarvan de opnames eenvoudiger beschikbaar waren voor opsporing dan de reguliere bodycams. Daar werden de bodycamopnames tien keer zo vaak opgevraagd als gemiddeld in de eenheid (dus 50 per 1.000 opnames). Desgevraagd blijkt dat ook onder Amsterdamse politiemensen wel degelijk behoefte is aan het gebruiken van de bodycamopnames voor opsporing, maar dat het te ingewikkeld is gemaakt om ze op te vragen. Elk verzoek moet schriftelijk worden ingediend en vervolgens worden beoordeeld – soms door een lid van de eenheidsleiding persoonlijk – voordat het kan worden verstrekt. Dit laat zien dat organisatorische keuzes tot op grote hoogte bepalen of de meerwaarde van bodycams voor opsporing ook echt kan worden verzilverd.

Psychologie

Omdat bodycams nog niet op grote schaal in gebruik zijn is het vertrouwen in de technologie bij veel politiemensen nog fragiel. Het is van belang aandacht te hebben voor de psychologische kanten van de bodycam. In een team waar de nieuwe bodycams nog maar een paar weken werden gebruikt, werd vrijwel direct een inzageverzoek ingediend door een burger. Een aangehouden persoon wilde de bodycambeelden bekijken om te zien of de politie buitenproportioneel geweld had gebruikt. De privacydesk van de eenheid ontving het inzageverzoek en stuurde een mail naar het team met een dubbelzinnige boodschap: de beelden zouden in principe niet worden verstrekt, maar voor de zekerheid werd gevraagd de beelden toch maar beschikbaar te houden. Dat riep vragen op en om duidelijkheid te verschaffen werd door het landelijke project bodycams een mail gestuurd waarin onder andere stond:

“Als het gaat om een inzageverzoek van een burger dan is het alleen mogelijk om inzage op het bureau te krijgen in het bijzijn van de politiemedewerker die de opname heeft gemaakt.”

Daarna stuurde de regionale privacydesk een mail naar het team met het verzoek de bodycambeelden “kijkklaar” te maken en aan te leveren. De privacydesk zou uitzoeken wat de mogelijkheden waren voor inzage aan het bureau. Dat leverde veel gesprekken bij de koffiemachine op. Een van de medewerkers in het team vatte het gevoel op de werkvloer treffend samen:

“Kennelijk kan jan en alleman de beelden inzien. Voor je het weet zit je samen met de burger naar de beelden te kijken met je teamchef naast je. Dat mensen de beelden mogen inzien stond niet in de folder van de bodycams, zeg maar. Of we hebben er overheen gelezen.”

Het is niet verrassend dat hier verwarring over bestaat. In de rondgestuurde e-mails, in het inzetkader, op intranet en op internet staan verschillende teksten over inzageverzoeken.²⁶

De onduidelijkheid over inzageverzoeken leidt in sommige regionale eenheden tot lokale initiatieven om afspraken dan maar zelf schriftelijk vast te leggen. Er zijn medewerkers die zelf een handreiking en werkinstructie voor bodycams voor de collega's in hun team of eenheid opstellen. Er is ook een medewerker die alle chefs van de teams waar de bodycams worden geïnstalleerd een lijstje met vijf vragen stuurt om te zorgen dat ze (laten) uitzoeken hoe het zit. Dat zijn waardevolle initiatieven, maar door deze activiteiten op lokaal niveau uit te voeren is de kans groot dat er regionale verschillen ontstaan en dat is onwenselijk. Het belangrijkste principe is dat opnames van bodycams politiegegevens zijn. Daarmee kan niet afwijkend worden omgegaan dan wettelijk is bepaald. Alleen als opnames worden gebruikt om van te leren zijn het geen politiegegevens meer, maar 'gewone' persoonsgegevens waar de AVG voor geldt. Daarvoor moet dus een separate regeling worden getroffen voor de beschikbaarheid, bewaartermijnen en dergelijke. Leren komt in een volgende hoofdstuk aan bod en de juridische aspecten ook.

Kortom: er valt nog veel uit te zoeken en te stroomlijnen in de communicatie over opnames van bodycams en in het bijzonder over inzageverzoeken. Die communicatie moet ook 'landen' bij alle gebruikers van de bodycams, want zij bepalen uiteindelijk of ze de bodycam gaan dragen. Dat zullen ze alleen doen als ze het als een waardevolle toevoeging zien. Velen zullen de bodycams op het bureau laten liggen als ze het als een mogelijk controlemiddel zien. Dit onderwerp van de inzageverzoeken is zo cruciaal voor het gebruik van bodycamopnames voor opsporing dat het een landelijke impuls verdient om de communicatie en afspraken gelijk te trekken. In de aanbevelingen komt dit punt terug.

²⁶ Twee teksten op de website van de politie verschillen op een belangrijk punt. Op de algemene pagina over het inzagerecht in camerabeelden staat: "Zo hebt u als burger het recht om uw persoonsgegevens in te zien, te verwijderen of af te schermen." (<https://www.politie.nl/informatie/ik-ben-gefilmd.-mag-ik-de-camerabeelden-opvragen.html>). Op de pagina over bodycams staat dat de opname mag worden ingezien: "U kunt schriftelijk een verzoek doen bij de privacydesk in de eenheid waar het incident [gebeurde – SF] om de opgenomen bodycam-opnamen in te zien." (<https://www.politie.nl/informatie/een-agent-heeft-mij-gefilmd-met-een-bodycam.-wat-zijn-mijn-rechten.html>). De tweede tekst suggereert dat mensen die met een bodycam zijn gefilmd de opname kunnen bekijken en daarna kunnen bepalen of ze aangifte willen doen of een klacht willen indienen. Maar het recht op inzage gaat minder ver: dat recht heeft alleen betrekking op de persoonsgegevens van de betrokkene zelf. Andere personen moeten onherkenbaar worden gemaakt, waardoor het bekijken van de opname natuurlijk veel minder interessant wordt.



Eindoordeel over opsporing

Dit hoofdstuk laat zien dat de mogelijke meerwaarde van bodycamopnames voor opsporing zeer groot is. Ook de feitelijke meerwaarde is groot: in eerdere onderzoeken en ook in de eenheden waar deze toepassing de afgelopen maanden is uitgetoet. Landelijke cijfers zijn niet beschikbaar, maar op basis van de jurisprudentie en op basis van de kwantitatieve overzichten uit de eenheden Amsterdam en Den Haag kan worden geschat dat het in heel Nederland nu al om zeker tientallen opsporingsonderzoeken per jaar gaat en waarschijnlijk zelfs om honderden.²⁷ Naarmate er meer basisteams van bodycams worden voorzien zal dit vrijwel vanzelf verder toenemen. Wel moet worden opgemerkt dat deze meerwaarde vooral zichtbaar is bij geweld tegen politieambtenaren en nog niet voor andersoortige misdrijven. Om bodycams succesvol te kunnen gebruiken voor opsporing moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan.

- **Techniek:** het moet eenvoudiger worden voor politiemensen om de bodycamopnames te gebruiken voor opsporing. De standaard werkplek moet deze mogelijkheid gaan bieden: dus een computer met internet en met toegang tot de cloud en de software voor het bewerken van opnames. Het moet daarnaast ook mogelijk worden het openbaar ministerie en de rechtbank via een link beveiligde toegang te geven tot bepaalde opnames in de cloud;
- **Organisatie:** leidinggevenden op teamniveau en eenheidsniveau moeten stimuleren dat bodycamopnames voor opsporing worden gebruikt. Als zij dit niet doen (en helemaal als ze het actief ontmoedigen door te zeggen dat de bodycam niet voor opsporing mag worden gebruikt), komt deze toepassing niet uit de verf. Voorts moeten medewerkers worden aangespoord een mutatie toe te voegen in het bedrijfsprocessensysteem als ze een bodycamopname hebben gemaakt. Op dit moment weet alleen degene die de opname maakt dat er een opname is en is deze dus feitelijk onvindbaar voor anderen, waaronder rechercheurs die opsporingsonderzoek doen;
- **Psychologie:** Medewerkers moeten erop kunnen vertrouwen dat hun opnames zorgvuldig zullen worden behandeld. Dat vertrouwen is er nu nog niet bij iedereen omdat het een nieuwe technologie betreft die zich nog moet bewijzen. Het is dus logisch dat mensen hun opnames niet actief doorzoekbaar maken door labels toe te kennen of door informatie op te nemen in hun mutaties. De techniek kan goed helpen bij het verkleinen van deze psychologische barrière. De naleving van gemaakte afspraken over het gebruik van bodycamopnames kan immers worden gemonitord doordat alle handelingen met opnames worden gelogd. De maker van een opname moet toegang krijgen tot deze informatie zodat hij of zij kan zien wie een opname heeft bekeken.²⁸ De keuze voor de cloud maakt dit technisch realiseerbaar. Maar het betekent wel dat uitsluitend via de cloud mag worden gewerkt en niet meer met lokale kopieën. Ook is een systeem van controles nodig om vast te stellen of het gebruik van de bodycamopnames volgens afspraak verloopt en om te voorkomen dat kopieën worden gemaakt die buiten het systeem (en dus buiten de logfiles) terechtkomen. Zo

²⁷ Het gaat hier om het gebruik van bodycamopnames voor opsporing door de politie, niet om het aantal vervolgingen of het aantal veroordelingen.

²⁸ Uiteraard kunnen er ook goede redenen zijn de maker van een opname juist niet te informeren dat er in het kader van een opsporingsonderzoek gebruik is gemaakt van een opname, bijvoorbeeld bij onderzoeken onder embargo of onderzoeken tegen de betrokken medewerker zelf.

kan vertrouwen voor het gebruik van bodycams voor opsporing worden gecreëerd en vergroot.

3 Intelligence

3.1 Het idee: gegevens verzamelen, analyseren en gebruiken

In dit hoofdstuk gaat het over de tweede van de vier bredere toepassingen: intelligence. Volgens de ontwikkelagenda intelligence 2020-2025 is intelligencewerk het verzamelen, bewerken, duiden en vastleggen van gegevens om die te verspreiden en te gebruiken voor een succesvolle uitvoering van een gezamenlijke operationele opdracht. Deze definitie is zo breed dat ook *live streaming* bodycams en het gebruiken van bodycams voor evaluatie onder intelligence kunnen worden geschaard. Die toepassingen worden in andere hoofdstukken behandeld. Een definitie van intelligence die beter past in dit onderzoek is de volgende:

“Intelligence is information designed for action.”

Deze definitie maakt duidelijk dat informatie niet wordt verzameld als doel op zich, maar met een duidelijk doel: actie.

Er is geen wetenschappelijke literatuur aangetroffen over het gebruik van bodycams voor intelligence. Blijkbaar ligt de combinatie dus niet direct voor de hand. Dat werd ook bevestigd in voorbereidende gesprekken voor dit onderdeel van het onderzoek. Er waren maar weinig mensen die direct een duidelijk idee hadden over de inzet van bodycams voor intelligence. Uiteindelijk is besloten onderzoek te doen in de ondersteuningsgroepen binnen de eenheden. Daar worden bodycams al jaren gebruikt voor het verkennen van panden en het verzamelen van informatie voordat er een actie wordt gehouden, zoals een aanhouding. Daarnaast was het de bedoeling om in een basisteam in het zuiden van het land bodycams in te zetten voor intelligence in het kader van de aanpak van ondermijning. Die proef is niet uit de verf gekomen, maar daardoor niet minder leerzaam. Beide experimenten worden in dit hoofdstuk besproken.

3.2 Intelligence in de praktijk

Ondersteuningsgroepen

In bijna alle regionale eenheden zijn ondersteuningsgroepen actief: OG's. Deze bestaan uit politiemensen die deze taak meestal naast hun reguliere werk in de basispolitiezorg uitvoeren. De ondersteuningsgroepen hebben verschillende taken. Een belangrijke taak is het aanhouden van personen. Om zo'n aanhouding goed voor te bereiden kan het nuttig zijn alvast een keer langs het betreffende pand te lopen en dit te filmen met een bodycam. Meestal gebeurt dat door een agent in burger met een verborgen camera of vanuit een voertuig waar een camera in is gemonteerd. Soms ook komt de politie in uniform met een duidelijk zichtbare bodycam en doen ze bijvoorbeeld alsof ze een aangifte komen opnemen. De opname van het pand kan dan worden getoond bij de briefing vlak voor de aanhoudingsactie, zodat alle teamleden weten hoe de situatie is. De opname is daarnaast vaak een geheugensteuntje voor de verkenners zelf om te controleren of hij iets wel goed heeft gezien. Je kunt immers niet langs een pand blijven lopen omdat het dan te veel zou gaan opvallen. Dan is een camera een handig hulpmiddel.

Een tweede taak waarbij bodycams worden gebruikt door ondersteuningsgroepen zijn inzetten voor openbare orde. Meestal is dat bij een evenement, zoals een voetbalwedstrijd of bij een grote inzet van de politie bij een demonstratie of een protestactie. De bodycam wordt dan vaak gedragen door collega's in uniform, maar soms ook in burger. De beelden worden gebruikt om de informatiepositie van de politie te verbeteren. De camera geeft een 'sfeerbeeld' en wordt gebruikt om personen alvast in beeld te brengen op een moment dat het nog rustig is. Een gesprekspartner gaf het voorbeeld van een risicowedstrijd in het betaalde voetbal. De bodycam wordt dan gebruikt om een plaatje te maken van mensen die mogelijk voor problemen kunnen gaan zorgen. Die screenshots worden direct doorgestuurd naar de voetbalcoördinatoren in de commandowagen met de vraag of het een bekende is en of het nodig is die persoon extra in de gaten te houden. Mocht er dan een incident ontstaan waarbij mensen zich vermommen, dan kunnen verdachten op basis van die vooraf gemaakte beelden soms toch nog geïdentificeerd worden. Verder worden dit soort opnames gebruikt in de evaluatie na afloop en bij trainingen. Kortom: de ondersteuningsgroepen gebruiken de bodycams voor intelligence, maar ook voor opsporing, evaluatie en live streaming. Hier focussen we op de inzet voor intelligence: de andere toepassingen staan in de andere hoofdstukken van dit rapport.

Figuur 3.1 Bodycams in gebruik bij ondersteuningsgroepen



GoPro (4 eenheden)



Diensttelefoon (4 eenheden)



Zepcam T1 (2 eenheden)



Arlo pro (1 eenheid)



Hikvision zoom mini (1 eenheid)



KT&C micro camera (1 eenheid)

Er is een landelijk overleg van alle ondersteuningsgroepen en een commissie die zich speciaal richt op materiaal, middelen en voertuigen. Via die commissie is voor dit onderzoek de vraag uitgezet onder de ondersteuningsgroepen in alle eenheden of zij bodycams gebruiken voor intelligence. Dat blijkt in negen van de elf eenheden het geval te zijn. Er worden zes verschillende soorten bodycams gebruikt, zoals uit bovenstaande figuur blijkt. Meestal worden privé-middelen gebruikt: camera's die door de drager zelf zijn aangeschaft. Opvallend is de grote diversiteit aan merken en typen camera's. De GoPro is de meest gebruikte bodycam, gevolgd door de diensttelefoon. Wat tevens opvalt is dat er naast de camera's die op het lichaam worden gedragen ook teams zijn die een voertuig (onopvallende bus) gebruiken om beelden te verkrijgen en dat er ook teams zijn die de beelden rechtstreeks doorsturen. Een van de gesprekspartners merkte terecht op dat er nog werk aan de winkel is als er behoefte is aan landelijke standaardisatie. In de bijlage staat meer informatie uit de inventarisatie.

De ondersteuningsgroepen zijn zeer tevreden over de meerwaarde van de bodycams.²⁹ Ze kunnen dankzij de bodycam beter voorbereid aan de acties beginnen. Ook is het voordeel dat alle leden van het team weten wat ze kunnen verwachten zonder dat ze zelf naar het pand hoeven toe te gaan. De ondersteuningsgroepen gebruiken de bodycams ter voorbereiding op acties: dat valt onder de definitie van intelligence. Maar de informatie wordt niet verder verwerkt door anderen. Dat is bij de meeste andere vormen van intelligence wel het geval: de informatie wordt door iemand anders gebruikt dan degene die de informatie verzamelde. Dat maakt de toepassing van de bodycams door de ondersteuningsgroepen tot een niche. Ook valt op dat de standaard bodycam die nu wordt uitgerold niet aan de eisen en wensen van de ondersteuningsgroepen voldoet. Daar is dus maatwerk nodig om bodycams in te blijven zetten. Later in dit hoofdstuk en in de aanbevelingen komen deze punten terug.

Ondermijning

Naast de ondersteuningsgroepen was het idee om in een basisteam in het zuiden van het land bodycams in te gaan zetten voor intelligence. Het plan was om de informatie die met bodycams wordt verzameld te verrijken met metadata, zoals GPS-coördinaten, en andere informatie en deze beschikbaar te maken voor de aanpak van ondermijning. Daartoe zouden de politiemensen die bodycams dragen elke opname na het opslaan moeten labelen zodat de bodycamopnames doorzoekbaar zouden worden op trefwoord, locatie, persoon, pand of kenteken. Die informatie zou vervolgens in een *back-office* en op een 'criminele kaart' beschikbaar moeten worden gesteld voor rechercheurs die zich bezighouden met de aanpak van ondermijning. Dat team stelt onder andere bestuurlijke rapportages op voor burgemeesters. Als zij weten welke woningen, bedrijfspanden, ondernemingen of personen in verband kunnen worden gebracht met ondermijnende criminaliteit kunnen ze dat doorgeven in een bestuurlijke rapportage. De gemeente kan dan proberen bestuursrechtelijk een barrière tegen de criminaliteit op te werpen, bijvoorbeeld door een pand te sluiten of een vergunning in te trekken.

²⁹ De ondersteuningsgroepen zijn overigens vooral te spreken over de mogelijkheid om acties te evalueren op basis van de bodycamopnames. Die toepassing komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

Dit plan is mislukt. Er zijn voorbereidende gesprekken gevoerd met medewerkers op alle niveaus in de eenheid, van de werkvloer tot het niveau van de teamleiding en eenheidsleiding. Het doel van het onderzoek werd uitgelegd, zowel in mondelinge gesprekken als op papier. Het was duidelijk dat er voldoende bestuurlijke ‘rugdekking’ voor een proef met bodycams was. De chef van het wijkteam gaf formeel toestemming om mee te doen aan het onderzoek. Daarna is er niets meer gebeurd, behalve nog meer voorbereidende gesprekken en een aantal aanvullende gesprekken om te peilen hoe het stond met de voortgang.

De eindconclusie is dat deze proeftuin niets heeft opgeleverd. Geen positieve ervaringen, geen negatieve ervaringen – helemaal niets. Het was niet eenvoudig om te bepalen wat hier de reden voor was. Het meest waarschijnlijk is dat het een combinatie was van de factoren waar het bij bodycams eigenlijk altijd om draait: techniek, wetgeving en organisatie. Ook experimenten die niet van de grond komen zijn leerzaam. De geleerde lessen komen in de volgende paragraaf aan bod.

3.3 Randvoorwaarden

Techniek

Bij intelligence gaat het vaak om heimelijke observaties. Voor de ondersteuningsgroepen die in dit deel van het onderzoek centraal stonden is de standaard bodycam daarom niet geschikt. Zij waarderen het zeer dat is gekozen voor de cloud en voor goed en veilig beheer van de opnamen dankzij de goede back-office. Maar soms is een ander type camera nodig, zoals een kleine camera die verborgen kan worden. Het blijkt dat er in de eenheden geen technische ondersteuning wordt geboden voor dit soort maatwerk.

“Wij krijgen vanuit de leiding echt wel de ruimte om innovaties als bodycams in te zetten. Maar dan is er vervolgens niemand die het voor ons regelt. En dus kopen we die spullen maar zelf.”

“Het draagharnas van de GoPro dekt het woord “POLITIE” op de rug van onze jas af en dat is niet de bedoeling. Een clip zou dan beter werken. Het zou fijn zijn als er eens iemand met ons mee zou denken hoe het beter kan.”

De gesprekspartners in de ondersteuningsgroepen die meewerkten aan dit onderzoek waren van mening dat de bodycams die nu in het hele land worden geïnstalleerd niet aan de eisen en wensen voldoen voor dit type verkenningen. Ze kunnen niet heimelijk worden ingezet en ze ondersteunen geen live streaming. In de woorden van een van hen:

“Aan het zwarte kastje dat nu wordt uitgerold hebben wij niks. Wij willen heel graag een bodycam, maar we hebben echt maatwerk nodig.”

Zonder technische ondersteuning die ook ruimte biedt voor maatwerk, zal de inzet van bodycams voor intelligence in elk geval bij deze gebruikers niet snel het niveau van hobbyisme overstijgen.

Juridisch

Bijzonder aan intelligence is dat de informatie vaak wordt verzameld door iemand anders dan degenen die betekenis geven aan de informatie en de informatie gebruiken. In het geval van bodycams betekent dit dat een opname in feite verder wordt verwerkt voor een ander doel. Daar zitten juridisch veel haken en ogen aan vast. De reguliere bodycams van de politie worden ingezet op grond van artikel 3 van de Politiewet. Die grondslag biedt geen ruimte voor een meer dan geringe inbreuk op grondrechten. De dagelijkse politietaak valt binnen die marges, maar een verdere verwerking voor intelligence levert al snel meer dan een geringe inbreuk op. Dan is sprake van stelselmatige observatie en daar mag de informatie dus niet voor worden gebruikt.³⁰ Het staat niet ter discussie dat combinatie van informatie waardevol kan zijn. Dat is zelfs altijd het geval, aldus een van de gesprekspartners. Waar het om gaat is of de politie deze toepassing wil stimuleren en of het vervolgens mogelijk is de noodzakelijkheid aan te tonen. Waarschijnlijk is dat moeilijk, vooral op het punt van de subsidiariteit. Er zijn vaak andere, minder ingrijpende, instrumenten beschikbaar dan bodycams waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Alleen zeer specifieke situaties waarin de bodycam aantoonbaar proportioneel en subsidiair is, zouden niches kunnen vormen waar inzet van bodycams echt meerwaarde oplevert voor intelligence.

De heimelijke verkenningen door ondersteuningsgroepen zouden zo'n niche kunnen zijn. De bodycam wordt door hen gebruikt voor het verzamelen van informatie ter voorbereiding op een actie. Dat valt precies onder de definitie van intelligence. Maar het wijkt af van de meeste andere vormen van intelligence omdat de informatie niet verder wordt verwerkt. De persoon die de opname maakt zal vaak de enige zijn die de opname vervolgens gebruikt. Na de actie wordt de opname verwijderd. De gesprekspartners voor dit deel van het onderzoek zijn op grond daarvan ook van mening dat hun werkwijze niet valt onder stelselmatige observatie, maar past binnen artikel 3 van de Politiewet. In de woorden van een bodycamdrager:

“Ik werk in burger en kan dus niet mondeling waarschuwen dat ik een bodycam draag. Maar ik zorg er gewoon voor dat de privacy van de personen die ik observeer niet bovenmatig wordt geschonden. Het is vaak al genoeg om de voordeur en de tuin te filmen. Dan film ik geen personen en ik film ook zeker niet binnen de woning. Bij elke inzet wordt opnieuw beargumenteerd waarom ons werk binnen artikel 3 past. Als ik het met officieren van justitie bespreek bevestigen zij dat het juridisch in orde is.”

Een ander zei dat de verkenningen geen heimelijke observaties zijn, maar waarnemingen. En dat de camera niet standaard aan wordt gezet, maar alleen incidenteel. Het werk van de ondersteuningsgroep wordt ook strak gescheiden van het werk van de observatieteams in de eenheid die wel stelselmatig observeren. Onder de aanname dat deze redenering klopt en onder de aanname dat de strakke afspraken over doelbinding ook op de langere termijn standhouden is voor deze niche aan de juridische randvoorwaarden voldaan. Voor intelligence die een meer dan geringe inbreuk op grondrechten maakt, is geen juridische basis in de huidige inzet van de bodycams. Daar zou dus per geval een opdracht vanuit het openbaar ministerie voor moeten worden gegeven of er zou een specifieke wettelijke grondslag voor kunnen worden gecreëerd, zoals is gebeurd met automatische kentekenherkenning.

³⁰ Uiteraard is het wel degelijk mogelijk heimelijk te observeren, maar niet op grond van artikel 3 van de Politiewet. Voor stelselmatige observatie biedt het Wetboek van Strafvordering de kaders.

Organisatie

Het plan om bodycams in te zetten voor de aanpak van ondermijning (het tweede praktijkvoorbeeld in dit hoofdstuk) is zoals gezegd mislukt. Daar waren technische, juridische en organisatorische redenen voor.

- Technisch
Het lukte niet de bodycamopname op een veilige manier en toch snel genoeg bij het team dat ondermijning aanpakt te krijgen. Het lukte niet om labels en andere metadata aan opnames toe te voegen waardoor ze doorzoekbaar werden.
- Juridisch
Het werd betwijfeld of de opnames volgens de wet wel mochten worden gedeeld met andere politiemensen of verstrekt aan externe partners in het kader van een aanpak van ondermijning. De optie om alle informatie te anonimiseren leek juridisch aantrekkelijk, maar het was de vraag of andere rechercheurs en burgemeesters er dan nog wel wat aan zouden hebben.
- Organisatorisch
De medewerkers die een opname maakten met de bodycam waren meestal niet bereid hun opnames actief beschikbaar te stellen voor het ondermijningsteam. Want ze delen dan niet alleen informatie: de beelden laten ook zien hoe zij zelf werken en ze hebben geen idee wie die beelden allemaal te zien zouden krijgen.

De organisatorische problemen waren waarschijnlijk doorslaggevend voor het feit dat deze proeftuin niet van de grond is gekomen. De technische en juridische kwesties waren nog wel oplosbaar. Maar samen leverden de problemen een blokkade op die in een half jaar tijd niet kon worden weggewerkt. Achteraf moet de conclusie worden getrokken dat het plan te optimistisch was en niet genoeg aansloot op een concrete behoefte. Het was *wishful thinking* te veronderstellen dat alle politiemensen in het team enthousiast zouden meedoen. Dat heeft veel te maken met het feit dat degenen die de informatie moeten delen en de labels moeten toekennen niet degenen zijn die zelf iets aan die informatie gaan hebben. De 'baten' komen terecht bij anderen dan degenen die de 'kosten' moeten maken. Dat lukt alleen als iemand met voldoende overzicht en overwicht ervoor zorgt dat de benodigde investeringen toch worden gedaan. Dat is hier niet gelukt en daardoor is het project nooit uit de startblokken gekomen.

Overigens is dit voor het onderzoek net zo leerzaam als een proeftuin die wel is geslaagd mits de geleerde lessen worden opgetekend en ter harte worden genomen. In de conclusies en aanbevelingen van dit rapport wordt dat gedaan.



Eindoordeel over intelligence

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat bodycams in theorie kunnen bijdragen aan intelligence. Eigenlijk is dat logisch: delen van informatie levert eigenlijk altijd wel ergens mogelijke meerwaarde op. Maar door de meeste politiemensen wordt intelligence niet gezien als een logische toepassing van bodycams. In het onderzoek zijn ook geen voorbeelden gevonden waaruit blijkt dat bodycams in de praktijk bijdragen aan intelligence, behalve in de zeer specifieke situatie van de ondersteuningsgroepen die bodycams inzetten voor verkenningen. Het is mogelijk dat er meer van dit soort niches zijn waar bodycams succesvol kunnen worden gebruikt voor intelligence. Dat het op andere plekken niet is gelukt bodycams voor intelligence in te zetten had voor een deel technische en juridische oorzaken, maar de organisatorische uitdagingen waren al voldoende om het niet van de grond te laten komen.

Alles overziend is de toepassing van bodycams voor intelligence dus niet voor de hand liggend. Ook is het technisch, juridisch en organisatorisch moeilijk te realiseren. In specifieke situaties kunnen bodycams ongetwijfeld bruikbaar zijn voor intelligence, maar dan zijn andersoortige camera's meestal beter geschikt dan de reguliere bodycams die nu worden uitgerold.

4 Leren

4.1 Het idee: terugkijken en leren

In het onderwijs wordt al gebruik gemaakt van videocamera's sinds ze zijn uitgevonden. Leerlingen worden bijvoorbeeld gefilmd tijdens het geven van een presentatie en mogen daarna de beelden bekijken om zelf te zien hoe ze het deden. Het is vaak confronterend, maar ook leerzaam om jezelf terug te zien en te horen. Ook voor anderen kan het leerzaam zijn naar een video-opname te kijken. Voorbeelden zijn trainingen van situaties die moeilijk te simuleren zijn, zoals een confrontatie met een agressieve burger of de aanhouding van een bewapende verdachte. Bodycams hebben als groot voordeel boven andere camera's dat ze het *point-of-view* van de drager laten zien en dus een realistisch beeld geven.

In een recent internationaal onderzoek naar alle wetenschappelijke publicaties over bodycams tot 2020 waarin zeventig evaluaties werden besproken, was er slechts één onderzoek dat expliciet ging over de inzet van bodycams als instrument om van te leren. Dat betrof een experiment met bodycams op de politieschool in Noorwegen. Studenten kregen in hun laatste jaar trainingen waarbij ze zichzelf filmden met bodycams. De studenten met bodycams bleken beter in staat om geleerde lessen te formuleren en konden hun eigen fouten beter beschrijven. Ook konden ze beter aangeven wat ze zouden willen veranderen om de volgende keer beter te presteren.³¹ De resultaten waren hier dus positief. Maar het artikel laat ook zien dat bodycams bijna nergens systematisch worden gebruikt voor opleidingsdoeleinden.

In Nederland zijn in het verleden veel anekdotes opgetekend over de meerwaarde van bodycams voor evaluatie, leren en trainen. Deze zijn in eerdere publicaties al besproken. Daaruit bleek dat bodycams zeer leerzaam materiaal kunnen opleveren. Het grootste leereffect komt aan de oppervlakte als de drager van de bodycam wordt geconfronteerd met het eigen handelen. Ze zien dan met eigen ogen wat goed ging en wat beter kon. Over dat effect zei een van de betrokken agenten:

“Dit soort lessen komen niet in je hoofd binnen: ze gaan recht naar je buik.”

Soms wordt aan de hand van de beelden een gesprek gevoerd tussen alle betrokkenen en is ruimte voor een gezamenlijke evaluatie. In een specifiek geval werden de bodycamopnames ook getoond aan een verdachte die ontkende dat hij agressief was geweest. Dat bleek zeer indrukwekkend te zijn en een reden voor hem om professionele hulp te gaan zoeken om van zijn alcoholprobleem af te komen. Ook in die zin waren de bodycambeelden dus leerzaam.³² Maar vaak komt de informatie niet boven het niveau van anekdotisch bewijs dat bodycams kunnen worden gebruikt om van te leren.

³¹ Zie: Phelps et al. 2016.

³² Zie: Flight 2019a.

Tot nu toe is in Nederland één keer grondig onderzoek gedaan naar de waarde van bodycams voor de professionele ontwikkeling van politiemensen. Dit gebeurde in 2017 en 2018 in de Eenheid Noord-Holland waar veertig politiemensen in Haarlem, Hoorn en Purmerend hebben gewerkt met bodycams. De deelnemers maakten vooraf de afspraak met elkaar dat ze de beelden zouden mogen zien in het kader van hun opleiding, maar dat het een veilige leeromgeving moest worden. Eerst bekeek de betreffende agent de eigen beelden en vertelde aan de rest wat er volgens hem of haar te zien was. Daarna mochten de anderen vragen stellen: wat zie je jezelf doen, wat was de bedoeling, wat vond je van het resultaat? Daarna werden de beelden verwijderd. Dit werd na een paar weken herhaald en na twee van dit soort intervisierondes werd een ontwikkelplan per persoon opgesteld en in de praktijk uitgeprobeerd. Daarna volgde opnieuw een analyse aan de hand van de beelden en werd geprobeerd patronen te herkennen en ongewenste processen om te buigen. Zowel de deelnemende studenten als hun leidinggevendenden waren zeer enthousiast over de geleerde lessen. Ze werden allemaal geïnspireerd door de mogelijkheden die videobeelden bieden voor het verbeteren van het eigen optreden. Leidinggevendenden konden door de beelden een beter beeld krijgen van wat op straat gebeurt en konden hun medewerkers daardoor beter coachen.³³ Ondanks de zeer positieve resultaten heeft dit project niet geleid tot het op grote schaal werken met bodycams voor educatieve toepassingen.

4.2 Leren in de praktijk

In het kader van dit onderzoek zijn ervaringen vanuit diverse eenheden opgehaald over leren met behulp van bodycams. De goede voorbeelden waren niet moeilijk te vinden: bijna iedereen die met een bodycam werkt heeft wel een belangrijke les geleerd dankzij het terugkijken van een bodycamopname. In een van de onderzochte team gebeurde dit regelmatig. Vaak is er tijdens de debriefing na een actie wel een punt van discussie of een vraag: dan kijken ze de beelden terug.

“Het zijn vaak heel simpele zaken, zoals kijken hoe lang het duurde voordat de deur open was gebroken. Als iemand het idee had dat het veel te lang duurde, kan je zo’n verhaal ontkrachten op basis van de beelden en blijft dat niet rondzingen in de groep.”

Maar het inzetten van bodycams voor leren is nergens structureel ingebed. De meeste voorbeelden zijn anekdotisch en eigenlijk toevalstreffers. In het kader van dit onderzoek is op twee manieren een poging gedaan meer systematische informatie te vergaren over de meerwaarde van leren op basis van bodycambeelden. In een ondersteuningsgroep werd dit enkele maanden structureel gedaan. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd om te onderzoeken of bodycambeelden leerzaam zijn in het kader van het evalueren van geweldstoepassing door de politie.

33 Zie: Dammer en Van der Steen 2018.

Ondersteuningsgroep

Om te zien wat er gebeurt als leren van bodycams een expliciet doel wordt, is gedurende enkele maanden een experiment gehouden in de ondersteuningsgroep in de eenheid Noord Nederland. Zij gebruiken al jaren bodycams en hadden interesse om mee te doen aan dit experiment omdat ze het idee hadden dat bodycams leerzaam materiaal opleveren. Ze hebben drie maanden lang systematisch gebruik gemaakt van de bodycams met als doel ervan te leren.

Inhoudelijk heeft dit experiment laten zien dat inzet van de bodycam veel vaker leerzame momenten opleverde dan men zich vooraf realiseerde. Vroeger gingen er soms maanden voorbij zonder dat bodycambeelden werden bekeken: nu gebeurde het gemiddeld elke week een keer.

Niet tussen de voertuigen lopen

We hadden een aanhouding met meerdere verdachten. Nadat we het pand in waren gegaan, ging de persoon er vandoor in een voertuig. De politie probeerde hem met politievoertuigen klem te zetten: inboxen. Dat ging naar mijn idee amateuristisch. We wisten niet in welk voertuig de verdachte zat. Ik ging naar het gestopte voertuig toe en zei tegen de bestuurder dat hij zijn handen op het stuur moest leggen en daarna zei ik dat hij het voertuig uit moest. Dat ging naar mijn idee heel klungelig. Het duurde ook heel lang tot er ondersteuning was. Ik ben toen op een bepaald moment tussen twee voertuigen doorgelopen. Als ze toen gas hadden gegeven was het niet goed gegaan. Dat is nou drie jaar geleden, maar ik weet het nog precies. Want door die reflectie achteraf onthoud je het beter. Dat doe ik een volgende keer dus niet opnieuw. Ik kan het dankzij de opnames nu ook aan andere collega's leren: ik kan het op ze overdragen. Als je het gewoon zou vertellen heb je er een heel andere ervaring bij. Door de beelden te laten zien krijg je er een bepaald onderbuikgevoel bij. En dat werkt dus ook als het beelden zijn die niet over jou gaan.

Hoe zaag je een deur open?

We deden een inval in een immens groot pand waar een hennepkwekerij zat. Er waren drie teams bij betrokken: de grootste hennepkwekerij in mijn carrière. We hadden geen plattegrond, maar we moesten natuurlijk wel voorkomen dat we vuurwapens op de collega's gingen richten. Daarom hebben we de bodycams ingezet: voor onze leerpunten. Een collega die veel affiniteit heeft met beelden heeft een compilatie gemaakt. Die hebben we bij de trainingsdag gebruikt en er zat veel leerzaam materiaal in. Eén concreet punt was de kettingzaag die een *kick-back* kreeg. We weten nu dat je hem met meer kracht in de deur moet zetten in plaats van langzaam laten zakken. Het filmpje is naar onze trainer gegaan zodat ze dit kunnen laten zien aan anderen.

De ambtenaren van de gemeente leren ook van ons werk

Bij een integrale actie van politie en gemeente samen had de politie bodycambeelden van een vorige confrontatie met een bepaalde persoon. De medewerkers van de gemeente waren behoorlijk overdonderd omdat ze deze persoon nog nooit hadden ontmoet. Het was duidelijk dat deze inwoner niet zou gaan meewerken en direct agressief zou worden. De beelden van de bodycam hielpen bij het voorbereiden van de actie en de bestuurlijke aanpak van de bewoner. Het was heel leerzaam voor de gemeentelijke medewerkers omdat ze konden zien hoe het er tijdens de actie waarschijnlijk aan toe zou gaan.

Je leert nieuwe instincten aan; je hebt geen tijd om na te denken

We hadden een instap in drie panden tegelijk. Wij stonden voor een deur met een inbraakstrip en dus kozen we voor de zaag. De actie is mooi gefilmd en heel leerzaam. Je kan dit soort beelden gebruiken om mensen te trainen op het aanleren van nieuwe instincten. Want je hebt geen tijd om na te denken als je er eenmaal staat. En de mensen van de gemeente of justitie die toestemming moeten geven voor dit soort invallen kunnen ook een keer meekijken om te zien hoe het echt werkt. Het is heel leerzaam.

Evaluatie na scootalarm

We hadden een instap in een woning waar we geen verdachten hadden aangetroffen. Het alarm van de scooter ging af toen we de deur forceerden. Ik wist niet of het alarm eerst afging of pas toen wij de deur forceerden. Als het alarm voor die tijd afging, was er blijkbaar iemand die met de scooter wilde vluchten. Door de beelden terug te kijken wisten we dat alarm pas afging toen wij de deur forceerden. Dus die vluchtoptie hoefden we niet meer uit te zoeken.

Leerzaam voor zorgmedewerkers

Iemand met een psychose moest onder controle worden gebracht en worden verplaatst naar een instelling. Wij doen dat soort acties met een team van acht man als het een gevaarlijke procedure kan worden. Niet iedereen is nodig, dus we hadden iemand over die alles heeft gefilmd tijdens de actie. Toen we bij de zorginstelling aankwamen, was de patiënt alweer gekalmeerd. Daarom hebben we de beelden van de psychose laten zien om duidelijk te maken waar deze persoon toe in staat is. Daardoor konden ze zelf de juiste zorg bieden en rekening houden met mogelijke escalatie en gevaarstelling voor de medewerkers van de instelling. Dat soort informatie kan je mondeling nooit overbrengen op de manier zoals beelden dat kunnen: het helpt enorm als je het met eigen ogen kunt zien.

De voorbeelden laten een paar interessante dingen zien. Ten eerste valt op dat de educatieve waarde van de bodycambeelden groot is. De informatie komt niet rationeel binnen zoals in een gesprek of op papier, maar visueel. Daardoor landt de informatie in de woorden van sommigen ‘niet in je hoofd, maar in je buik’. Ten tweede zien we dat de leercurve heel steil is. Vaak gaat het om een zeer praktisch punt waar een vraag over is. De beelden laten zien hoe het zat en daarna gaat het gesprek al snel door naar de vraag hoe het de volgende keer beter kan. De beelden hebben hun rol kunnen spelen en worden daarna meteen weer gewist. Ten derde is het in specifieke gevallen nuttig om de opnames te laten zien aan externe samenwerkingspartners zoals een gemeente of een zorginstelling. Dat is een toepassing die niet werd voorzien, maar die door verschillende mensen wordt genoemd. Het betekent dat er ook aandacht moet zijn voor het veilig delen van bodycamopnames met externe partners.

Tot slot viel op dat de bodycams ook vóór dit onderzoek al werden gebruikt om te evalueren. Maar de toepassing kwam pas echt goed tot ontwikkeling door de structurele aandacht die er aan werd gegeven omdat het onderzoek liep. Het maandelijkse gesprek tussen de onderzoeker en de ondersteuningsgroep over de ervaringen, zorgde ervoor dat de bodycam niet werd vergeten, maar juist steeds belangrijker én waardevoller werd. In de woorden van een gesprekspartner:

“Ik ben bewuster geworden door dit onderzoek. Mijn mindset is wel veranderd.”

In deze proef werd overigens gebruik gemaakt van privé aangeschafte GoPro's en niet van de reguliere Zepcam bodycams die nu worden uitgerold. Dit is historisch zo gegroeid, omdat de ondersteuningsgroep geen eigen technische uitrusting krijgt zoals sommige andere specialistische teams. De leden van het team die een bodycam hadden gekocht vonden het geen probleem zelf een camera te moeten kopen, omdat ze er zelf veel affiniteit mee hadden. Maar na enig doorvragen over beveiliging, facilitering en inkoopbeleid groeide het besef dat dit niet wenselijk is:

“Eigenlijk is het natuurlijk te zot dat we zelf dit materiaal aanschaffen voor ons werk.”

Dit laat zien dat er nog veel te winnen valt in de interne technische ondersteuning van politiemensen die behoefte hebben aan dit soort innovaties. Dat probleem komt van twee kanten. De technici in de eenheden vinden het om begrijpelijke redenen wenselijk dat mensen zoveel mogelijk gebruikmaken van standaard technologie. De eindgebruikers weten de weg naar de technische ondersteuning vaak niet goed te vinden. Daarom gaan ze creatieve oplossingen zoeken om te krijgen wat ze nodig hebben. Dit is nooit helemaal te vermijden: zeker niet in een organisatie met 70.000 medewerkers. Maar de indruk tijdens dit onderzoek is dat de aansluiting tussen de technische ondersteuning en de eindgebruikers momenteel te wensen overlaat. Er is te weinig prioriteit gegeven aan maatwerk. In de bespreking van de technische randvoorwaarden en de conclusies komen deze punten terug.

Geweldsgebruik

Een andere kansrijke toepassing van bodycams als leermiddel is bij de evaluatie van geweldsgebruik door de politie. Als politiemensen geweld gebruiken moeten ze een formulier invullen en een gesprek voeren met de hulpofficier van justitie. Dan wordt getoetst of alles volgens de regels is gegaan. Als het nodig is komt de rijksrecherche langs voor een onderzoek, bijvoorbeeld als er geschoten is. Dan maakt de hulpofficier alleen een melding van het incident, maar geen beoordeling. Als er wel een beoordeling wordt gemaakt, gebeurt dat vaak in de vorm van een evaluatie. Bij die evaluatie van wat er is gebeurd kunnen bodycamopnames waardevolle inzichten opleveren. Dat bleek uit gesprekken met een aantal hulpofficieren. Zij vertelden hoe ze op basis van beelden bruikbare extra informatie kregen in aanvulling op de schriftelijke meldingen.

“Getuigenverklaringen zijn niet echt zuiver – dat heb ik wel geleerd als onderzoeker. De ervaring kan heel anders zijn dan wat de beelden laten zien. Je moet het verhaal met de emotie hebben, maar daarnaast moet je ook de beelden hebben. Iedereen heeft een eigen vertaalcomputer in z'n hersens zitten. Daar zit een schakel tussen en die moet eruit. Dat doen beelden voor je. Ik was live getuige dankzij de beelden. Dat heeft me erg geholpen.”

“Die beelden ondersteunen het verhaal, maar kunnen het ook ontkrachten. Maar je kan nooit weerleggen met behulp van beelden wat iemand heeft ervaren. Als het voelde alsof iemand heel lang stond te zwaaien met een wapen, maar het duurde eigenlijk maar een halve seconde, dan is het toch die herinnering en beleving die bepalen wat iemand deed.”

De beelden van de bodycam helpen dus vooral om het gesprek met de agent die geweld gebruikte van een feitelijke basis te voorzien. Het maakt het mogelijk om uit te leggen dat er een verschil kan zijn tussen de beleving op het moment zelf en wat de beelden achteraf laten zien. Dat wordt vaak als leerzaam ervaren.

Veel politiemensen waarmee is gesproken in het kader van dit onderzoek vinden het echter niet meteen een aantrekkelijke gedachte om bodycamopnames te gebruiken voor dit soort evaluaties. Een van de eerste vragen die politiemensen vaak stellen als ze de bodycams voor het eerst gaan dragen is of de beelden ook tegen ze kunnen worden gebruikt. Het eerlijke antwoord is dat het juridisch gezien altijd een mogelijkheid is als daar goede redenen voor zijn. Als blijkt dat een politiemedewerker (vermoedelijk) iets heeft gedaan wat niet is toegestaan en het is opgenomen met een bodycam, dan kunnen die beelden worden gevorderd door een officier van justitie of een rechter-commissaris in het kader van onderzoek. Dat kan dus ook na geweldsgebruik. Juridisch is er wat dat betreft geen verschil met beelden van bewakingscamera's, gemeentelijke camera's of smartphones van omstanders. Maar de bodycam wordt door veel politiemensen gezien als een persoonlijk veiligheidsmiddel waarbij zij de totale controle zouden hebben over de beelden. Dat idee moet veranderen, vertelde een van de hulpofficieren:

“Het zijn toch mijn beelden, zeggen ze dan. Het is toch ter bescherming van mij? Nee beste collega: je moet je realiseren dat het niet jouw beelden zijn, maar beelden van de politie.”

Volgens verschillende gesprekspartners is het mogelijk bodycamdragers voldoende vertrouwen te geven om inzet van bodycams voor leren en evalueren mogelijk te maken. Maar daar moet nog wel het een en ander voor geregeld worden. Die punten komen in de paragraaf over randvoorwaarden aan bod.

4.3 Randvoorwaarden

Juridisch

Leren is geen onderdeel van de politietaak. De bodycams worden ingezet op grond van artikel 3 van de Politiewet en dat biedt geen ruimte voor het maken van opnames speciaal voor leerdoeleinden. Maar leren is wel onderdeel van een goede bedrijfsvoering door de politie: medewerkers en het korps als geheel moeten ervan leren om het politiewerk beter en doelmatiger te doen. Als opnames rechtmatig zijn gemaakt voor de politietaak, mogen ze vervolgens ook voor het doel interne bedrijfsvoering worden gebruikt, conform artikel 2 van de Wet politiegegevens en conform de afspraken in het Inzetkader Bodycams. Dan zijn het overigens geen politiegegevens meer, maar ‘gewone’ persoonsgegevens die onder de Algemene verordening gegevensbescherming vallen. Daarvoor gelden dus ook andere bewaartermijnen en autorisaties voor toegankelijkheid en beschikbaarheid en dat moet gereguleerd worden. In het inzetkader voor bodycams is dat gedeeltelijk al gebeurd: daar is in elk geval expliciet ruimte voor leerdoelen gecreëerd.

Het gebruiken van opnames voor educatieve doeleinden kan onzekerheid opleveren bij de medewerkers die een bodycam dragen. Zij vragen zich af wie toegang kunnen krijgen tot de opnames en waar de beelden voor mogen worden gebruikt. Op zich voldoen de huidige afspraken wel volgens de meeste mensen, maar velen twijfelen of iedereen zich wel aan die afspraken zal houden. Sommige gesprekspartners voor dit onderzoek gaven daarom enkele tips die ertoe kunnen bijdragen dat politiemensen vertrouwen krijgen dat gemaakte afspraken ook echt worden nageleefd. Allereerst moeten de afspraken in korte en krachtige bewoordingen worden vastgelegd, zodat iedereen zwart op wit kan zien hoe het zit. Daarin moet ook staan dat bodycambeelden inderdaad kunnen worden gebruikt om van te leren en overigens ook voor opsporingsonderzoeken of interne onderzoeken. Een tweede tip was om het huidige principe voor de toegang tot de beelden “Open, tenzij...” om te keren in “Afgeschermd, tenzij...”:

“Beperk het uitlezen van bodycambeelden in eerste instantie tot de maker van de beelden. Als iemand anders de beelden wil gebruiken, moeten ze de officier maar bellen. Leg die afweging gewoon één echelon hoger. Want dat doen mensen alleen als het echt ergens over gaat.”

Het probleem hiermee is dat bodycamopnames hierdoor anders zouden worden dan reguliere politiegegevens: die zijn niet van de persoon die de gegevens verzamelde, maar van de politie. Een mogelijk alternatief is dat de maker van een opname een seintje krijgt als die opname door een ander wordt geraadpleegd. De technologie kan helpen door dit te automatiseren op basis van logfiles en de audit-trail per opname. Dit zijn punten die breder gelden dan alleen voor leren op basis van bodycams. In de conclusies en aanbevelingen komen ze terug.

Psychologie

Het is altijd confronterend om jezelf terug te zien op videobeelden. Om daar iets van te leren is een open houding en bereidheid om een goed gesprek te voeren essentieel. Er moet een veilige setting zijn. Mensen moeten zich niet geconfronteerd voelen, maar ze moeten bereid zijn iets van de ander die meekijkt aan te nemen. Het is dus allereerst van belang dat mensen zelf gaan nadenken en reflecteren, voordat hun collega's feedback geven. Als bodycambeelden in een groep worden gebruikt voor educatieve of evaluatieve doelen, is de rol van de leidinggevende zeer belangrijk. In de woorden van een instructeur die veel trainingen geeft aan politiemensen:

“Reflectie op je eigen functioneren is altijd goed, maar een reactie op wat een ander doet kan helemaal in het verkeerde keelgat schieten. Dus je moet een klimaat creëren dat mensen zelf komen met de opmerking dat ze iets niet handig hebben gedaan. Dan kan je vragen stellen over waar ze dat hebben geleerd, waarom ze dit doen en wat ze er zelf van zouden vinden om het eens anders te proberen. Dan kan je gaan bijsturen in plaats van afkraken en dan leren mensen veel sneller en dieper.”

De leden van het ondersteuningsteam die de bodycams gebruiken voor evaluatie hebben er volgens hun chef nooit een probleem mee gehad dat de bodycam voor evaluaties wordt gebruikt. Ze zijn zich er altijd al van bewust dat ze gefilmd kunnen worden door omstanders. Eigenlijk vinden ze het alleen maar fijn dat ze nu zelf ook beelden hebben. Het vertrouwen tussen de mensen in dit team en in de omgang met de bodycambeelden is dus groot. Dat is essentieel om een veilige leeromgeving te creëren waarin ruimte is om op elkaars optreden te reageren. Cruciaal is ook dat het team door de goede ervaringen met het leren van de bodycams steeds meer vertrouwen kreeg in deze toepassing: het werd een zichzelf versterkend effect.



Eindoordeel over leren

Leren met behulp van bodycams is van de vier onderzochte bredere toepassingen de meest kansrijke: in theorie, maar ook als het gaat om daadwerkelijk aantoonbare meerwaarde. Het is zeer eenvoudig een groot aantal goede voorbeelden en positieve ervaringen te vinden. Door enkele relatief kleine investeringen te doen, kan het rendement van deze toepassing nog sterk worden vergroot. Het is wel van belang te voorkomen dat de bodycam door deze toepassing wordt ervaren als een middel om prestaties mee te beoordelen. Het doel moet leren zijn en niet controleren.

- Het is niet toegestaan opnames te maken met een bodycam speciaal om van te leren. Maar het is juridisch wel mogelijk om een opname die is gemaakt in het kader van de politietaak vervolgens te gebruiken om van te leren;
- Technisch moet het eenvoudiger worden de eigen opname terug te kijken om ervan te leren³⁴;
- Om te kunnen leren is een open en veilige leeromgeving noodzakelijk. Mensen moeten bereid en in staat zijn om te leren. Daarom werkt deze toepassing van bodycams vooral goed in kleine groepen tussen mensen die elkaar al kennen en vertrouwen, bijvoorbeeld in de vorm van intervisie. De rol van de leidinggevende is cruciaal in het creëren van een constructieve, veilige en leerzame setting. Soms zal dat betekenen dat de leidinggevende juist niet aanwezig is bij het terugkijken van de opnames, aangezien voorkomen moet worden dat het als controle of beoordeling wordt ervaren. Het gebruik van bodycamopnames op grotere schaal, zoals voor trainingen, zou ook een uitzondering moeten zijn waarvoor expliciete schriftelijke toestemming van alle betrokkenen vereist moet zijn;

³⁴ Uiteraard alleen binnen de wet- en regelgeving en binnen het Inzetkader Bodycams. Op dit moment is het dus van belang indien van toepassing eerst een proces-verbaal van bevindingen op te stellen en pas daarna naar de beelden te kijken.

- De technologie kan bijdragen aan vertrouwen door middel van automatische berichtgeving aan de maker van een opname als iemand anders zijn of haar opname bekijkt. Dat geeft een gevoel van controle over de eigen beelden. Het is op zich geen verrassing voor politiemensen dat een bodycamopname kan worden gevorderd door anderen, ook zonder toestemming van de maker. Mits dat binnen de geldende wet- en regelgeving gebeurt en er dus zwaarwegende redenen voor zijn en als het controleerbaar is, kunnen politiemensen daar prima mee uit de voeten. Dit geldt immers ook al voor beelden van andere camera's: voor bodycams is dit een kwestie van wennen.

5 Live streaming

5.1 Het idee: operational awareness en expertise op afstand

De vierde en laatste toepassing in dit onderzoek is het gebruik van bodycams voor live streaming zodat een ander rechtstreeks kan meekijken met de drager van de bodycam. Het citaat hieronder komt van een agent die in de noodhulp graag zou werken met een live bodycam:

“Ik moet nu regelmatig aan de meldkamer een update geven. Dan vragen ze bijvoorbeeld tijdens een achtervolging waar ik ben en of ik de verdachte al te pakken heb. Het zou ideaal zijn als ik dan beelden van mijn bodycam kan doorsturen: dan kan de meldkamer zelf zien waar ik ben en dat ik nog aan het rennen ben. En misschien zien zij wel relevante dingen die ik over het hoofd zie. Daar kunnen ze mij dan weer op wijzen.”

Het citaat geeft goed weer wat de mogelijke meerwaarde is van live streaming bodycams. Deze toepassing van bodycams kan aan twee kanten iets opleveren: bij de meekijker of bij de bodycamdrager. De meekijker kan dankzij live streaming snel zien hoe de situatie ter plaatse is. Een beeld zegt soms meer dan duizend woorden. De bodycam vergroot op die manier de operational awareness van medewerkers in de meldkamer of commandoruimte zodat ze de juiste beslissingen kunnen nemen.

Andersom kan een live streaming bodycam ook iets opleveren voor de bodycamdrager: expertise op afstand. Twee zien meer dan één. De meekijker kan risico's inschatten terwijl de drager van de bodycam zich concentreert op iets anders. De meldkamer kan extra eenheden naar een incident sturen zonder dat de bodycamdrager dat hoeft te vragen – of kan aanrijdende eenheden juist afschalen als de beelden laten zien dat de extra inzet niet meer nodig is. Andere organisaties maken hier soms al gebruik van. Zoals een agent vertelde:

“Ik ben naast mijn werk bij de politie ook hulpverlener die mensen probeert te bevrijden onder ingestorte gebouwen, na aardbevingen of ontploffingen bijvoorbeeld. Als ik voor een half ingestort gebouw sta laat ik altijd een bouwkundig ingenieur meekijken. Die beoordeelt of het gebouw moet worden gestut of dat de hulpverleners naar binnen kunnen. Het verbaast me dat we zoiets niet hebben bij de politie.”

De expertise op afstand kan zoals in bovenstaand voorbeeld ook van buiten de eigen politieorganisatie komen. In de 112-alarmcentrale kan de brandweer meekijken en aangeven of het veilig is om een brandend pand in te gaan. De ambulancedienst kan medische aanwijzingen geven, bijvoorbeeld bij een reanimatie waar de politie als eerste aanwezig is. Of iemand van het openbaar ministerie of een rechter kijkt mee, zoals in onderstaand voorbeeld:

“Soms doen we op verschillende locaties tegelijk huiszoekingen. Laatst hadden we een actie met tweehonderd politiemensen op hetzelfde moment in zeven panden. De rechter-commissaris moet akkoord geven voor alles wat in beslag wordt genomen. De tijdwinst was echt enorm omdat hij op het politiebureau kwam zitten en live kon meekijken via bodycams in plaats van dat hij persoonlijk langs al die panden moest.”

Live streaming bodycams zijn in theorie en op basis van anekdotisch bewijs dus in elk geval veelbelovend. Tot nu toe is onderzoek naar de meerwaarde van live streaming bodycams voor politiewerk echter vrij zeldzaam. In het buitenland is deze toepassing opvallend genoeg bijna nooit onderzocht. Hierover is geen literatuur gevonden.

In Nederland is live streaming wel een bekend verschijnsel: bij het allereerste experiment met draagbare camera's op helmen van beredenen in Limburg in 1997 was er al een live verbinding tussen de camera en de commandoruimte. Maar van dat experiment is geen evaluatie aangetroffen. Latere proeven zijn wel onderzocht en die worden hier besproken.

- Groningen 2009
In 2009 werden in het kader van het programma Veilige Publieke Taak bodycams uitgetest in vier regiokorpsen. In Groningen hadden de bodycams ook een live verbinding met de meldkamer; in de drie andere korpsen werden de beelden alleen lokaal opgeslagen op de bodycam. De conclusie van dit onderzoek was dat er te weinig ervaring was opgedaan met de live verbindingen om een uitspraak te kunnen doen over de meerwaarde. Wel was duidelijk gebleken dat het draagvlak onder het personeel laag was: de bodycams werden nauwelijks meegenomen. Zelfs toen het gebruik van bovenaf werd opgelegd, bleek dat geen effect te sorteren. Er was volgens de onderzoekers te weinig aandacht besteed aan uitleg en instructie en daardoor bleven de bodycams ongebruikt op de plank liggen.³⁵
- Nijmegen en Den Haag 2014
Vijf jaar na de proef in Groningen gebruikte de politie live bodycams, vooral tijdens evenementen zoals de Vierdaagse van Nijmegen en de Nuclear Security Summit in Den Haag. Volgens een interne evaluatie door de politie waren de ervaringen positief. De dragers van de bodycams hadden meer zelfvertrouwen, konden beter overzicht houden en de juiste beslissingen nemen. Op basis van het rapport werd aanbevolen een visie te ontwikkelen op live bodycams en om naast de beelden ook het geluid te gaan streamen.³⁶ In latere gesprekken over deze toepassing tijdens evenementen bleek trouwens dat er ook kritiek was: de bodycam is niet de ideale camera om overzicht te geven. De drager filmt vaak niet meer dan de persoon tegenover hem. Volgens sommigen is het beter een aparte 'cameraman' toe te voegen aan het team die van een afstandje en liefst van een paar meter hoogte, dus op een paard of vanaf het dak van een ME-bus, overzichtsbeelden kan maken.³⁷

³⁵ Zie: Van Ham, Ferwerda en Kuppens 2010.

³⁶ Zie: Nationale Politie 2015a en 2015c.

³⁷ Zie: Flight 2017.

- Amsterdam 2018
In de proef in de Eenheid Amsterdam was het de bedoeling naast de reguliere bodycams ook 25 bodycams met live streaming uit te proberen. Het idee was dat de meldkamer dan mee kon kijken en beter regie zou kunnen voeren. Dit deel van de proeftuin is nooit van de grond gekomen: alle beschikbare aandacht en energie werden opgeslokt door de proef met de reguliere bodycams. De conclusie was net als tien jaar eerder in Groningen dat er meer visie en sturing vanuit de leiding nodig is als het de bedoeling is dit soort nieuwe technologieën echt serieus uit te proberen.³⁸
- Landelijke Eenheid 2018
Ook in de proeftuin bij de dienst infrastructuur van de Landelijke Eenheid kwamen de live streaming bodycams niet goed uit de startblokken. Dat had allereerst een technische oorzaak: de live bodycams bestonden uit drie onderdelen die met snoeren aan elkaar vastzaten. De reguliere bodycams waren veel handiger en werden dan ook veel sneller meegenomen. Ten tweede was er een psychologische barrière. Agenten die een live bodycam meenemen vragen zich af of er iemand mee zit te luisteren en te kijken – zeer begrijpelijk. Daar waren wel afspraken over gemaakt: alleen in noodgevallen en alleen met toestemming van de bodycamdrager. Maar het gevoel dat een ander ongemerkt zou kunnen meekijken was zo sterk dat het de inzet van de live bodycams blokkeerde – helemaal in combinatie met het feit dat de apparatuur niet gebruiksvriendelijk was qua draagmiddelen.³⁹

Kortom: in theorie is live meekijken met bodycams een kansrijke toepassing. Het is logisch dat de operational awareness toeneemt aan de kant van de meekijker. Ook is het logisch dat de drager van de bodycam ervan kan profiteren als iemand anders meekijkt en expertise op afstand biedt. Maar de praktijk laat tot nu toe zien dat live bodycams zeker niet altijd met open armen worden ontvangen door de politie. Als het al een succes wordt, is dat bij evenementen en niet in de reguliere diensten in de noodhulp. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de ervaringen tijdens dit onderzoek waren en onder welke randvoorwaarden live streaming bodycams meerwaarde kunnen hebben voor politiewerk.

5.2 Live streaming in de praktijk

Voor dit deel van het onderzoek is informatie opgehaald uit verschillende eenheden. Sommige projecten met live streaming bodycams liepen al voordat dit onderzoek begon en sommige proeftuinen zijn tijdens dit onderzoek van start gegaan. In drie eenheden is daadwerkelijk met live streaming bodycams gewerkt: Noord-Holland, Rotterdam en Amsterdam.

Er waren echter ook drie andere eenheden waar het niet is gelukt tijdens dit onderzoek tot praktijkervaringen te komen:

- In de Eenheid Den Haag begon het project pas in juni 2021 en dat was te laat voor dit onderzoek;
- In de Eenheid Oost Brabant kon een proef met live streaming bodycams in uitgaansdiensten niet doorgaan omdat de horeca gesloten was vanwege de coronamaatregelen;

³⁸ Zie: Flight 2019a.

³⁹ Zie: Flight 2019b.

- Het project met live streaming bij het Nationaal Onderhandelaars Platform is niet tijdig van start gegaan vanwege een combinatie van juridische en technische kwesties.

Ook de ervaringen van de twee proeven die niet van start zijn gegaan (Oost Brabant en Onderhandelaars) worden hier besproken, want die zijn soms net zo leerzaam als de proeven die wel doorgaan. Maar we beginnen met de drie andere eenheden waar de live bodycams in de praktijk zijn gebruikt.

Eenheid Noord-Holland

In de Eenheid Noord-Holland wordt al jaren gewerkt met live streaming bodycams door verschillende specialistische teams en ook in de reguliere diensten. Een voorbeeld van een bijzondere toepassing is het flexteam dat ondersteuning biedt aan de reguliere ‘blauwe’ teams, bijvoorbeeld bij aanhoudingen. Ook de aanhoudingseenheid en de ondersteuningsgroep werken met live bodycams. Zij kunnen beelden maken op plekken waar de videowagens te groot en te log zijn. De medewerkers van de aanhoudingseenheid staan bijvoorbeeld vaak in burger tussen het publiek bij demonstraties of risicovolle voetbalwedstrijden. Zij dragen dan verborgen bodycams om mensen in beeld te brengen en om de sfeer ter plaatse door te kunnen geven aan de mensen in de commandoruimte. Er is geen systematische evaluatie uitgevoerd van deze live streaming bodycams, maar er zijn wel praktijkvoorbeelden verzameld. Die worden hieronder samengevat in de vorm van een aantal concrete voorbeelden.

Een agent met live bodycam kon tijdens een controle de ID-kaart van een automobilist voor de bodycam houden. Dan kan een collega van de afdeling informatie op het bureau alvast de gegevens van die persoon opvragen. Als er tabletten of pillen in het voertuig werden aangetroffen, kon de collega op het bureau uitzoeken of het verdovende middelen zijn of niet. Er was veel minder communicatie nodig en het maakte het werk veel effectiever en sneller.

Bij een bestuurlijke controle in een woning werden gemeenteambtenaren beledigd en bedreigd. Buiten stond een team politiemensen klaar om in te grijpen. Zij konden live meekijken met de bodycam van een van de agenten in de woning. Toen het nodig was de betreffende bewoner aan te houden konden ze meteen de juiste portiek inlopen, ze wisten meteen welke persoon ze moesten hebben en ze wisten hoeveel mensen er waren en wat iedereen had gezegd en gedaan. Daardoor verliep de aanhouding heel soepel.

Een man werd tijdens een verkeerscontrole zeer agressief tegen de politie. Hij bedreigde de politie met de dood en werd aangehouden en meegenomen naar het bureau. Op het wijkteam zat een collega mee te kijken met de live bodycam van een van de agenten. Hij stelde direct een getuigenverklaring op die als ondersteuning werd toegevoegd aan het dossier voor de officier van justitie. Ook toen de man al in het cellencomplex zat, leverde het live meekijken van de dag eerder nog meerwaarde op. Toen de man weer naar huis mocht, begon hij te schreeuwen tegen alle aanwezige politiemensen hoe onrechtvaardig hij was behandeld. De collega die de live beelden van de voorgaande dag had meegekeken ging naar de man toe en vertelde dat hij live had meegekeken met de actie. Hij had gezien dat de man keurig was behandeld door de politie en dat hij het juist zelf was die de politie bedreigde. Hij vroeg de man zich te gedragen en te stoppen met deze onzinnige vertoning. De man hield direct op met schreeuwen: “Omdat hij merkte dat ik had gezien wat er was gebeurd, was het gesprek meteen klaar”, aldus de betreffende agent.

Tijdens een evenement waren er politiemensen met live bodycams aanwezig. Zij waren aanwezig om op verzoek van de operationeel commandant te voorkomen dat leden van een lokale motorclub problemen zouden veroorzaken. Door de live bodycams die ze droegen konden anderen in de commandoruimte goed zien hoe de sfeer was, hoeveel mensen er waren en of er drugs en alcohol in het spel waren. Voor de politie in burger is het ondoenlijk om dat soort informatie continu mondeling door te geven, omdat ze tussen de mensen staan. Maar in de commandoruimte kon men nu precies zien hoe het ging. Ook voor de gemeentelijke bestuurders die meekeken was het een leerzame ervaring.

De commandolijn binnen de aanhoudingseenheid is een stuk korter geworden door de inzet van live bodycams tijdens evenementen of geplande acties. Normaal gesproken moet elk incident door de agent ter plaatse eerst aan de commandant van de aanhoudingseenheid worden verteld. Die moet vervolgens nog naar de ‘bovenlijn’ wat weer vertekening van het verhaal kan opleveren. Nu kan de commandant van de eenheid zelf zien wat er gebeurt: “Dit is een exces: hou hem maar aan”. Hierdoor leveren de live bodycams een enorme versnelling op en kunnen incidenten in de kiem worden gesmoord.

De voorbeelden laten goed zien dat de live bodycams van deze teams in de eenheid Noord-Holland inderdaad twee kanten op werken. De drager van de bodycam wordt gesteund en kan efficiënter werken als anderen meekijken (expertise op afstand). Tegelijkertijd kan de drager van de bodycam anderen van informatie voorzien die ze nodig hebben om hun werk goed te doen (operational awareness). De gebruikers van deze live bodycams zijn unaniem zeer tevreden over de apparatuur en de meerwaarde van live bodycams. Wel valt het ze op dat alleen hun collega's die affiniteit hebben met dit soort technologie met de bodycams willen werken. Dat punt komt bij de bespreking van de randvoorwaarden aan het eind van dit hoofdstuk terug.

Eenheid Rotterdam

In de Eenheid Rotterdam in het basisteam Drechtsteden wordt al sinds 2018 gewerkt met live bodycams. De beelden kunnen worden bekeken op de 'plot' van het basisteam en kunnen bij incidenten ook worden doorgestuurd naar de regionale meldkamer. De verbinding loopt via het Landelijk Operationeel Netwerk en het videoplatform Milestone van de Landelijke Eenheid. Dat is dezelfde technologie die ook wordt gebruikt voor bijvoorbeeld beelden van helikopters of camerabeelden van tijdelijke mobiele camera's tijdens evenementen. De bodycams kunnen ook worden gebruikt zonder live verbinding; dan maken ze alleen een opname op de lokale geheugenkaart. Na de dienst kunnen de opnames van de bodycam worden gehaald en opgeslagen. De live beelden zijn zonder geluid; de lokale opnames zijn beeld met geluid. De gebruiker moet kiezen welke van de twee mogelijkheden wordt aangezet (of allebei) en kan dus ook zelf bepalen of er een live verbinding wordt geopend of niet. In dit basisteam zijn de afgelopen jaren tientallen goede ervaringen opgedaan met expertise op afstand en met operational awareness. Twee voorbeelden:

Toen Wilders op verkiezingscampagne in de stad was en zich onder het publiek wilde mengen, moest zijn beveiliging grondig worden voorbereid. Wilders heeft eigen beveiligers, maar in een grotere cirkel liepen drie lokale politieagenten in de menigte met een live bodycam. In de meldkamer in Driebergen konden specialisten van de politie meekijken en zij herkenden in de menigte twee personen die een risico vormden. De lokale politiemensen hielden hen daarop extra in de gaten en er zijn geen incidenten gebeurd.

Er kwam een melding binnen van een suïcidale man in een flat. De politie was als eerste ter plaatse en droeg een bodycam met *live streaming*. Vanuit de 112-alarmcentrale keek een medisch specialist mee die vroeg om de aangetroffen medicijnen voor de camera te houden, zodat alvast kon worden uitgezocht welke behandeling nodig zou zijn als de ambulance aan zou komen. De brandweer keek ondertussen ook al mee en kon daardoor bepalen aan welke kant van de flat de hoogwerker moest aanrijden. Door andere specialisten te laten meekijken gaan dit soort processen niet alleen drie keer zo snel: de informatie is ook bruikbaar als een specialist van een andere organisatie meekijkt en niet hoeft af te gaan op de mondelinge informatie van de politie.

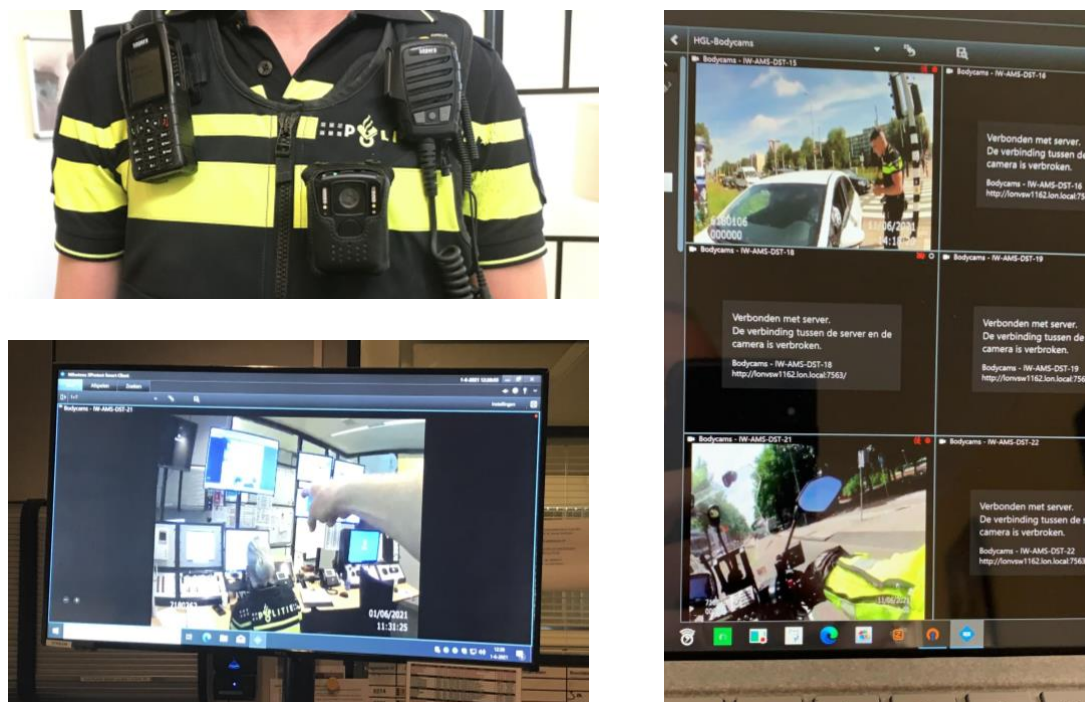
De lijst met goede voorbeelden vanuit de praktijk is lang. Maar in dit basisteam is de afgelopen jaren ook heel duidelijk gebleken dat live bodycams niet in alle situaties worden geaccepteerd en niet door alle politiemensen. Er is een brede acceptatie van live bodycams bij geplande inzetten zoals bij demonstraties of andere grootschalige acties. In de reguliere noodhulpdiensten is die algemene acceptatie van live bodycams er niet. In die diensten worden de live bodycams alleen gebruikt door politiemensen die veel affiniteit met dit soort technologie hebben – net als in de Eenheid Noord-Holland hierboven al bleek. Dit punt komt hieronder terug, maar eerst wordt de derde van de drie proeflocaties beschreven.

Eenheid Amsterdam

Speciaal voor dit onderzoek is in de Eenheid Amsterdam gedurende zes maanden (van december 2020 tot en met mei 2021) een proef gehouden met zeven live streaming bodycams in een van de wijkteams. De aanleiding waren voorspelde grootschalige ordeverstoringen tijdens de jaarwisseling. Het idee was om de operationeel commandant op de plot op het wijkteam

rechtstreeks mee te laten kijken met de collega's op straat, zodat sneller en adequater op incidenten kon worden gereageerd. De bodycams konden op twee manieren worden gebruikt: op de reguliere wijze met alleen lokale opslag of via live streaming. Als voor de live streaming werd gekozen konden de beelden worden getoond op een beeldscherm op het wijkteam. Ook de mensen van de regionale meldkamer⁴⁰ konden meekijken door de bodycam op te schakelen op het beeldscherm van Live View. Bij de live streaming bodycams werd alleen video doorgestuurd en geen audio. De lokaal opgeslagen beelden hadden wel audio.

Figuur 5.1 Live streaming bodycam, beeldscherm op de plot (linksonder) en op een laptop (rechts)



De ervaringen met de live bodycams waren gemengd. In sommige situaties werkte de live bodycam heel goed om meekijkers een goed beeld van de situatie te geven. Dat leverde tijdswinst op zoals in deze voorbeelden.

Een man in een hotel was agressief omdat hij te veel cocaïne had gebruikt. Volgens de melding vanuit het hotel kon het gevaarlijk worden omdat het om een grote, sterke man zou gaan. Daarom werden er meerdere eenheden naartoe gestuurd. De politieman die er als eerste was droeg een live bodycam. Hij kon de situatie makkelijk aan omdat het ging om een kleine, tengere man. Ineens hoorde hij over de portofoon vanuit het operationeel centrum dat de andere eenheden niet meer nodig waren en konden afschalen. “Hoe weten ze dat op het OC?” Toen pas realiseerde hij zich dat ze in de meldkamer live mee zaten te kijken. De live bodycam zorgde dus voor meer efficiëntie en meer snelheid: hij kon zich op het incident concentreren en op de achtergrond zorgde de meldkamer voor de juiste opschaling en afschaling.

⁴⁰ Dit heet eigenlijk het operationeel centrum, maar bijna iedereen noemt het de meldkamer – zelfs de mensen van het operationeel centrum zelf doen dat. Beide termen worden in dit rapport gebruikt.

Een agent met live bodycam stond bij een demonstratie waar mensen protesteerden tegen de coronamaatregelen. Normaal gesproken moesten de collega's in de commandoruimte het altijd doen met een beschrijving van de situatie op straat. Dan vroeg de commandant bijvoorbeeld of het druk was en dan zei de agent bijvoorbeeld: "Ik zie denk ik vijftig mensen". Dat leverde vaak meteen de volgende vraag op: "Ja, maar is het té druk of gaat het nog?" Nu kon de agent zeggen: "Kijk zelf maar even." Dat voelde als een waardevolle toevoeging.

Naast dit soort voorbeelden bleek dat de live bodycam ook op een onverwachte manier meerwaarde had. In de regionale meldkamer werken namelijk ook mensen die zelf nog nooit in het blauw hebben gewerkt of een dienst hebben meegedraaid. Zij hebben vaak geen idee wat er precies gebeurt als ze een melding doorgeven. De live bodycam gaf ze een kijkje in de keuken waardoor ze leerden wat er echt komt kijken bij politiewerk. Dit was een meerwaarde die de mensen in de meldkamer zelf niet hadden voorzien en wel zeer waardeerden.⁴¹

De positieve ervaringen waren inspirerend, maar de meerwaarde van live bodycams werd ook betwijfeld. Tijdens een incident waarin een auto te water was geraakt kwam een agent ter plaatse die meteen kon doorgeven dat de inzittende uit de auto was geklommen en rustig op het dak zat te wachten. De hele meldkamer was in rep en roer door de melding, omdat dit soort ongevallen veel inzet vragen. Iedereen wilde de beelden wel zien. Maar de meldkamer had in dit geval genoeg aan de mondelinge informatie via de portofoon: live beelden voegen eigenlijk niets toe. Vergelijkbare geluiden kwamen van andere medewerkers, zoals op de plot.⁴² De meeste mensen vinden het prettiger om op straat te werken en als ze dan op de plot moeten werken, kijken ze soms even als afleiding naar de live bodycams. Het is soms alsof de live bodycams er meer zijn voor vermaak ('een soort televisie') dan dat ze echt noodzakelijk zijn. De eindconclusie van velen werd goed verwoord door een van de medewerkers die het meest betrokken was bij de proef met de live bodycams:

"Voor evenementen is de live bodycam heel waardevol, maar dat hebben we niet goed kunnen testen door corona. Alles overziend ben ik tot de ontdekking gekomen dat live streaming bodycams voor het dagelijkse politiewerk in de wijk niet veel waardevolle informatie toevoegt."

Deze conclusie lijkt sterk op de resultaten van eerdere evaluaties. Live bodycams zijn heel waardevol bij geplande inzetten, maar het is de vraag wat ze echt toevoegen tijdens de reguliere diensten. In de conclusies komt dit punt terug.

Experimenten die (nog) niet zijn gestart

Ook experimenten die niet van de grond komen, zijn leerzaam – mits de geleerde lessen maar worden opgehaald en gedeeld. Daarom worden hier ook twee experimenten met live bodycams beschreven die niet op tijd van start konden gaan om nog een rol te kunnen spelen in dit onderzoek.

⁴¹ Dit valt eigenlijk onder de toepassing 'leren', maar omdat het in de meldkamer alleen lukte met behulp van de live streaming bodycams staat het toch in dit hoofdstuk.

⁴² De plot is de term die wordt gebruikt om de werkplek aan te duiden in veel wijkpolitiebureaus waar het lokale politiewerk wordt aangestuurd door de operationeel commandant.

Het Nationaal Onderhandelaars Platform bundelt kennis en probeert vakmanschap te stimuleren onder de onderhandelaars van de politie in alle eenheden. Volgens het platform hadden de onderhandelaars behoefte aan live bodycams. Het idee klinkt heel logisch: onderhandelaars moeten tijdens de onderhandeling namelijk twee dingen doen. Ten eerste de onderhandeling zelf, wat vaak een gesprek is met verwarde personen, soms met suïcidale gedachten of een huiselijk geweld gijzeling. De onderhandelaar moet dan voor de volle honderd procent de aandacht bij dat gesprek hebben. Ten tweede moet de onderhandelaar echter ook anderen informeren over hoe het gaat. Meestal staat er op enige afstand ‘om de hoek’ een arrestatieteam klaar voor als de onderhandeling onverhoopt nergens toe leidt of als de situatie ineens escaleert. De onderhandelaar moet dus af en toe een update geven over de voortgang. Het zou ideaal zijn als de officier van dienst of de operationeel commandant van het arrestatieteam kan meekijken met de onderhandeling. Dan is duidelijk hoe het gesprek gaat zonder dat de onderhandelaar zijn gesprek hoeft te onderbreken. Ook kan de commandant meteen zien hoe de locatie is ingedeeld of er eventueel wapens of kinderen bij betrokken zijn.

Het idee is dus zeer logisch. Maar ondanks pogingen gedurende bijna zes maanden is het niet gelukt hier een proef met live bodycams te realiseren. Er waren twee hobbels: techniek en wetgeving. De technische hobbel was dat het nog niet mogelijk was tegelijk met de video ook de audio live door te sturen. Bij onderhandelingen is geluid natuurlijk essentieel omdat de belangrijkste informatie niet te zien is, maar alleen te horen. De technische ondersteuning die nodig was om dit te realiseren was er in onvoldoende mate: er moesten aanpassingen worden doorgevoerd in de bodycam, in het netwerk en in het videoplatform. De combinatie bleek lange tijd te ingewikkeld om te realiseren.⁴³

De tweede hobbel was juridisch van aard. Het huidige inzetkader past niet goed op de inzet van live bodycams bij onderhandelingen. De afspraak is dat in principe altijd mondeling een waarschuwing moet worden gegeven dat de bodycam zal worden aangezet. Dat was volgens de onderhandelaars niet verstandig omdat het waarschijnlijk zeer escalierend zou werken, bijvoorbeeld als degene waar zij mee onderhandelen angstaanvallen heeft of waandenkbeelden heeft dat alles wordt afgeluisterd. Heimelijk filmen is niet toegestaan op grond van artikel 3 van de Politiewet als het stelselmatig is. Daar is sprake van als de bodycam een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands privéleven kan opleveren. Aangezien de onderhandelaars mensen vaak filmen op een moment dat ze erg kwetsbaar zijn en aangezien het vaak in woningen zal gebeuren, zal er al snel sprake zijn van stelselmatigheid. Dan is de inzet van de bodycam op grond van artikel 3 van de Politiewet dus niet rechtmatig en moet er een andere grondslag zijn. Om voldoende duidelijkheid over deze zaken – en mogelijk nog meer privacyrisico’s – te verschaffen, was het plan een gegevensbeschermingseffectbeoordeling op te stellen als aanvulling bovenop de versie voor de reguliere bodycams. Voor het opstellen van zo’n document is input nodig vanuit de techniek, de eindgebruikers en informatiebeveiliging. Ook is het gebruikelijk dat een dergelijk document wordt opgesteld onder regie van een privacyfunctionaris. Het bleek onmogelijk al die functionarissen op tijd bij elkaar te brengen voor dit project. Kortom: het idee was zeker veelbelovend, het werd door alle direct betrokkenen van harte ondersteund, maar door technische en juridische uitdagingen is het niet gelukt het idee tot uitvoering te brengen.⁴⁴

⁴³ Het probleem bleek een complexe oorzaak te hebben: een architectonische keuze in het videoplatform van Milestone die niet compatibel was met de bodycam van Iwitness. De leverancier van de bodycams heeft de firmware aangepast en die moest vervolgens op de bodycams worden geïnstalleerd. Dit gebeurde eind juni 2021 en daarna kon het experiment echt beginnen. Dat betekende wel dat het te laat was om de onderhandelaars nog mee te kunnen nemen in dit onderzoek.

⁴⁴ Overigens gaan de betrokkenen door met het initiatief omdat ze er nog steeds in geloven. Wellicht dat het mogelijk is een vervolgstudie uit te voeren op dit deelaspect: dit is onderdeel van de aanbevelingen in dit rapport.

Ook in de Eenheid Oost Brabant is een voorgenomen proef met live bodycams niet doorgegaan. Het was de bedoeling de live bodycams in te zetten in de weken rond de jaarwisseling 2020-2021. Het is niet gelukt dit te realiseren. De rechtstreekse beelden van de bodycams konden uitsluitend worden bekeken in een aparte cameraruimte voor uitgaansdiensten: ‘de kelder’ in de Mathildelaan. Die ruimte was tijdens de jaarwisseling niet bemand omdat de horeca vanwege de coronamaatregelen was gesloten. Maar tijdens de voorbereidingen voor deze proef zijn ook gesprekken gevoerd waaruit bleek dat er ook een inhoudelijke reden is om niet met live bodycams te willen werken tijdens uitgaansnachten. Enkele politiemensen die veel horecadiensten draaien waren niet positief over hun ervaringen met live bodycams tijdens uitgaansdiensten. Dat had twee redenen: technisch en inhoudelijk. Technisch was het problematisch dat live bodycams veel stroom verbruiken en de batterij gaat niet een hele dienst mee. Dat is in de Eenheid Amsterdam ook geconstateerd en is dus een probleem dat breder speelt. Het maakt het feitelijk onmogelijk om gedurende een hele dienst met een live streaming bodycam te werken. Maar er was ook een inhoudelijke reden om niet met live bodycams te willen werken tijdens horecadiensten. De coördinator in ‘de kelder’ heeft het al veel te druk met portofoonverkeer en informatieverzameling tijdens incidenten om ook nog eens goed mee te kunnen kijken met de live bodycam. De gemeentelijke camera’s op straat geven vaak een beter beeld. Live meekijken in de commandowagen tijdens demonstraties wordt wel als een nuttige toepassing van live bodycams gezien, maar voor horecatoezicht tijdens uitgaansnachten voegt het niets toe, aldus twee ervaringsdeskundigen. Deze bevindingen bevestigen opnieuw wat ook al in de Eenheid Amsterdam en Rotterdam en in eerdere proeven werd geconstateerd. Bij geplande grootschalige inzet worden live bodycams heel nuttig gevonden, maar niet in het reguliere werk in de wijk of tijdens een horecadienst. Dit is een patroon dat blijkbaar breder geldig is. Het roept de vraag op in welke situaties live bodycams in het reguliere politiewerk wel nuttige informatie zouden kunnen opleveren en wanneer ze eigenlijk alleen maar overbodige extra informatie opleveren. In de conclusies en aanbevelingen wordt deze vraag besproken.

5.3 Randvoorwaarden

Techniek

Voor het ‘in de lucht houden’ van de live streaming bodycams die nu in de Eenheden Amsterdam en Rotterdam in gebruik zijn, is nauwelijks technische ondersteuning beschikbaar. Toevoegen van nieuwe live bodycams aan het systeem kost veel tijd en moeite, laat staan het bieden van maatwerk zoals het toevoegen van audio aan de livestream. Dat maakt dit soort experimenten moeilijk:

“Ondersteuning is allemaal gebaseerd op goodwill. Als je iets geregeld wilt hebben, werkt dat eigenlijk alleen als je iemand kent die je om een persoonlijke gunst kan vragen.”

Een andere technische uitdaging is het beheer van de bodycams op afstand. Als nieuwe software moet worden geïnstalleerd, gebeurt dat bij voorkeur op afstand. Maar als de bodycams via een docking station met USB-aansluiting worden gekoppeld, werkt dat niet. Dan moet dus elke keer een techneut naar alle bodycams toe om de noodzakelijke updates door te voeren.

Ook de eindgebruikers zelf hebben een paar technische wensen geformuleerd voor live bodycams:

- Het werkt het beste als er maar één knop op het apparaat zit: aan of uit. Mensen moeten nu verschillende handelingen verrichten en kiezen tussen live of lokale opslag;
- Om een bodycam aan een personeelsnummer te koppelen, moeten er codes worden ingevoerd voordat mensen een bodycam kunnen meenemen. In de noodhulp is dat al snel te veel gedoe. Volgens een agent is de enige oplossing dat iedereen een eigen persoonlijke bodycam krijgt;
- De kwaliteit van de live verbinding is niet stabiel in woningen of in portieken van flats. Ook op dat soort plekken zou live streaming moeten werken;
- De batterij gaat niet een hele dienst mee, dus moeten reservebatterijen worden meegenomen of de bodycam moet standaard uit. Maar dan vergeet je vaak hem aan te zetten op het cruciale moment.

Deze technische kwesties zijn niet eenvoudig op te lossen: ze vergen een visie op de lange termijn en een budget om de benodigde aanpassingen door te kunnen voeren.

Organisatie

In de noodhulp is live meekijken met bodycams nog een nieuwe ervaring: dat geldt voor het operationeel centrum en voor de politiemensen op straat. Bij inzet van de Mobiele Eenheid is het al veel langer gebruikelijk om live mee te kijken. Voor de videowagens wordt een aparte ruimte ingericht als commandoruimte bij demonstraties of voetbalwedstrijden. Voor toepassing in de noodhulp is geen aparte commandoruimte, dus de live beelden van de bodycam komen bovenop de informatie die de centralisten in de meldkamer al ontvangen. Dat lukt nog wel met zeven live bodycams in één wijkteam, maar niet met meer dan honderd agenten met live bodycams op straat in de hele eenheid. Zoals een van de teamchefs van het operationeel centrum in Amsterdam zei:

“We hebben absoluut niet genoeg mensen om alle dienders te volgen als iedereen een livestream heeft. Dan moeten we alles verdubbelen. Dat kunnen we niet.”

Het is echter de vraag of het nodig is altijd live mee te kijken als een agent een live bodycam draagt. De bodycamdragers geven ook aan dat zij zelf willen blijven beoordelen wat er moet gebeuren. Zoals een van hen zei:

“Ik blijf de baas op straat. De politiemeldkamer of de 112-alarmcentrale moet het niet overnemen. Ze moeten vooral kunnen meekijken zodat ze kunnen zien hoe groot een brand is enzo. Expertise op afstand is een mooie gedachte. Dus als iemand van de medische hulpverlening een agent op afstand kan coachen is dat heel mooi. Maar we moeten oppassen dat ze heel veel beslissingen gaan nemen. Je mag van ons verwachten dat wij de beste inschatting kunnen maken.”

Hierover moeten bij een eventuele grootschalige invoering van live bodycams dus in elk geval nog goede afspraken worden gemaakt.

Psychologie

Net als in eerdere proeven is gebleken dat live streaming bodycams niet door alle politiemensen met enthousiasme worden gebruikt. Velen vragen zich af hoe het precies werkt als iemand anders kan meekijken en meeluisteren via de bodycam. Vooral de mogelijkheid om de verbindingen vanaf een afstand open te zetten zonder dat de bodycamdrager daar toestemming voor geeft wordt met argwaan besproken. Na verloop van tijd verdwijnen die vragen meestal naar de achtergrond omdat mensen in de praktijk ontdekken dat het goed gaat. Veel politiemensen wijzen op de ervaringen met vergelijkbare apparatuur die eerst ook heel ‘eng’ aanvoelde:

“Toen we trackers in alle voertuigen kregen zodat de meldkamer kon zien waar elk voertuig was, waren er collega’s die dat met allerlei foefjes zoals aluminiumfolie onklaar maakten. Toen is uitgelegd dat het alleen voor hun eigen veiligheid was. Bij de porto hetzelfde. Als de portofoon open moet zodat wij kunnen meeluisteren, is toestemming van de officier van dienst of de operationeel commandant nodig. Je hoort nu nooit meer dat mensen het vervelend vinden of zich zorgen maken. Als je maar blijft uitleggen dat er voorwaarden gelden voordat we zo’n apparaat op afstand open mogen zetten. Dat soort afspraken zijn er nog niet voor de live bodycams.”

Het blijkt dat politiemensen die al met live bodycams hebben gewerkt in een andere organisatie, zoals bij defensie of de brandweer, dit ook graag willen in hun politiewerk. Het is dus inderdaad een kwestie van vertrouwen dat langzaam zal moeten worden opgebouwd.



Eindoordeel over live streaming

Het is in theorie heel logisch om te veronderstellen dat bodycams die live streaming beelden kunnen doorgeven zinvol kunnen zijn. In specifieke situaties, zoals bij demonstraties en evenementen, zijn live bodycams al aantoonbaar waardevol geweest. Ook in specifieke niches zoals bij de onderhandelaars is het zeer aannemelijk dat de meerwaarde zeer groot kan zijn. Maar in het reguliere politiewerk op straat (dus noodhulp, wijk-surveillance en horecadiensten en dergelijke) is de meerwaarde van live bodycams minder vanzelfsprekend. De politie is hier ook nog niet klaar voor: niet aan de kant van de dragers van de bodycam, maar ook niet aan de kant van de meekijkers. De meerwaarde wordt door mensen met affiniteit met deze technologie al wel gezien en zij kunnen in kleine experimenten vaak eigenhandig nog voor elkaar krijgen dat alle barrières worden weggewerkt. Maar zonder dat soort enthousiaste wegbereiders of op een grotere schaal komt deze toepassing niet tot bloei is de verwachting.

Dat komt doordat deze variant de hoogste eisen stelt op technisch, organisatorisch en psychologisch vlak.

- Technisch is een goed werkende rechtstreekse verbinding nodig tussen de bodycams en de meekijkplek. Op die meekijkplek moet een beeldscherm staan waarop kan worden meegekeken. Het ontvangende beeldscherm moet eenvoudig te bedienen zijn en toegang hebben tot het videoplatform. Dat is nog niet standaard geregeld in Nederland en dit vereist nog veel technisch ontwikkelwerk qua verbindingen. Ook de beschikbaarheid van audio op al die ontvangende werkplekken moet nog worden gerealiseerd;
- Organisatorisch moet veel worden geregeld om te zorgen dat live bodycams ook achter de schermen goed gaat werken. Live meekijken kost tijd en die tijd moet beschikbaar zijn aan de kant waar de beelden binnenkomen. Ook moeten degenen die de beelden kunnen bekijken weten wat ze wel en niet mogen doen. Ze moeten zich ook realiseren hoe gevoelig het ligt aan de kant van de bodycamdragers dat een ander mee kan kijken;
- Psychologisch is de barrière groot, omdat politiemensen zich afvragen of zij wel de controle hebben over het openzetten van de livestream. Daarvoor ontbreekt bij velen nog het vertrouwen en dat tast het draagvlak aan. Op de plekken waar live bodycams nu al succesvol worden ingezet is dat te danken aan affiniteit, doorzettingsvermogen en onderling vertrouwen tussen kleine aantallen individuele medewerkers. Op de andere plekken lukt dat nog niet, omdat de benodigde combinatie van techniek, organisatie en vertrouwen daar ontbreekt. Het huidige model is dus niet schaalbaar.

DEEL 3: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6 Conclusies

In dit onderzoek zijn vier bredere toepassingen van bodycams onderzocht: opsporing, intelligence, leren en live streaming. In dit concluderende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. In onderstaand schema worden de belangrijkste bevindingen kort weergegeven.

Meerwaarde

	Opsporing	Intelligence	Leren	Live streaming
Mogelijk	++	-	++	+
Feitelijk	+	-	++	+/-

Randvoorwaarden

	Opsporing	Intelligence	Leren	Live streaming
Techniek	Eenvoudiger toegang tot cloud Beelden delen met OM en rechtbank	Ander type camera nodig dan standaard bodycam	Eenvoudiger toegang tot eigen opname	Betere verbindingen Meer ondersteuning Audio toevoegen
Juridisch	(Past binnen huidige kaders)	Heimelijke inzet alleen met toestemming OM	(Past binnen huidige kaders)	Extra risico's voor privacy, dus aanvullende GEB nodig ⁴⁵
Organisatorisch en psychologisch	Leiding moet gebruik bodycams voor opsporing stimuleren Medewerkers moeten muteren als ze een opname opslaan Medewerkers moeten informatie krijgen wie hun opname bekeken heeft	Alleen in specifieke niches Combinatie bodycam en intelligence is niet logisch	Veilige en open leeromgeving essentieel: werkt alleen in kleine groepen Automatisch bericht aan maker opname als iemand zijn of haar opname bekijkt	Meer capaciteit om mee te kijken in meldkamer Vertrouwen is essentieel: drager wil controle over openen livestream – vooral audio

⁴⁵ GEB = Gegevensbeschermingseffectbeoordeling. Er is een generieke GEB voor de bodycams, maar voor de extra privacyrisico's die live streaming oplevert zijn wellicht aanvullende technische en organisatorische beschermingsmaatregelen nodig.

6.1 De mogelijke meerwaarde

De mogelijke meerwaarde van bredere toepassing van bodycams is zeer groot voor twee van de vier toepassingen: **opsporing** en **leren**. Dat blijkt uit eerdere toepassingen en eerdere ervaringen in binnen- en buitenland. Het zijn ook de twee bredere toepassingen waar veel mensen direct aan zullen denken bij bodycams. In Nederland zijn al eerder positieve ervaringen met deze toepassingen opgedaan in verschillende eenheden. Ook bieden de wet- en regelgeving en de aanvullende richtsnoeren zoals het *Inzetkader Bodycams* nu al de benodigde ruimte voor deze twee toepassingen.

De mogelijke meerwaarde van **live** streaming bodycams is in theorie groot, maar deze toepassing levert direct veel vragen op. Eerdere positieve ervaringen waren vooral beperkt tot grootschalige en geplande inzet van de politie, zoals bij evenementen of demonstraties. In de noodhulp, in horecadiensten en in de gebiedsgebonden politiezorg zijn live streaming bodycams minder vanzelfsprekend.

De toepassing van bodycams voor **intelligence** is van de vier onderzochte toepassingen het minst kansrijk. Er is geen literatuur over aangetroffen en in de verkennende gesprekken bleek dat intelligence en bodycams voor de meeste mensen geen logische combinatie vormden.

6.2 De feitelijke meerwaarde

De inzet van bodycams voor **opsporing** levert veel meerwaarde op voor de politie. Opnames worden momenteel al in een aantal eenheden regelmatig gebruikt voor dit doel. Het gaat zeker om tientallen zaken per jaar en waarschijnlijk zelfs om enkele honderden. Dat aantal gaat vanzelf groeien naarmate er meer bodycams worden geïnstalleerd. Het was eenvoudig om voorbeelden te vinden van strafzaken waarin bodycambeelden doorslaggevend waren. De opnames kunnen op allerlei manieren bijdragen aan opsporing: ze kunnen helpen bij de reconstructie van incidenten, richting geven aan onderzoeken, verdachten identificeren of juist uitsluiten van verder onderzoek. Het openbaar ministerie en de rechtbanken accepteren het gebruik van bodycambeelden voor opsporing. Overigens is de waarde van bodycams voor opsporing vooral zichtbaar na incidenten van geweld tegen politieambtenaren. Voor andersoortige misdrijven is de meerwaarde nog niet zo duidelijk aangetoond.

De feitelijke meerwaarde van bodycams voor **intelligence** is niet aangetoond in dit onderzoek. Er zijn geen voorbeelden gevonden van bodycams die hieraan bijdragen, behalve in zeer specifieke toepassingen ('niches') waar een ander type camera meestal geschikter is dan een bodycam.

Van de vier onderzochte toepassingen levert **leren** op basis van bodycambeelden de grootste aantoonbare meerwaarde op. Het was zeer eenvoudig om grote aantallen goede voorbeelden en positieve ervaringen te vinden. Bodycams geven het perspectief weer vanuit de drager van de bodycam en leveren daardoor een zeer intense ervaring op die niet alleen in het hoofd landt,

maar ook in de buik. Opnames van bodycams helpen bij het aanleren van nieuwe instincten en kunnen ook voor externe samenwerkingspartners nuttig zijn.

De meerwaarde van **live** bodycams, tot slot, is gemengd. In specifieke situaties, zoals bij demonstraties en evenementen, zijn live bodycams aantoonbaar waardevol. Ze geven een goed sfeerbeeld aan degenen die in de commandoruimte op afstand zitten. En tegelijkertijd kunnen de dragers van de live bodycams waardevolle informatie krijgen van degenen die meekijken: expertise op afstand. Maar in het reguliere politiewerk in de noodhulp, de wijken en in uitgaansdiensten is de meerwaarde nog niet aangetoond. De politie is nog niet klaar voor deze toepassing: niet aan de kant van de drager en niet aan de kant van de meekijkers. Mensen die veel affiniteit hebben met deze toepassing zorgen er eigenhandig voor dat de toepassing een succes wordt door alle barrières weg te werken. Maar deze toepassing komt niet tot bloei als er niet zo'n enthousiaste collega in het team zit. Dat komt doordat live streaming met bodycams van de vier onderzochte toepassingen de hoogste eisen stelt op technisch, organisatorisch en psychologisch vlak.

6.3 De randvoorwaarden

In een recente overzichtsstudie werd de bodycam vergeleken met een medicijn. De bodycam is op zich bewezen effectief. Maar bij elke medicijn zit een uitgebreide bijsluiter waarop staat hoe het medicijn moet worden ingenomen, in welke hoeveelheden en wanneer het verstandiger is het medicijn niet te nemen omdat dit tot ongewenste bijverschijnselen kan leiden. Ook bodycams zijn bewezen effectief en ook bodycams hebben een lange bijsluiter. Dit onderzoek laat zien wat er in de bijsluiter moet komen te staan: de randvoorwaarden.

Techniek

De eerste bodycams werden ruim twintig jaar geleden gebouwd. Inmiddels zijn de kinderziekten wel verdwenen en is een soort standaard ontwikkeld die voor standaard toepassingen prima werkt. De batterij houdt het lang genoeg vol, de kwaliteit van beeld en geluid is prima en ook de back-office voor het opslaan van de beelden werkt goed. Maar de bodycam en de back-office alleen zijn niet genoeg. Dit onderzoek laat zien welke technische randvoorwaarden daarnaast nodig zijn.

Ten eerste is opslag in de cloud op zich een goed idee, maar dan moeten alle politiemensen die de gelegenheid krijgen een bodycam te dragen ook eenvoudig en veilig toegang kunnen krijgen tot die cloud. Op de standaard werkplekken is dat nu nog niet mogelijk. De infrastructuur (bandbreedte) is onvoldoende en de automatisering (werkplekken met internettoegang) zijn niet up-to-date binnen de Nationale Politie. Specifiek voor het gebruik van bodycams voor opsporing is het ook nodig dat het openbaar ministerie en de rechtbanken toegang krijgen tot de cloud waar de opnames worden bewaard. Voor de toepassing van live streaming bodycams zijn nog drie extra technische eisen van belang: de draadloze verbindingen tussen bodycams en back-office moeten landelijk beschikbaar komen, er moet meer ondersteuning komen om bodycams te integreren op het videoplatform en de optie van audio moet worden toegevoegd.

Ten tweede is het van belang de technologie zo in te richten dat deze organisatorische en psychologische barrières weg kan gaan nemen. De integriteit en authenticiteit van de opnames

moeten kunnen worden aangetoond, bijvoorbeeld door na het uploaden van de opname een unieke hashwaarde te berekenen. Daarnaast moeten alle handelingen met de bodycamopnames automatisch worden gelogd in de cloud waardoor de bodycamgebruikers inzicht kunnen krijgen in de audit trail van hun eigen opnames. Dergelijke voorzieningen zullen het vertrouwen in de bodycam en de onderliggende afspraken vergroten. Ook is het wenselijk automatisch een seintje te laten geven aan medewerkers als hun bodycamopname is opgevraagd of bekeken door een ander.⁴⁶ Op die manier worden zorgen van gebruikers van de technologie weggenomen en ondersteunt de techniek het nakomen van de gemaakte afspraken. Concreet gesproken komt het neer op een systeem dat tenminste bestaat uit de volgende onderdelen:

- Logfiles: hou bij en laat zien wie wanneer heeft ingelogd en iets heeft gedaan;
- Audit trail: laat per opname precies zien wat ermee is gebeurd en door wie;
- Autorisatiematrix: bepaal en beheer wie voor welke doelen bij welke opnames mag;
- Controles: analyseer en rapporteer over de naleving van de afspraken.

Overigens zijn deze technische maatregelen niet genoeg: er is ook een organisatie voor nodig die ermee gaat werken.

Juridisch kader

In dit onderzoek is vanzelfsprekend alleen gewerkt met toepassingen van bodycams die passen binnen de huidige wet- en regelgeving. Dat zijn de Politiewet 2012, de Wet politiegegevens en het Wetboek van Strafvordering. Die algemene wettelijke kaders zijn voor de bodycams specifiek uitgewerkt in het *Inzetkader Bodycams bij operationeel gebruik*. Het inzetkader bodycams beschrijft onder andere wat de politie mag doen met de bodycams:

“De politie mag alle handelingen verrichten die nodig zijn om haar taak naar behoren te vervullen. De wettelijke grondslag voor de inzet van bodycams kan gebaseerd worden op art. 3 van de Politiewet 2012. Vertaald naar de politiepraktijk kunnen bodycams ingezet worden ter ondersteuning van de deeltaken:

- a. handhaving openbare orde*
- b. strafrechtelijke handhaving rechtsorde*
- c. hulpverlening aan hen die deze behoeven*
- d. taken ten dienste van justitie*
- e. waken over de veiligheid van personen.”*

Dat bood dus voldoende ruimte voor de bredere toepassingen van bodycams die zijn onderzocht. Toch is over dit onderwerp veel gesproken, onder andere met de begeleidingscommissie. In aanvulling hebben een medewerker van het Parket-Generaal en een informatie-officier van het openbaar ministerie uitgezocht hoe het zit met de vier bredere toepassingen die werden voorgesteld. Opsporing en leren met bodycams waren al mogelijk binnen het inzetkader: alleen intelligence en live streaming leverden vragen op. De inzet van *live streaming* bodycams tijdens onderhandelingen werd door hen beschouwd als een versterkte waarneming en dat was mogelijk op basis van artikel 3 van de Politiewet. Het gebruik van

⁴⁶ Dit geldt vooral voor leren en is uiteraard niet van toepassing op opsporingsonderzoek onder embargo of naar de betreffende politiemedewerker zelf.

gemaakte opnames door verkenner van een locatie voorafgaand aan de inzet van een arrestatie-eenheid viel ook binnen de kaders. Het gebruik van opnames voor de bewijsvoering in een eventuele strafzaak was niet zonder meer mogelijk als die opnames heimelijk of onaangekondigd zijn gemaakt met een technisch hulpmiddel, wellicht zelfs in een woning. Daar is dus een andere grondslag voor nodig dan artikel 3 Politiewet. Dit was voor dit onderzoek niet van toepassing.

Tijdens dit onderzoek is met de betrokken politiemedewerkers afgesproken – en regelmatig in herinnering geroepen – dat men binnen de kaders moest blijven. Dat is gebeurd. Mocht het op termijn de bedoeling zijn ook heimelijk bodycams in te zetten of voor het verzamelen van intelligence op een wijze die tot stelselmatige observatie leidt, dan past dat dus niet binnen de huidige wettelijke en beleidsmatige kaders. Daar zal dan dus een andere grondslag voor moeten worden gevonden, bijvoorbeeld in het Wetboek van Strafvordering. Voor het inzetten van live streaming bodycams is daarnaast een aanvullende gegevensbeschermingseffectbeoordeling wenselijk. Deze toepassing levert namelijk nieuwe privacyrisico's op – zeker als de bodycams onaangekondigd en binnenshuis worden gebruikt tijdens onderhandelingen. Maar voor de inzet van bodycams voor de vier bredere toepassingen die hier zijn onderzocht is de conclusie dat het huidige juridische kader voldoende ruimte biedt.

Organisatie en psychologie

Dit onderzoek laat zien dat de huidige techniek en de bestaande juridische kaders de mogelijkheid bieden voor de meeste van de vier onderzochte bredere toepassingen van bodycams. Toch komen die bredere toepassingen niet zonder meer tot bloei. Dat komt door de organisatorische en psychologische randvoorwaarden die voor dit soort bredere toepassingen gelden. Op dit moment worden bodycams eigenlijk alleen maar gebruikt door twee typen politiemensen. Ten eerste degenen die affiniteit hebben met dit soort technologie. Zij vinden camera's interessant en hebben zelf vaak een GoPro of drone thuis. Het tweede type zijn degenen die zelf een keer de meerwaarde van de bodycam aan den lijve of van dichtbij hebben ervaren. Dat is een te smalle basis voor invoering van de bodycam aan de standaarduitrusting, laat staan voor experimenten met bredere toepassing.

De uitrol van de bodycams is een enorme technische klus, dus het is logisch dat daar tot nu toe de meeste aandacht aan is besteed. Maar dit onderzoek laat zien dat er meer aandacht nodig is voor de organisatorische en psychologische randvoorwaarden. De conclusie van dit onderzoek is dat een soort van verleiding of in elk geval begeleiding doorslaggevend is voor de bereidheid van politiemensen om iets nieuws te proberen: de bodycam zelf of een bredere toepassing. Op een aantal uitzonderingen na worden politiemensen in de meeste eenheden momenteel niet actief gestimuleerd om de bodycams te gebruiken. Successen worden niet of nauwelijks gedeeld en nieuwe ideeën komen daardoor niet tot bloei. Dat persoonlijke aandacht en begeleiding doorslaggevend zijn voor het bredere gebruik van bodycams, blijkt uit onderstaande citaten van mensen die tijdens dit onderzoek actief zijn begeleid:

“Door dit onderzoek ben ik beter op gaan letten. Ineens zag ik mogelijkheden van bodycams die ik niet eerder zag.”

“Ik zag bodycams altijd alleen maar als iets om geweld tegen politieambtenaren mee te voorkomen. Ik had nog nooit serieus nagedacht over die andere mogelijkheden. Maar door de gesprekken die wij de afgelopen maanden voerden snap ik nu dat we er echt veel meer mee kunnen doen.”

Overleg met collega's en actieve begeleiding zijn doorslaggevend voor het uitproberen van nieuwe mogelijkheden. Dat kwam ook al naar voren uit de eerdere onderzoeken naar bodycams. In sommige teams waren de bodycams een groot succes en in andere teams bleven ze ongebruikt op de plank liggen. Het cruciale verschil is of iemand in het team zich ontfermt over de bodycams en over de collega's die problemen of vragen hebben. Iemand die de bodycams elke dag weer even netjes in de opladers zet. Iemand die nieuwe draagmiddelen bestelt als ze kapot of kwijt zijn. Iemand die storingen signaleert en zorgt dat ze worden opgelost. Die nieuwe collega's uitleg geeft over de bodycams: de knoppencursus en de juridische kaders. Die tijdens de briefing vertelt hoe het zit met inzageverzoeken van burgers. Iemand die de regels kent, uitlegt en zorgt dat er volgens de regels wordt gewerkt. Die succesverhalen ophaalt en doorgeeft. Iemand die negatieve ervaringen bespreekt om van te leren. Deze collega moet heel dichtbij zijn: het is niet genoeg om elf 'ambassadeurs' te hebben binnen de Nationale Politie. In elk team is iemand nodig die deze rol op zich neemt. Dat is de cruciale randvoorwaarde voor succesvolle invoering van bredere toepassingen van bodycams en trouwens ook voor de invoering van de reguliere bodycams die nu in volle gang is.

6.4 Geleerde lessen voor dit soort innovaties

Tot nu toe lag de nadruk op de uitkomsten die specifiek van toepassing zijn op bodycams. De bodycam is een uniek apparaat, maar de geleerde lessen van dit onderzoek zijn voor een deel ook relevant voor andere technologische innovaties binnen de politie. Waarschijnlijk zijn de meeste algemene lessen al in de rest van dit rapport opgepikt door geïnteresseerde lezers. Een paar punten verdienen expliciet te worden benoemd.

De techniek is wel heel spannend

Een onderzoek van de Politieacademie naar technologisch innoveren in 2018 kreeg als ondertitel: “De techniek is niet zo spannend”. Daarmee werd bedoeld dat het niet zozeer een apparaat of een techniek is die bepaalt of een innovatie een succes wordt. Het zijn andere factoren die bepalend zijn. De grootste belemmerende factoren bij innovaties binnen de Nationale Politie waren capaciteit, continuïteit en kwaliteit. Die inzichten zijn voor een deel bevestigd in dit onderzoek: ook hier is het niet de techniek die de grootste problemen oplevert. Maar de inzichten worden voor een deel ook genuanceerd.

Een van de belangrijkste redenen waarom bredere toepassing van bodycams zo moeilijk van de grond komt, is nu juist dat politiemensen de techniek wél spannend vinden. Dat zal iedereen herkennen die zelf ooit een bodycam heeft aangezet. De vraag die onmiddellijk door je hoofd gaat is of de beelden nu worden opgenomen, hoe lang ze worden bewaard en wie er bij kan. Dus deze techniek is juist wel heel spannend. Het levert weerstand op bij een deel van de beoogde gebruikers en in een deel van de gevallen zelfs actieve tegenwerking.

Techniek kan ook helpen angst weg te nemen

Het interessante leerpunt uit dit onderzoek is dat de techniek zowel het probleem kan zijn als een deel van de oplossing. Juist dit soort moderne technologie die werkt via de cloud leent zich immers bij uitstek voor een systeem van logging, audit trails en controles. Toegang tot de opnames kan perfect worden afgeschermd door autorisaties en inlogprocedures. Alle handelingen kunnen automatisch worden geregistreerd in logfiles. Op die manier kan de technologie zelf juist bijdragen aan groei van het vertrouwen onder de gebruikers in de technologie. Zij kunnen met eigen ogen zien of gemaakte afspraken worden nageleefd. Dit doet niets af aan het feit dat er ook enthousiaste collega's nodig zijn in de teams die beschikbaar zijn voor vragen en praktische ondersteuning. Maar goede techniek maakt hun taak een stuk eenvoudiger, omdat ze naar eer en geweten kunnen zeggen dat er goede afspraken zijn gemaakt en dat die controleerbaar zullen worden nageleefd.

Ondersteuning is niet altijd ondersteunend

Dit onderzoek heeft laten zien dat veel ondersteunende afdelingen binnen de Nationale Politie, zoals techniek, automatisering en juridische experts, niet optimaal zijn ingericht om daadwerkelijk te ondersteunen – in elk geval niet voor dit soort innovaties. Bij verzoeken om mee te helpen bij het project, werd vaker doorverwezen dan geholpen. Ook leken veel mensen het belangrijker te vinden om gesprekken te voeren over wie de portefeuillehouder is en wie er over het budget gaat, dan om een werkelijk zinvolle bijdrage te leveren. Het is geen persoonlijk verwijt aan de medewerkers die allemaal met de beste bedoelingen aan het werk zijn. Het is een constatering dat de huidige cultuur en de inrichting van de ondersteunende afdelingen niet bijdraagt aan zorgvuldig experimenteren binnen de politie. Het feit dat dit project op verzoek van de korpsleiding werd uitgevoerd, was niet voldoende om dit te veranderen. Ongetwijfeld zijn de barrières nog veel groter voor enthousiaste mensen die een mooi innovatief project willen opstarten zonder expliciete opdracht vanuit de leiding.

Onderzoek is leerzaam, maar dringt niet door

De bodycam is twintig jaar geleden voor het eerst uitgetest door de Nederlandse politie. Sindsdien zijn er diverse experimenten gedaan en bruikbare lessen geleerd. Voor een deel zijn die lessen ook netjes opgetekend en beschikbaar gesteld voor anderen. Het is voor een onderzoeker die al een tijdje meedraait opvallend om te zien hoe weinig die informatie door lijkt te dringen tot in de haarvaten van de Nationale Politie. Voorspelbare valkuilen worden niet vermeden, voorzienbare vragen en zorgen worden niet voorzien en kunnen dus niet snel genoeg van replek worden gediend. Het wiel van de bodycam moet bijna door elke politiefunctionaris persoonlijk worden uitgevonden. Ook dit is wederom geen verwijt aan afzonderlijke medewerkers, die allemaal met de beste bedoelingen aan het werk zijn. Feit blijft dat er in het onderwijs aan nieuwe politiemensen en in de her- en bijscholing van het huidige personeel nauwelijks inzichten uit onderzoek worden benut die doorwerken in de praktijk. Ook nemen veel politiemensen op het moment dat ze tegen een probleem aanlopen maar weinig tijd voor reflectie voordat ze aan de slag gaan. Het zou goed zijn als het normaler wordt om even rond te kijken en rond te vragen om te zien of er eerder of elders relevante ervaringen zijn opgedaan.

7 Aanbevelingen

1. Algemene aanbeveling: kies voor leren

Van de vier onderzochte toepassingen is de mogelijke en de feitelijke meerwaarde het grootst bij leren. Het verdient dan ook aanbeveling als eerste voor die bredere toepassing te kiezen. Dit rapport geeft tegelijkertijd aan dat er nog veel geregeld moet worden voordat die meerwaarde verzilverd kan worden. In het kort komt het hierop neer:

- Juridisch: als een opname is gemaakt op grond van artikel 3 van de Politiewet mag die ook worden gebruikt om van te leren. Maar als leren het primaire doel is waarmee een opname is gemaakt, dan biedt artikel 3 van de Politiewet daarvoor onvoldoende grondslag: leren is immers geen onderdeel van de taakstelling van de politie. Dan zal er dus een andere grondslag moeten worden gevonden, zoals toestemming;
- Organisatorisch: leren van bodycams is nog niet ingeregeld binnen de politie. Als deze toepassing wordt gestimuleerd moeten er ook afspraken worden gemaakt en vastgelegd. Wellicht moet er een speciale vakgroep komen binnen de politieacademie voor het ontwikkelen van de spelregels, Human Resource Ontwikkeling moet worden aangesloten en er moet een *body of knowledge* komen die ook wordt onderhouden;
- Psychologisch: leren moet niet leiden tot controleren. Er is onderling vertrouwen nodig tussen degenen die de bodycams voor leerdoeleinden gaan gebruiken: de opnamen mogen niet leiden tot een beoordeling of een afrekening. Zo'n open en veilige leeromgeving ontstaat het snelst in kleine groepen en met expliciete afspraken over wat er wel en niet met de opnames mag worden gedaan (en wie daar toezicht op zal houden).

2. Algemene aanbeveling: vervolgonderzoek naar live streaming

Voor drie van de vier onderzochte toepassingen is duidelijk waar de kansen liggen (opsporing en leren) en waar niet (intelligence). Voor live streaming bodycams is het minder duidelijk. De mogelijke meerwaarde is groot, maar de feitelijke resultaten zijn gemengd. Van de vier toepassingen is dit de moeilijkste om te realiseren: technisch, juridisch en organisatorisch. Vandaar de aanbeveling een vervolgtraject te starten om uit te zoeken of het mogelijk is de meerwaarde van live streaming bodycams te gaan verzilveren. Het zou verstandig zijn dit vervolgtraject niet te beperken tot bodycams, maar te verbreden tot alle live streaming camera's die op de persoon of op een voertuig kunnen worden bevestigd:

- Live bodycams op de persoon voor inzet te voet, op bike, paard of motor;
- Live dashcams in voertuigen Landelijke Eenheid, ME-bussen en noodhulp;
- Live camera's aan helikopters en drones.

Deze toepassing zal alleen meerwaarde kunnen opleveren als er voldoende steun en ambitie is om echt grondig uit te zoeken hoe live streaming binnen de politie werkt en op welke momenten en op welke manieren het meerwaarde oplevert. Als blijkt dat die steun en ambitie voor een vervolgtraject aanwezig zijn, hoort daar ook voldoende budget, capaciteit en steun (in woord en daad) vanuit de korpsleiding bij.

3. Technische aanbeveling: reserveer ruimte voor maatwerk

In dit onderzoek is gebleken dat er bij de bredere toepassingen van bodycams vooral gebruik wordt gemaakt van andere bodycams dan de landelijke standaard die nu wordt uitgerold. Dat is wellicht niet verrassend omdat het gaat om het niet reguliere politiewerk. Wat voor velen echter als een onaangename verrassing zal komen is dat opvallend veel politiemensen privébodycams aanschaffen en de opnames via publieke diensten als WhatsApp en email verwerken en delen. Veel gesprekspartners voelden zich een beetje betrappt als ze vertelden dat ze zelf naar de winkel waren gegaan om een GoPro te kopen. Maar ze zagen gewoon geen alternatief:

“Eigenlijk is het te zot voor woorden dat je zelf dit soort materiaal moet aanschaffen voor je werk. Maar we hebben het nodig.”

“De processen binnen de politie gaan over enorm veel schijven. Iedereen moet er een plasje over doen. Dat gooit zoveel zand in de motor. Men vergeet vaak: ons werk is ad hoc werk.”

Dat is niet omdat de politiemedewerkers die dit doen geen boodschap hebben aan beveiliging; het is omdat ze niet de benodigde ondersteuning krijgen voor het maatwerk dat zij doen. Landelijke standaardisering biedt schaalvoordelen, maar niet elk probleem is standaard. Er zullen altijd toepassingen zijn waar de standaard bodycam niet geschikt voor is. Dan is maatwerk nodig en daar zou ruimte voor moeten worden gereserveerd. Hieraan moet worden toegevoegd dat ook maatwerk aan de wet- en regelgeving moet voldoen. Dus het inzetkader voor bodycams moet de grenzen die voor maatwerk gelden verduidelijken.

4. Juridische aanbeveling: write, watch, review

Naarmate het aantal bodycams groeit, zal ook het aantal opnames groeien en het aantal keren dat opnames worden gebruikt voor opsporing. Het zou goed zijn als er duidelijke richtlijnen komen hoe om te gaan met dit soort opnames, inclusief aanvullende begeleiding en training om de juridische kaders rondom de bodycams nog beter uit te leggen. Veel politiemensen vragen zich nu af of ze opnames van de bodycam mogen bekijken voordat ze hun proces-verbaal van bevindingen schrijven. In principe is dat niet de bedoeling, staat in het Inzetkader Bodycams. Een ambtsedig opgemaakt proces-verbaal van bevindingen heeft een unieke bewijswaarde in het strafrecht. Maar camerabeelden kunnen ook iets toevoegen. Daarom is de aanbeveling te gaan werken met de methode: write > watch > review.

Overigens is het makkelijker gezegd dan gedaan om volgens deze methode te gaan werken. Het vergt een aanpassing van het onderwijs op de Politieacademie, begeleiding van alle huidige politiemedewerkers en een aanpassing van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Maar dat is de investering waard, omdat dit niet alleen van toepassing is op bodycams, maar op alle camerabeelden. Ook zal het inzetkader bodycams moeten worden aangepast en aangevuld om alle vragen waar de praktijk mee worstelt duidelijker en consequenter te beantwoorden. Het gaat dan in elk geval om deze aspecten:

- mutaties in bedrijfsprocessensysteem van (bodycam) opnames;
- vermelden in het dossier ook als een opname niet is gebruikt voor opsporing;
- uniforme werkwijze bij inzageverzoeken van betrokkenen.

In het schema hieronder staat een beschrijving en een voorbeeld van de voorgestelde methode.

Stap in het proces	In het proces-verbaal
<p>Write</p> <p>De agent stelt een proces-verbaal van bevindingen op. De beleving van de agent op het moment van het incident staat centraal in deze eerste versie van het proces-verbaal. Die beleving heeft een unieke bewijswaarde, dus mag de opname op dat moment nog niet zijn bekeken.</p>	<p>"Ik dacht dat hij een pistool trok en daarom gaf ik een waarschuwingsschot met mijn dienstwapen."</p>
<p>Watch</p> <p>De agent bekijkt de opname van de bodycam. Dat helpt vaak bij het oprispen van het geheugen van de agent en het verbeteren van de kwaliteit van het proces-verbaal. Het aantal constateringene neemt toe en ook de kwaliteit van die constateringene.</p>	<p>"Ik heb na het opstellen van het proces-verbaal de bodycamopname bekeken. Ik zie op de beelden dat hij geen pistool trok, maar zijn portemonnee pakte."</p>
<p>Review</p> <p>De agent breidt het proces-verbaal uit met extra informatie die uit het bekijken van de opname kwam. Dit moet transparant en controleerbaar gebeuren. De rechter moet achteraf kunnen zien uit welke bron informatie komt: de beleving van de agent op het moment zelf of een aanvulling na het terugkijken van de bodycamopname?</p>	<p>"Ik zag bij het terugkijken van de opname dat hij zijn portemonnee pakte. Had ik dat zelf gezien, dan had ik natuurlijk niet geschoten. Maar ik zag het niet omdat het heel donker was en dus was het terecht dat ik schoot. De volgende keer zou ik hetzelfde doen."</p>

5. Juridische aanbeveling: afgeschermd, tenzij...

Uit dit onderzoek blijkt dat het aanbeveling verdient het huidige regime voor toegang tot beelden van bodycams om te draaien. Het huidige uitgangspunt "Openbaar, tenzij..." zou moeten worden veranderd in "Afgeschermd, tenzij..." Opnames van bodycams zijn politiegegevens die meestal worden verwerkt conform artikel 8 van de Wet politiegegevens. Daarvoor geldt het principe van *free flow of information*. Als een agent in Zeeland vandaag een kenteken controleert, moet zijn collega in Friesland dat de volgende dag kunnen zien. Maar bodycamopnames zijn onvergelijkbaar met andere politiegegevens. Het is geen mutatie die wordt uitgeschreven in zelfgekozen bewoordingen en vervolgens bewust in het bedrijfsprocessensysteem wordt opgeslagen om te delen met alle collega's. Een bodycamopname is een weergave van gebeurtenissen en handelingen van jezelf, zonder toelichting en zonder context. Dat zorgt ervoor dat veel politiemensen de bodycams liever niet aanzetten en als ze dat toch doen, de opnames dan liever niet makkelijk vindbaar te maken voor collega's. Dat kan door de verandering van het regime voor toegang tot de beelden worden verbeterd. Principieel is er geen bezwaar, omdat opnames van bodycams nu ook al een aparte status qua bewaartermijn en toegankelijkheid hebben.

Misschien dat het op termijn mogelijk is bodycamopnames weer te gaan behandelen als gewone politiegegevens en de default weer op openbaar, tenzij... te zetten. Maar gezien het kwetsbare draagvlak en vertrouwen voor de bodycams is het verdedigbaar in elk geval op de korte termijn te kiezen voor deze andere aanpak. Een opvallend groot gedeelte van de juridische, organisatorische en psychologische hobbels wordt erdoor geslecht en het levert nauwelijks nadelen op.

6. Organisatorische aanbeveling: begin klein en ga verhalen ophalen

De Nationale Politie is te groot om een spannende technologie als de bodycam uit te rollen zonder warme begeleiding. Het werkt eigenlijk alleen maar als er voor elk team van 50 tot 150 medewerkers een of twee 'ambassadeurs' zijn. Dus dat zijn een paar honderd ambassadeurs verspreid over heel Nederland. Zij moeten de medewerkers in hun team langzaam meenemen op de zoektocht richting implementatie van de bodycam. Zij moeten het eerste jaar heel intensief en daarna op een lager pitje deze rol blijven vervullen. Er zal nooit een punt worden bereikt waarop iedereen ineens tegelijk van mening is dat de bodycam een waardevolle toevoeging aan het politiewerk is. Als de bodycam zichzelf zou verkopen, zou dat inmiddels wel een keer zijn gebeurd. Dat is niet gebeurd omdat elke politiemedewerker persoonlijk overtuigd moet raken van het nut. De meeste mensen worden niet overtuigd door technologie op zich, maar door positieve verhalen over technologie. Mensen die zelf een keer een incident hebben meegemaakt waar de bodycam goed van pas kwam, zijn vaak zeer enthousiast. Een voorbeeld is het basisteam waar de politieman werkte die was mishandeld tijdens een controle. Het duurde heel lang om de daders te vinden en aan te houden. Als hij een bodycam had gedragen was het heel eenvoudig geweest. De collega's in zijn basisteam dragen sinds het incident nagenoeg allemaal standaard een bodycam: ze zijn 'door de bocht'. Maar de meeste van dit soort ervaringen worden niet zo breed gedeeld. Dus zijn er mensen nodig die dit soort verhalen ophalen en delen.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Dit onderzoek is begeleid door een commissie. De leden van de commissie deden dit op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid.

Dhr. W. van Amerongen
Opsporing Nationale Politie

Dhr. P. Kok
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Dhr. J. ter Mors
Intelligence Nationale Politie

Dhr. I. Nap
Programma Sensing Nationale Politie

Dhr. J. van Ommering
Openbaar Ministerie, Parket Generaal

Dhr. H. Reuvers
Politieacademie

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Programma Sensing van de Nationale Politie. Dagelijkse begeleiding werd gegeven door mw. S. Smit en dhr. P. Hammecher.

Bijlage 2 Inzetkader bodycams in vogelvlucht

(Projectteam Bodycams, versie juni 2020).

Voorwoord

Dit is de korte versie van het inzetkader Bodycams. Een kader dat de landelijke ingebruikneming van de Bodycam ondersteunt. Het hoofddoel voor de inzet van de bodycam is: versterking van het deescalerend vermogen van de politiemedewerkers. Veel politiemedewerkers ervaren bij het dragen van een bodycam een positieve bijdrage aan het politiewerk, bijvoorbeeld in het voorkomen van escalaties, de bijdrage aan de waarheidsvinding en het vergroten van de veiligheid en het veiligheidsgevoel.

Met het inzetkader biedt de politie informatie aan haar eigen medewerkers, burgers, ketenpartners en andere partijen over de wijze waarop het middel wordt ingezet. Realiseer je dat het inzetkader niet alleen geldt voor de bodycam maar ook voor andere devices waarmee opnamen gemaakt kunnen worden.

Wat is een bodycam

Een bodycam is een draagbare camera die op of aan het lichaam wordt bevestigd, en die videobeelden en audio kan registreren, opslaan en optioneel real-time verzenden. Het filmen met een bodycam (ongeacht merk en type) is feitelijk een observatie met behulp van een technisch middel: een vorm van versterkte waarneming. De camera registreert datgene waarop hij gericht is, in veel gevallen dus de gebeurtenissen die de drager zelf meemaakt, ziet en/of hoort.

Wettelijke taak en grondslag

In de wettelijke taakstelling van de politie ligt besloten dat de politie alle handelingen mag verrichten die nodig zijn om haar taak naar behoren te vervullen. Daarbij geldt de verplichting te handelen in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels. Bij de inzet van bodycams wordt al snel inbreuk gemaakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat is alleen toegestaan wanneer daarvoor een wettelijke grondslag bestaat en de doelen waarvoor de bodycam wordt ingezet gericht zijn op de taken:

- a) handhaving openbare orde
- b) strafrechtelijke handhaving rechtsorde
- c) hulpverlening aan hen die deze behoeven
- d) taken ten dienste van justitie
- e) waken over de veiligheid van personen.

Inzet van de bodycam

De bodycam wordt vrijgegeven na registratie van de gebruiker. Vanaf dat moment is de bodycam stand-by, dat wil zeggen zodanig ingesteld dat bij het starten van een opname ook een daaraan voorafgaande periode is geregistreerd en vastgelegd. Naast deze 'voorafgaande' wordt ook metadata (gebruiker, datum, tijdstip, locatie) geregistreerd. Bij de inzet van de bodycam houden we rekening met rechten en vrijheden van burgers. Daarbij gelden een aantal uitgangspunten:

1. Bodycams worden ingezet ten behoeve van 'niet-stelselmatige observatie'
Dus observaties zijn beperkt en kortstondig en opnamen leveren geen min of meer volledig beeld op van bepaalde aspecten van iemands leven.
2. Bodycams worden ingezet op voor het publiek onbeperkt toegankelijke plaatsen, zoals de openbare weg, een plein, een restaurant of een museum.
Dus observaties mogen geen aanmerkelijke inbreuk maken op een gewaarborgd grondrecht (zoals het huisrecht).
3. Het is in beginsel niet toegestaan om opnamen te maken op niet-publiek toegankelijke plaatsen.
Dus achteraf moet goed kunnen worden uitgelegd waarom opnamen zijn gemaakt op de niet-publiek toegankelijke plaats.
4. Voor het beoordelen van de noodzaak om in een bepaalde situatie bodycams daadwerkelijk in te zetten, moeten de belangen van betrokkenen worden meegewogen.
Daarbij spelen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol.
Er zal dus steeds afgewogen moeten worden wanneer bodycams wel en niet ingezet worden en met welke noodzaak precies, wanneer en hoe lang er opnamen worden gemaakt (de hele dienst of alleen bij contacten met burgers, bij incidenten, of ingeval van geweldsituaties), en of er daarbij niet meer personen en/of plaatsen in beeld worden gebracht, dan strikt noodzakelijk is voor het beoogde doel.
5. Bodycams moeten openlijk en duidelijk zichtbaar gedragen worden.
Dus heimelijk gebruik is niet toegestaan
6. Burgers moeten kunnen weten dat zij gefilmd kunnen worden door de politie.
Dus maak op niet mis te verstane wijze kenbaar dat opnamen (kunnen) worden gemaakt.
Dit kan mondeling, dan wel door een duidelijk zichtbaar oplichtend signaal van de bodycam of een andere duidelijk zichtbare communicatie-uiting.

Verslaglegging

Politiehandelingen, dus ook het gebruik van de bodycam en de verwerking van opnamen, moeten achteraf controleerbaar zijn. Dit moet blijken uit de verslaglegging waaruit af te leiden is: wanneer de bodycams is ingezet en met welk doel. Na gebruik van de bodycam worden de opnamen geüpload en na beoordeling op bruikbaarheid door de politiemedewerker gekoppeld met de registratie in het bedrijfsprocessysteem (BVH of Summ-IT). Opnamen die niet worden gekoppeld worden na 28 dagen gewist. De opnamen die wel worden gekoppeld dienen voorzien te worden van het BVH registratienummer. In het belang van de waarheidsvinding maakt de drager van de bodycam zo veel mogelijk proces-verbaal op voordat hij de bodycam-opnamen bekijkt. Indien opnamen wel bekeken zijn voordat het proces-verbaal is opgemaakt (bijvoorbeeld omdat de politieambtenaar het zich vanwege een bijzonder stressvolle situatie niet helemaal scherp herinnert), wordt dat vermeld in het proces-verbaal.

Verwerken van bodycam-opnamen

Het verwerken van bodycam-opnamen omvat alle handelingen met betrekking tot die opnamen, zoals het bekijken van beeldmateriaal, uitluisteren, tonen in briefings, zoeken, kopiëren, verbeteren van de kwaliteit, toevoegen van tekst, ‘blurren’ van gezichten, tatoeages, kentekens en straatnaamborden, vervormen van stemmen, mailen, verwijderen en vernietigen.

Bodycam-opnamen zijn politiegegevens in de zin van de Wet politiegegevens (Wpg) en moeten als zodanig verwerkt worden. De politie mag dus alleen bodycam-opnamen verwerken:

- die rechtmatig verkregen zijn
- met daartoe geautoriseerde politiemedewerkers (of anderszins daartoe aangewezen personen)
- voor zover die opnamen noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de politietaak
- voor de in de Wpg geformuleerde doeleinden
- die ter zake dienend, toereikend, niet bovenmatig en accuraat zijn.

Gevoelige persoonsgegevens

Bodycam-opnamen zijn gevoelige gegevens in de zin van de Wpg. Op opnamen kunnen fysieke kenmerken zichtbaar zijn die iets zeggen over gezondheid, godsdienstige overtuiging of afkomst. De wetgever eist dat de verwerking van dergelijke gevoelige gegevens alleen plaatsvindt in aanvulling op de verwerking van andere politiegegevens en alleen voor zover dit voor het doel van de verwerking onvermijdelijk en strikt noodzakelijk is. Het is dus niet toegestaan om bodycam-opnamen te bewaren als deze niet op de een of andere wijze verbonden zijn met andere niet-gevoelige politiegegevens, zoals mutaties in de politiesystemen. Dat verband moet expliciet gelegd worden (bijvoorbeeld met een mutatie over een horecadienst).

Termijnen

Voor iedere verwerkingsgrondslag schrijft de Wpg voor hoe lang de gegevens verwerkt en bewaard mogen worden, en wanneer ze moeten worden vernietigd. Voor alle politiegegevens geldt dat zij vernietigd moeten worden zodra ze niet meer noodzakelijk zijn voor het doeleinde waarvoor ze zijn verzameld of worden verwerkt.

Verstrekingen

Bij verstrekkingen mogen betrokkenen (burgers en politiemedewerkers) niet herkenbaar zijn tenzij ze daarvoor schriftelijke, uitdrukkelijke toestemming hebben gegeven. Als die toestemming ontbreekt, moeten de identificerende kenmerken zo veel mogelijk onherkenbaar gemaakt worden (‘blurren’). De opnamen dienen zich te beperken tot een zakelijke inhoud en de medewerker wordt de mogelijkheid geboden om fragmenten met een meer persoonlijke inhoud aan de opnamen te laten onttrekken. Indien zich hierover eventueel een verschil van inzicht voordoet, besluit de gemandateerde verantwoordelijke. Betrokkenen worden (zo veel mogelijk) vooraf op de hoogte gesteld van het publicatiemoment.

Gebruik van opnamen

Bodycam-opnamen kunnen gebruikt worden:

- a. ter ondersteuning van de dagelijkse politietaak.
- b. bij de afhandeling van klachten, interne- en strafrechtelijke onderzoeken.
- c. voor politie-onderwijs, training en coaching van politiemedewerkers.
- d. voor organisatie- en wetenschappelijk onderzoek
- e. voor openbaarmakingen naar burgers.

Aandachtspunten

Voor politiemedewerkers is het belangrijk zich te realiseren dat:

1. Inzet en gebruik geschiedt op basis van vrijwilligheid, dat wil zeggen dat niemand verplicht kan worden om een bodycam te dragen.
2. Het niet is toegestaan om gebruik te maken van andere dan door de dienst verstrekte bodycams.
3. Bij ontdekking van verlies of diefstal van bodycams of gegevensdragers dit onmiddellijk gemeld dient te worden aan de leidinggevende.
4. Bodycam-opnamen zijn politiegegevens, bij de verwerking is het schenden van de geheimhoudingsplicht strafbaar.
5. Bodycams zijn voorzien van een uniek nummer en worden uitgereikt aan politiemedewerkers waarvan naam en dienstnummer wordt geregistreerd.
6. In beginsel de drager zelf de eigen bodycam-opnamen beoordeelt op geschiktheid en noodzakelijkheid voor het politiewerk.
7. Voor zover identificeerbaar op opnamen, verbalisant en andere betrokken collega's op de hoogte moeten worden gesteld wanneer opnamen gevorderd/verstrekkt worden door/aan derden. Dit is niet het geval bij verstrekkingen aan bevoegd gezag of binnen het politiedomein.

Bijlage 3 Bodycams bij ondersteuningsgroepen

Voor dit onderzoek is door een van de deelnemers aan het landelijk overleg van de ondersteuningsgroepen in alle eenheden een vraag uitgezet bij alle ondersteuningsgroepen (OG's). De vraag was of zij met bodycams werken en zo ja, hoe lang al, met welke bodycams en op welke wijze. In negen van de elf eenheden heeft de ondersteuningsgroep bodycams. Hieronder staat per groep welke bodycams zij gebruiken.

Noord Nederland: Zepcam, GoPro & diensttelefoon

De ondersteuningsgroep Noord Nederland (OG-NN) gebruikt al sinds 2011 camera's bij het uitvoeren van voorverkenningen en bij het in beeld brengen van subjecten in het kader van "artikel 3 inzetten" (dit zijn openbare orde inzetten en sensing) en bij het evalueren van inzetten, trainingen en oefeningen. In eerste instantie gebeurde dat met Zepcam bodycams (T1) en in die tijd is samen met Zepcam door de OG-NN meegewerkt en meegedacht aan de ontwikkeling en verbetering van de spy-bril en de spy-knoopgatcamera. In de periode van 2011 t/m 2015 werden zes T1 camera's aangeschaft, waarvan vier met een *live streaming* mogelijkheid. De beelden die gemaakt werden kwamen in Groningen binnen op een afgeschermd server. Voordeel van deze camera's was dat ze ook voorzien waren van een night-vision modus. In 2018 en 2019 werden twee GoPro camera's aangeschaft (GoPro 4 action camera en GoPro 7 session camera). Deze camera's hebben geen night-vision modus en de opnames worden lokaal opgeslagen op een SD-card. Dat voldoet niet aan de eisen. Naast echte bodycams wordt er incidenteel bij instappen gebruik gemaakt van de camera van de diensttelefoon.

Oost Nederland: diensttelefoon

In Oost Nederland zijn door de afdeling regionale conflict- en crisisbeheersing geen camera's verstrekt aan de ondersteuningsgroep. Daarom heeft deze groep ook geen beschikking over de knoopcamera of brilcamera. Er worden incidenteel wel opnames gemaakt met de diensttelefoon.

Midden Nederland: privé-middelen

De ondersteuningsgroep Midden Nederland maakt ook video-opnames, maar er zijn geen middelen verstrekt door de politie. Daarom maakt men hier gebruik van privé-middelen. Ook worden camera's van basisteams of ondersteuningsteams geleend. Deze camera's zijn van verschillende merken en types. De ingezette camera's worden als bodycam gebruikt als de inzet of aanvrager hierom verzoekt, bijvoorbeeld vanuit opsporingsbelang of om de reactie van verdachten zichtbaar te maken. De bodycams worden ook heimelijk ingezet bij verkenningen en tijdens 'afvangacties'.

Noord-Holland: Zepcam & Arlo

In het verleden heeft de ondersteuningsgroep Noord-Holland wel gebruik gemaakt van de Zepcam en de bijbehorende knoopcamera en brilcamera. Deze worden al lang niet meer gebruikt, maar liggen in het magazijn. Nu gebruikt de groep het Arlo camera-systeem. Het gaat hierbij om losse camera's van het merk Arlo pro in combinatie met een 4G router waardoor de beelden *live* gestreamd kunnen worden. De genoemde camera's zijn in te zetten in diverse opstellingen en zijn daardoor gemakkelijk weg te leggen. Eén van deze camera's is ingebouwd in een demontabel geel zwaailicht met magneetvoet die op het dak van de onopvallende Mercedes-Benz Sprinter (bus) geplaatst kan worden waardoor deze helemaal niet opvalt in het straatbeeld. Dit is handig voor verkenningen.

Amsterdam: (geen)

In Amsterdam werd ten tijde van deze inventarisatie nog gewerkt aan het inrichten van de ondersteuningsgroep. Men was bezig met het werven van personeel en men hoopte rond de zomer operationeel te zijn. De groep maakt dus nog geen gebruik van camera's, maar haakt heel graag aan bij de landelijke ontwikkelingen.

Den Haag (geen)

In Den Haag wordt door de ondersteuningsgroep geen gebruik gemaakt van camera's voor verkenning.

Rotterdam (Hikvision en KT&C)

Het Team Parate Eenheden (TPE) heeft vier camera's in gebruik voor heimelijke doeleinden. Bij heimelijk gebruik is de pinhole camera makkelijk in gebruik. De dome-camera is ingebouwd in een omgebouwde 'werkbus' die hierdoor niet opvalt in het straatbeeld. Het gaat om twee Hikvision camera's (Zoom mini PTZ) en twee KT&C Micro 'pinhole' IP camera's. Deze camera's krijgen hun voeding over de kabel waarmee data naar de router wordt verzonden (power over ethernet – POE). De technologie komt samen in een transmissiekoffer met een accu en een router. De koffer is dus nodig om een set bodycams te kunnen laten functioneren. Er zijn twee koffers, dus kunnen er twee camera's tegelijk worden gebruikt. De camera's hebben een VPN-verbinding om hun data te delen. De data wordt op de server van het programma Milestone (Essentials +) ontvangen. Ook is het mogelijk om op de bijgeleverde twee Ipads beelden *live* te bekijken. Daarnaast beschikt de TPE al geruime tijd over een aantal zelf aangeschafte bodycams. Deze worden echter niet meer gebruikt, omdat zij hun data lokaal opslaan en dus niet beveiligd zijn.

Zeeland West-Brabant (privé GoPro & diensttelefoon)

In deze eenheid heeft de ondersteuningsgroep geen artikel 3 camera's. Twee collega's nemen tijdens inzetten hun eigen GoPro mee of men maakt gebruik van de GSM-camera.

Oost Brabant (diensttelefoon)

In deze eenheid maakt de ondersteuningsgroep nauwelijks gebruik van heimelijke camera's. Hoogstens een keer van de GSM-camera.

Limburg (GoPro)

De ondersteuningsgroep Limburg maakt in principe bij iedere inzet gebruik van videocamera's. Het gaat hierbij om een ouder model GoPro. Deze is niet voorzien van infraroodfunctie en dat is een gemis bij inzetten in het donker. De camera's worden niet heimelijk ingezet.

Landelijke Eenheid (GoPro)

De ondersteuningsgroep van de Landelijke Eenheid maakt gebruik van videocamera's: heimelijk bij voorverkenningen, voor zover mogelijk tenminste, en bij inzetten als bodycam. Deze groep gebruikt de Gopro8.

Bijlage 4 Gesprekspartners

De vijftig politiemedewerkers die mij hebben geholpen bij dit onderzoek zijn werkzaam in alle eenheden. Met sommigen heb een kort gesprek of mailwisseling gevoerd. Met anderen heb ik tientallen keren contact gehad gedurende de anderhalf jaar dat dit onderzoek liep. Ik dank iedereen hartelijk voor de medewerking – zonder de bereidheid om over ervaringen en ideeën te praten met ‘een externe’ is dit soort onderzoek niet mogelijk.

Aantal gesprekspartners per eenheid

Amsterdam	5
Den Haag	7
Landelijke Eenheid	7
Limburg	1
Midden Nederland	3
Noord Holland	4
Noord Nederland	6
Oost Brabant	4
Oost Nederland	1
Rotterdam	5
Zeeland West-Brabant	4
Overig	3
Totaal	50

Bijlage 5 Literatuur

- CapGemini Consulting (2018). *Evaluatie voorlopig inzetkader bodycams*. In opdracht van Landelijk Project Bodycams, Programma Sensing.
- Dammer, G. & Steen, J. van der (2018). *Leren en werken met bodycams in de politieorganisatie: hoe kan het anders én beter?* In opdracht van Politie Eenheid Noord-Holland.
- Dubelaer, M.J. & Vanderveen, G.N.G. 'Beeld en geluid in het strafproces', *Nederlands Juristenblad* (84) 2009, p. 1954-1960.
- Ernst, S., ter Veen, H., Lam, J., & Kop, N. (2019). *Leren van technologisch innoveren*. Politieacademie.
- Flight, S. (2017). De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk; Een internationaal literatuuronderzoek. Reed Business, Amsterdam.
- Flight, S. (2019a). Focus: Evaluatie pilot bodycams Politie Eenheid Amsterdam 2017-2018. Sdu, Den Haag.
- Flight, S. (2019b). Evaluatie bodycams Landelijke Eenheid; Proeftuin bodycams Dienst Infrastructuur 2018. Sdu, Den Haag.
- Ham, T. van, H. Ferwerda & J. Kuppens (2010), Cameratoezicht in beweging. Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie, Bureau Beke: Arnhem.
- 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.
- Kesteloo, L. & Vredevelde, A. (2021), 'Bodycambeelden als controlemiddel in de strafrechtspraktijk'. *Nederlands Juristenblad*.
- Nationale Politie (2015a), *Startdocument Bodycams*, Landelijk Programma Sensing, Project Bodycams.
- Nationale Politie (2015b), *Informatie/stand van zaken onderwerp bodycam door de NP*, Nationaal Programma Sensing, Landelijk Project Bodycams.
- Nationale Politie (2015c), *Eindrapport Pilot Bodycams Nijmegen*, Opdrachtgever: Programma Sensing, project Bodycams, 27 januari 2015.
- Nationale Politie, Eenheid Den Haag (2019): *Project videodistributie bodycambeelden*, 15 oktober 2019.
- Nationale Politie (2020), Landelijk Inzetkader Bodycams Operationeel Gebruik.

- Phelps, J., Strype, J, Le Bellu, S., Lahlou, S. and Aandal, J. (2016). 'Experiential learning and simulation-based training in Norwegian police education: examining body-worn video as a tool to encourage reflection' in: *Policing*.
- Veen, H. ter & Kop, N. (2021), *Innovatiekracht versterken; Een longitudinale processtudie naar technologisch innoveren bij de politie 2017 – 2020*. Politieacademie, Apeldoorn.
- Vredeveldt, A., Kesteloo, L. & Hildebrandt (2020), *De rol van bodycambeelden in de opsporing en bewijsvoering*. Politie & Wetenschap, Den Haag; Vrije Universiteit, Amsterdam.

Bijlage 6 English summary

Can bodycams do more than prevent violence and aggression?

Wearing a bodycam makes Dutch police officers safer: they experience less violence and threats than their colleagues without these small wearable cameras. This fact has been empirically proven in a randomized controlled trial study in the regional police force of Amsterdam. This finding convinced the leadership of the National Police to roll out two-thousand bodycams and make this technology available to all frontline police officers in the country.

But bodycams can in theory do much more than prevent aggression in the interactions between police and the public. The question is if they can be useful in investigations, intelligence, learning and live streaming. The National Police has commissioned Sander Flight to start a research in search of an answer to these questions:

1. What is the possible added value of these four broader ways of using bodycams?
2. What is the actual added value?
3. What technical, legal and organizational requirements have to be fulfilled?
4. What broader lessons can we learn about this type of innovation within the police?

The study was conducted during 2020 and the first six months of 2021. Information has been gathered by working together with each of the eleven regional units of the National Police. The method used was participatory Action Research. Information sources include in-depth interviews with fifty police representatives, literature review, policy documents, jurisprudence and analyses of logfiles from bodycam systems.

Application 1: Investigations

Using bodycams for investigations and prosecution is a very promising and valuable way of using bodycams, both in theory and in practice. Using bodycams for evidence gathering is often the first thing that springs to mind when bodycams are discussed. But a number of requirements have to be met in order for this application to become successful. Technically, two improvements are necessary. First of all, the recordings have to be made more accessible to the officers who recorded them in order for them to incorporate them into their written statements and investigation files. Second, public prosecution and the courts have to be given access to specific recordings. All bodycam recordings are stored in a protected online cloud storage. With the right authorization and security measures, any computer with access to the internet can review the original recording. This means that copies would no longer be necessary which would tremendously enhance the usability of bodycam recordings for criminal prosecution. This application is in accordance with the law, because criminal prosecution is part of the daily policetask on which the use of bodycams is based. In terms of organizational requirements, three issues stand out. Management will have to start promoting the use of bodycams for investigations, officers have to actively make their recordings retrievalbe for others by adding meta-information in their reports and the back-office should automaticaly inform each officer if one of their recording is being reviewed by another officer as part of an investigation.

Application 2: Intelligence

Using bodycams for intelligence gathering purposes is the least promising of the four applications that were studied here. The type of bodycam currently available is not regarded as a logical tool by officers tasked with intelligence gathering. These officers would often prefer to use hidden cameras. Second, there is a legal barrier considering the fact that intelligence gathering will often lead to a substantial infringement on the personal privacy of subjects, which is not possible within the standard legal framework for bodycams. Finally, intelligence gathering with bodycams leads to substantial organizational and psychological challenges. There may be specific niches where bodycams can play an important part, but most police officers do not regard bodycams and intelligence as a logical combination.

Application 3: Learning

A third possible broader application of bodycams is reviewing recordings with the purpose of learning and evaluating. Recordings can show what happened and reviewing these can rapidly improve the quality of the evaluation of incidents. Both in theory and in practice, this use of bodycams as a tool for learning is the most promising of all four applications studied here. Each police unit provided good examples, which shows that bodycams are not only fit for this purpose, but are already actually being used for it. However, there are some conditions. A technical requirement is that reviewing one's own recording has to become easier for the officers involved. Looking at the legal framework, this application is possible provided the recording was made in the course of a daily police task. The law does not allow the making of recordings in public space if the only purpose is to use that recording as learning material. The organizational and psychological challenges all have to do with creating a safe learning environment. This application of bodycams is most productive if a small group of colleagues reviews a recording and reflects in a positive critical way. The goal should be to learn and not to settle a score or shift the blame. Furthermore, it is important to inform an officer if their recording will be used in education, evaluation or training. Because all recordings are stored in a cloud environment, this can be easily programmed into the software and incorporated in procedures. This will boost confidence in the technology: the audit trail of each recording will show when each recording has been viewed, and by whom.

Application 4: Live streaming

Some of the bodycams that are available on the market enable live streaming of video and audio to a local police control room or to a regional alarm centre. In theory, this is a very promising application of bodycams, but the actual experiences have produced mixed results: sometimes very positive, sometimes very negative. The current technology is not designed optimally to support this application of bodycams: realizing a realtime connection with video and audio is not easy. On the legal side, an extra step will also often be necessary, because transmitting footage creates new risks for privacy and necessitates new protective measures. An additional Data Protection Impact Assessment will often be required. The main issues, however, are of an organizational and psychological nature. There is no use in transmitting video in realtime if there is no officer on the receiving end to watch and listen and react. This is feasible during some larger events, but not in the regular daily practices of police. The local and regional command centers are incapable of adding this task to their workload. Psychologically, finally, the main challenge for live streaming is to build trust on the side of the officer wearing

a bodycam. Most users of bodycams want to be able to control whether the connection is activated in order to avoid embarrassing moments.

Lessons learned

On a more general level, this study leads to some interesting insights for this type of innovations within the National Police.

- First, this study – again – shows that bodycams lead to technical challenges, but that organizational and psychological issues are much more influential in determining the outcome. At the same time, this study shows that most modern, digital technology itself offers some simple but powerful solutions to alleviate concerns. Logging all events (e.g. watching, copying, deleting) for all recordings is relatively straightforward. This enhances trust in the technology because the system itself makes it possible to find out who has watched a specific recording.
- A second lesson from this study is that support-teams within the National Police – despite good intentions among all those working in those teams – are not generally supportive of this type of innovation. In many cases, a call for help to address a specific technical, legal or organizational challenge did not answer the questions or solve the problem, but raised new questions and increased the number of challenges.
- There is insufficient room for customized solutions within the organization which leads to a reluctance in embracing innovative ideas. This may be largely unavoidable within big organizations as these will always have a tendency to be conservative. But this becomes a real problem if good ideas are nipped in the bud. This will hinder all innovations, even this one that had the explicit support from the top leadership of the National Police. The challenges for local or regional initiatives will be even greater.
- A fourth and final lesson is that research is valued by the higher echelons, but underused in training and in the workplace. The police are good at ‘doing’ and a little less in ‘thinking’. The police would benefit greatly if officers that are about to start with something new would take moment to look around to see if someone else has perhaps had the same idea and learned some useful lessons.

Conclusion and recommendations

The four wider applications of bodycams studied here, could be beneficial for police in specific conditions. But not every application is as promising as the next. And even the most promising application will not take care of itself. This leads to the following recommendations that are discussed in-depth elsewhere in this report:

1. Stimulate learning: this is the most promising application in theory and in practice;
2. Organize a follow-up study for live streaming and include other types of cameras;
3. Always leave room for customization: the standard bodycam is not always the most suited;
4. Implement a write-watch-review method when using recordings as evidence;
5. Make sure recordings are only viewed by other officers when necessary;
6. Start small and gather success stories to share and enhance support for bodycams.

Bodycams breder bekeken

Onderzoek naar bredere toepassing van bodycams door de politie

De Nationale Politie werkt al jaren met bodycams: kleine camera's die op het uniform worden gedragen en die beeld en geluid kunnen opnemen. In 2019 is besloten tweeduizend bodycams aan te schaffen, zodat elk basisteam over een aantal bodycams kan beschikken.

Tot op heden worden bodycams vooral gezien als een middel ter voorkoming van agressie en geweld in interacties tussen politie en publiek. Maar bodycams kunnen veel meer: opsporing, intelligence, leren of *live streaming*. Dit zijn allemaal toepassingen die niet vanzelf tot ontwikkeling komen.

Dit onderzoek gaat over de vraag wat de meerwaarde van deze bredere toepassingen van bodycams voor politiewerk is. Daarbij is de aandacht gericht op vier toepassingen van bodycams:

- Opsporing
- Intelligence
- Leren
- Live streaming

Elke van deze vier toepassingen is in de praktijk onderzocht om te zien wat de feitelijke meerwaarde voor politiewerk is. Ook zijn de randvoorwaarden in kaart gebracht: wat is er technisch, juridisch en organisatorisch nodig?

Dit onderzoek laat zien dat een goed idee niet genoeg is. Goeie ideeën moeten worden uitgewerkt en ondersteund om in de dagelijkse praktijk tot volle wasdom te komen. Daarbij is het van belang dat de technologie goed functioneert. Zonder techniek wordt het niets. Maar veel belangrijker zijn de mensen die de technologie gebruiken. De juridische, organisatorische en psychologische aspecten van bodycams hebben meer invloed op de meerwaarde dan de technische aspecten.

Een overkoepelend thema in dit onderzoek is de vraag wat de hier geleerde lessen vertellen over andere technologische innovaties bij de politie. Dat betekent dat dit onderzoek niet alleen interessant is voor mensen die meer over de bredere toepassing van bodycams willen weten, maar ook voor degenen die geïnteresseerd zijn in technologisch innoveren in het algemeen.

Sander Flight

Onderzoek & Advies