

Evaluatie bodycams

Gemeente Diemen



Onderzoek door

Sander Flight Onderzoek & Advies

In opdracht van

Gemeente Diemen

Datum

6 april 2022

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Bodycams in Diemen	4
1.2	Tijdslijn	4
2	Wettelijk kader en privacybescherming	6
2.1	Grondrechten	6
2.2	Grondslag voor de bodycams	6
2.3	Privacybescherming	7
2.4	Actief informeren betrokkenen	8
3	Resultaten	12
3.1	Gebruik bodycams	12
3.2	Opnames maken en gebruiken	13
3.3	Preventie van agressie	13
3.4	Veiligheidsgevoel	14
3.5	Eindoordeel	15
4	Conclusies en aanbeveling	16
4.1	Conclusies	16
4.2	Aanbevelingen	17

1 Inleiding

1.1 Bodycams in Diemen

De gemeente Diemen wil dat alle werknemers van de gemeente veilig kunnen werken. De buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en toezichthouders van de gemeente zijn actief op straat. Zij krijgen tijdens hun werk soms te maken met agressieve burgers. Om hun veiligheid te vergroten zijn al allerlei maatregelen genomen, zoals trainingen en uitrusting, zoals handboeien. Mogelijk kunnen bodycams de veiligheid nog verder vergroten. Een bodycam is een kleine camera die op het lichaam wordt gedragen en die beeld en geluid kan opnemen. De bodycam wordt in het kader van goed werkgeverschap ingezet ter bevordering van de veiligheid van de boa's en toezichthouders – voor deze groep medewerkers wordt in dit rapport ook vaak de term 'handhavers' gebruikt – van de gemeente Diemen. Dat doel kan op twee manieren worden bereikt. Ten eerste kunnen de bodycams een preventief effect hebben: mensen die weten dat ze worden gefilmd zijn meestal geneigd zich beter te gedragen. Ook als de bodycam niet preventief werkt, kan deze alsnog bijdragen aan de veiligheid van medewerkers. Bodycams kunnen immers ook opnames maken van incidenten. Als dat gebeurt kan de opname door de gemeente aan de politie worden verstrekt na een bedreiging, belediging of mishandeling van een handhaver. De politie kan de opname dan in het opsporingsonderzoek gebruiken als bewijsmateriaal.



Om te onderzoeken of de bodycams de veiligheid van handhavers vergroten, is besloten een proef met bodycams te houden. Vier boa's en twee toezichthouders van de gemeente Diemen hebben op proef een half jaar een bodycam gedragen. De proef is begonnen in september 2021 en zes maanden later is deze evaluatie uitgevoerd. De gemeente Diemen beoordeelt op basis van deze evaluatie of de bodycam meerwaarde oplevert en of deze permanent aan de uitrusting van het team moet worden toegevoegd.

1.2 Tijdlijn

29 oktober 2020: Motie gemeenteraad

Bij de behandeling van de begroting op 29 oktober 2020 is door een aantal fracties in de gemeenteraad een motie ingediend. Zij vroegen het college te onderzoeken of het mogelijk is een experiment te starten met bodycams voor de buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders die ermee willen werken. De motie is verworpen, maar de burgemeester deed wel de toezegging met een uiteenzetting te komen waarin de voor- en de nadelen van het gebruik van de bodycam nader werden toegelicht.

17 mei 2021: Raadsvoordracht

De gemeenteraad kreeg in mei 2021 de toegezegde uiteenzetting over bodycams van de burgemeester. Daarin werd gevraagd akkoord te gaan met een pilot van een jaar om de uitrusting van boa's en toezichthouders in de openbare ruimte uit te breiden met een bodycam. Na de proefperiode zou een evaluatie worden voorgelegd, inclusief een voorstel om al dan niet permanent over te gaan tot het gebruik van bodycams voor alle toezichthouders en boa's van het team Handhaving.

3 september 2021: Enquête 0-meting

Voordat de handhavers met de bodycams gingen werken, hebben ze een online enquête ingevuld: de 0-meting. Daarin zijn vragen gesteld over hun veiligheidsgevoel en over recente ervaringen met agressie en geweld tijdens het werk. Vervolgens werden hun opinies gepeild over de bodycam. De reden om een 0-meting vooraf te houden, is dat dit het mogelijk maakt te zien of de meningen veranderen als er daadwerkelijke ervaringen zijn opgedaan met de bodycams.

13 september 2021: Bodycams de straat op

Twee toezichthouders en vier boa's kregen een bodycam en hebben deze sindsdien gebruikt tijdens hun werk. De bodycams staan standaard op *stand-by*, maar maken pas opnames als op de knop wordt gedrukt. Dit gebeurt als de drager van de bodycam zich onveilig voelt of als een situatie (mogelijk) uit de hand loopt.

10 maart 2022: Enquête 1-meting

De toezichthouders en boa's die met de bodycams hebben gewerkt, hebben een online enquête ingevuld: de 1-meting. Ook is er met drie gebruikers van de bodycams gesproken en met de teamleider van handhaving. Daarnaast is een overzicht gemaakt van alle opnames die zijn gemaakt en de opnames die zijn gebruikt.

2 Wettelijk kader en privacybescherming

2.1 Grondrechten

Het recht op privacy is vastgelegd in de Nederlandse Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Artikel 10 lid 1 Grondwet 1

Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

Artikel 8 lid 2 EVRM

Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van [het recht op privacy], dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De bodycams leveren een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op voor iedereen die in beeld komt. Maar het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is wel fundamenteel, maar niet absoluut. In specifieke gevallen en onder een aantal voorwaarden mogen dit soort rechten worden afgewogen tegenover andere belangrijke rechten, zoals het recht om veilig te kunnen werken. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.2 Grondslag voor de bodycams

Maken van opnames: Burgerlijk Wetboek en Arbowet

De gemeente Diemen geeft de bodycams aan de handhavers op grond van haar wettelijke plicht een goed werkgever te zijn en een veilige werkplek te bieden. In artikel 611 van het Burgerlijk Wetboek Boek 7 staat: “De werkgever en de werknemer zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed werknemer te gedragen.” Een vergelijkbare verplichting volgt uit artikel 3, lid 1 Arbowet: “De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden.” De bodycams worden ingezet vanuit deze privaatrechtelijke verplichtingen die de gemeente heeft als werkgever. De bodycams worden dus niet ingezet vanuit de functie als handhaver.

Verwerken van de opnames: Algemene verordening gegevensbescherming

Als een bodycam eenmaal een opname heeft gemaakt, geldt voor de verwerking van die beelden de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Verwerking van persoonsgegevens is alleen toegestaan als de AVG daar een grondslag voor biedt. De grondslag voor de verwerking van

de persoonsgegevens is artikel 6, lid 1, onder f, AVG: de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke. De belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, wegen volgens de gemeente minder zwaar dan het belang van de gemeente bij het bieden van een veilige werkplek voor de werknemers.

Het gebruik van bodycamopnames met als doel handhaving is expliciet uitgesloten: dat is een overheidstaak en de gekozen grondslag 'gerechtvaardigd belang' mag niet worden gebruikt door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken. De keuze voor de grondslag 'gerechtvaardigd belang' betekent dat de bodycams alleen mogen worden ingezet met als doel: vergroten van de veiligheid van de werknemers. De inzet van de bodycams voor andere doelen, zoals de reguliere toezichthoudende taak van de toezichthouders of opsporingsonderzoek door de boa's, valt buiten de doelstelling en is dus niet toegestaan. De handhavers mogen ook geen opnames maken als het enige doel is deze te gebruiken voor opsporing van strafbare feiten waar zij zelf voor zijn bevoegd, zoals de Alcoholwet, de Afvalstoffenverordening of bijvoorbeeld het gemeentelijke parkeerbeleid.

Uiteraard mogen de opnames door de politie na een aangifte van geweld tegen een toezichthouder of boa wel voor opsporing worden gebruikt. De politie gebruikt de opname dan als bewijsmateriaal in een onderzoek naar belediging, bedreiging of mishandeling van een medewerker van de gemeente. Dat opsporingsonderzoek draagt direct bij aan de veiligheid van de werknemers en dat is volledig in overeenstemming met de doelstelling 'Veiliger werken'. Daarnaast is het ook denkbaar dat opsporingsambtenaren een bepaalde opname vorderen. Dat is toegestaan als wordt voldaan aan de eisen gesteld in het Wetboek van Strafvordering. Beelden van bodycams kunnen dus wel degelijk worden gebruikt voor opsporing. Maar het doel van de bodycams is expliciet niet het ondersteunen van opsporingswerkzaamheden door de gemeentelijke handhavers zelf.

2.3 Privacybescherming

De keuze voor de grondslag 'gerechtvaardigd belang' vergt voortdurende waakzaamheid. Elke werknemer die de bodycam wil aanzetten moet een afweging maken tussen verschillende belangen. Enerzijds heeft de gemeente een belang bij het bieden van een veilige werkplek aan werknemers; anderzijds heeft de gemeente een belang bij het beschermen van de privacy van alle bewoners, bezoekers en ondernemers van Diemen. Het is onmogelijk deze afweging over te slaan of in vaste regels te vertalen. Het is een afweging die moet worden gemaakt op het moment dat een handhaver zich onveilig voelt. In de training en begeleiding van de handhavers is dan ook aandacht aan die afweging besteed.

Data Protection Impact Assessment

Om de privacy van alle betrokkenen, dus burgers en handhavers, te beschermen is een Data Protection Impact Assessment opgesteld. De bodycam maakt opnames van personen en daarom valt de verwerking onder het regime van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De verwerking wordt gekwalificeerd als een verwerking met een hoog privacyrisico voor de betrokkenen en in dat soort gevallen moet een Data Protection Impact Assessment worden opgesteld. Het doel van een DPIA is de verwerking te beschrijven, de privacyrisico's voor de

betrokkenen in beeld te brengen en beschermingsmaatregelen te treffen. De DPIA is voor advies voorgelegd aan de Functionaris voor Gegevensbescherming en dat leverde een aantal vragen en suggesties op. Mocht na dit experiment worden besloten de bodycams permanent in te voeren, dan krijgt de DPIA een update.

Noodzakelijkheid

Bodycams zijn een inbreuk op een grondrecht: het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zo'n inbreuk is alleen gerechtvaardigd als deze (onder meer) noodzakelijk is, dus proportioneel en subsidiair. Het moet gaan om een urgent maatschappelijk probleem en er mogen geen andere, relatief lichtere, middelen zijn waarmee dezelfde resultaten kunnen worden bereikt. Aan die eisen wordt voldaan: agressie tegen handhavers is zeer ernstig en onacceptabel. Aan de eis van subsidiariteit wordt ook voldaan. De afgelopen jaren heeft de veiligheid van de medewerkers veel aandacht van de werkgever gekregen. Zo worden de handhavers alleen voor taken ingezet die ze in principe veilig kunnen uitvoeren; bij dreigende situaties wordt samengewerkt met de politie. In opleidingen en trainingen leren de medewerkers de-escalerend optreden. Voorts zijn er goede communicatiemiddelen en communicatieprotocollen. De veiligheid is ook vergroot door steekwerende vesten en handboeien. Ondanks al die inspanningen wordt er nog altijd geweld gepleegd tegen de toezichthouders en boa's. Daarom is nu gekozen een experiment te doen met de bodycam. Dat is een relatief zwaar middel in vergelijking met de genoemde lichtere instrumenten, maar de ernst van de problemen rechtvaardigt dit. Want geweld tegen werknemers met een publieke taak is onacceptabel. Het leidt tot leed en schade voor de slachtoffers zelf (materieel, maar ook immaterieel). Daar komt bij dat geweld tegen handhavers een groot probleem is gezien vanuit de rol van de gemeente Diemen als werkgever: de gemeente is verplicht een veilige werkplek te bieden. Ten derde is geweld maatschappelijk gezien onacceptabel: het is een aantasting van een fundamenteel uitgangspunt in de Nederlandse rechtsstaat dat overheidsdienaren gezaghebbend moeten kunnen werken en met respect moeten worden behandeld.

Alles overziend was het volgens de gemeente noodzakelijk, proportioneel en subsidiair om een experiment te doen met bodycams. Die conclusie is wel gebaseerd op een zeer beperkte inzet van bodycams. De bodycams mogen alleen worden gebruikt om agressie en geweld tegen te gaan en niet voor andere doelen. Verder is het doel om incidenten te voorkomen voordat ze gebeuren. Dus als de bodycams doen wat de bedoeling is, dan worden er in het ideale geval nooit opnames gemaakt. Alleen als het echt niet anders kan, worden de bodycams geactiveerd en worden opnames gemaakt als bewijsmateriaal voor een aangifte bij de politie. En die opnames worden zeer goed beveiligd en uitsluitend gebruikt voor het goed onderbouwen van aangiftes van geweld tegen de handhavers – niet voor andere doelen.

2.4 Actief informeren betrokkenen

Verbod op heimelijk filmen

In bijna alle gevallen is het verboden mensen heimelijk te filmen met camera's: dat staat in het Wetboek van Strafrecht. Het verbod is vastgelegd in artikel 139f, dat gaat over woningen en niet-publiek-toegankelijke plaatsen, en in artikel 441b, dat gaat over publiek-toegankelijke plaatsen. Er

zijn uitzonderingen mogelijk waarbij heimelijk mag worden gefilmd, zoals recherche-onderzoeken, maar die zijn niet van toepassing op de bodycams waar dit rapport over gaat.

Actief informeren

In aanvulling hierop is in de AVG vastgelegd dat het belangrijk is altijd transparant te zijn over de verwerking van persoonsgegevens door betrokkenen actief te informeren. Het is van belang dat mensen weten dat ze worden gefilmd en begrijpen wat het doel van de bodycam is. De bodycams worden daarom te allen tijde zichtbaar gedragen door de handhavers. De handhaver geeft het vooraf ook aan als de bodycam wordt ingeschakeld om een opname te maken. Op de website van de gemeente staat informatie over de bodycams en er is via persberichten aandacht aan gegeven. Dat heeft geleid tot een aantal publicaties, zoals in het DiemerNieuws.

DIEMERNIEUWS

NIEUWS KRANT • BEDRIJVENGIDS VACATURES ADVERTEREN • REAGEREN • GEMEENTERAAD



Foto: DiemerNieuws

Diemense boa's en toezichhouders op pad met bodycams

ma 13 sep 2021, 16:39



DIEMEN - De bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) en toezichhouders Openbare Ruimte van de gemeente Diemen gaan vanaf vandaag op pad met bodycams. Voor de duur van een jaar start de gemeente daarmee een pilot. Uit ervaringen in andere gemeenten blijkt dat bodycams preventief en de-escalierend werken en zo positief bijdragen aan de veiligheid en veiligheidsbeleving van de gemeentelijke handhavers. De pilot is een vervolg op een motie van verschillende fracties in de gemeenteraad om de mogelijkheden van bodycams voor boa's en toezichhouders te onderzoeken. Politie en Openbaar Ministerie adviseerden positief over de pilot.

Bodycams zijn kleine camera's die op het lichaam worden gedragen en die beeld en geluid opnemen. Ze worden alleen gebruikt om de interactie bij escalaties op te nemen. De wetenschap dat er opnamen gemaakt worden, kan voorkomen dat mensen die aangesproken worden door boa's of toezichhouders ongepast gedrag gaan vertonen. Gemeenten die al eerder hun boa's en toezichhouders met bodycams uitrusten, hebben wat dat betreft positieve ervaringen opgedaan. Een belangrijk neveneffect van de toepassing van bodycams is bovendien dat de opnamen ook kunnen dienen als bewijs bij mogelijke strafrechtelijke handhaving.

De afgelopen periode, onder andere door de strengere aanpak van ondermijning en de maatregelen om de coronapandemie tegen te gaan, was te zien dat de Diemense boa's en toezichhouders steeds meer te maken hebben met agressie en incidenten. Burgemeester Boog licht toe: "De gemeentelijke handhavers hebben een lastige taak en ze komen helaas allemaal wel eens in aanraking met verbaal en fysiek geweld. Wij hechten eraan om goed te letten op hun veiligheid en werkbeleving. Behalve trainingen en opleidingen hoort daar ook een goede uitrusting bij. Sinds vandaag dus ook met bodycams."

De gemeente Diemen schafte zes bodycams aan voor haar boa's en toezichhouders. Het gebruik van de bodycams is aan strenge regels gebonden voor wat betreft privacy, opslag van gegevens en uitleesrechten. De gemeente respecteert uiteraard die regels.

Privacyverklaring bodycams

De algemene communicatie over bodycams vergroot het preventieve effect, maar een minstens zo belangrijke reden om actief over de bodycams te communiceren richting bewoners en bezoekers is dat iedereen het recht heeft te weten welke spelregels voor de bodycams gelden. Op de website van de gemeente Diemen is om die reden een aparte pagina gewijd aan de privacybescherming van betrokkenen bij gebruik van bodycams:

https://www.diemen.nl/Configuratie/Footer/Algemeen/Specifieke_privacyverklaring_bodycams.

- **Wettelijke grondslag**

De wettelijke grondslag voor deze verwerking is AVG art 6 lid1 sub f “De verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke (gemeente Diemen)”.

- **Uitwisseling persoonsgegevens**

De gemeente Diemen wisselt bij het gebruik van bodycams geen persoonsgegevens uit tenzij in het kader van onderzoek filmbeelden worden gevorderd. In dat geval worden de gegevens gedeeld met het Openbaar Ministerie (OM) en/of politie.

- **Geen bijzondere verwerkingen**

Er wordt geen profilering gebruikt. Er vindt geen handmatige en/of geautomatiseerde besluitvorming plaats. De persoonsgegevens worden niet buiten de Europese Economische Ruimte (EER) verwerkt.

- **Bewaartermijn**

Na 28 dagen worden de opnames automatisch verwijderd behalve als binnen deze termijn een vordering wordt ingediend of een inzageverzoek wordt gedaan. Een vordering kan worden ingesteld door de politie en/of het Openbaar Ministerie (OM) in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. Die bodycam-opnames worden dan bewaard zolang als nodig is voor het onderzoek.

- **Rechten van betrokkenen**

De gemeente Diemen heeft een functionaris voor de gegevensbescherming. Als belanghebbende is het mogelijk rechten bij de gemeente Diemen uit te oefenen. Voor meer informatie worden betrokkenen verwezen naar de algemene privacyverklaring.

Gedurende de proefperiode zijn geen inzageverzoeken gedaan bij de gemeente. Er zijn ook geen medewerkers van de gemeente zelf geweest die vragen stelden over de bodycams of over de opnames. Ook de ondernemingsraad heeft ingestemd met de bodycams en heeft geen klachten ontvangen.

3 Resultaten

3.1 Gebruik bodycams

Gebruikers

De bodycams zijn gebruikt door vier buitengewoon opsporingsambtenaren in Domein I: handhavers openbare ruimte. Daarnaast waren er twee toezichthouders, dus zonder opsporingsbevoegdheid, die de bodycams gebruikten. Zij houden toezicht op naleving van de gemeentelijke regels en vergunningen. Deze groep van zes gebruikers wordt in dit rapport ook aangeduid met de overkoepelende term handhavers.

Oordeel over de techniek

De bodycams werden geleverd door Iwitness. De bodycams werden met een magneetclip op het veiligheidsvest bevestigd. Dat werkte goed volgens de gebruikers: de bodycam zit stevig en filmt in de juiste richting. Ook uit de enquêtes blijkt dit: alle invullers geven aan dat de bodycam comfortabel is om te dragen. De bediening werd ook positief beoordeeld: alle gebruikers vinden de bodycams makkelijk in het gebruik. Verder was de levensduur van de batterij voldoende.



De beeldkwaliteit van de opnames is heel goed, volgens degenen die testopnames hebben gemaakt en bekeken. Ook het geluid is goed: de personen die in beeld zijn kunnen goed worden verstaan en ook de drager van de bodycam zelf.

De software om beelden mee te bekijken en te bewaren stond op een laptop en werd geleverd door Iwitness. De handhavers vonden het makkelijk om de opnames na afloop van een dienst op te slaan en om een bepaalde opname terug te vinden in de database. Omdat het aantal opnames tijdens de proef nog zeer klein was (zie onder) is weinig ervaring opgedaan met de extra gebruiksmogelijkheden die het videomanagementsysteem biedt, zoals een statistische rapportage over het aantal opnames. Dat kan bij permanente invoering nog verder worden uitgezocht en ontwikkeld. Maar voor de duur van de proef voldeed het systeem goed.

3.2 Opnames maken en gebruiken

Er zijn in totaal 41 opnames gemaakt in vier maanden tijd. Verreweg de meeste van die opnames waren testopnames. Er zijn eigenlijk maar twee ‘echte’ incidenten gefilmd. Deze incidenten worden hier besproken.

Eén incident betrof een bezoeker van het gemeentehuis die zich misdroeg. Deze persoon werd gesommeerd het pand te verlaten. De bodycam werd aangezet voordat de bezoeker werd aangesproken en de hele interactie werd dus opgenomen. Dit incident liep goed af omdat de bezoeker het pand verliet en er is dus niets met de opnames gedaan.

Eén keer werd een bezoeker van het winkelcentrum aangehouden. Hij wilde geen mondkapje opdoen, werd zeer agressief, weigerde te vertrekken en weigerde zijn ID-bewijs te tonen. De aanhouding werd gedaan door handhavers in samenwerking met een politieagent. Er waren drie boa's bij aanwezig die hun bodycam aan hadden staan. Zij filmde de aanhouding dus vanuit drie kanten. De beelden zijn na de aanhouding op een USB-stick gezet en aan de recherche gegeven. De opnames zijn door de politie aan het dossier toegevoegd.

Na afloop van dit incident zijn de opnames van de aanhouding ook nog door de betrokken handhavers bekeken om te zien hoe ze hadden gehandeld en of er wellicht dingen beter hadden gekund. De beoordeling was heel positief: “Een voorbeeldige aanhouding”. De leraar die de trainingen in het kader van de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing (RTGB) verzorgt, heeft de beelden ook bekeken, net als de leidinggevende van het team. Bij het onderling bekijken van de beelden is de afspraak gemaakt dat de beelden wel mochten worden gebruikt om van te leren, niet om elkaar mee te controleren. Volgens alle betrokkenen was het heel nuttig dat er opnames waren van dit heftige incident. Als er kritische vragen over de aanhouding zouden zijn gesteld, kon de gemeente laten zien dat alles keurig en volgens het boekje was verlopen. Daarnaast was het heel leerzaam om te zien hoe zo'n aanhouding verloopt: het is zeer bruikbaar materiaal, bijvoorbeeld om nieuwe boa's te laten zien wat ze kunnen meemaken in hun werk. Deze toepassing van de bodycams, dus voor leren, evalueren en trainen, wordt zeer gewaardeerd. De handhavers zouden de bodycams hier in de toekomst vaker voor willen gebruiken. Dat kon nu alleen in bijzondere gevallen, omdat de toegang tot de opnames zeer beperkt was tijdens de proef. In een volgende fase zouden de handhavers dat – onder goede voorwaarden – graag vaker willen doen.

3.3 Preventie van agressie

De handhavers geven aan dat er vanwege de coronamaatregelen tijdens de zes maanden dat ze met de bodycams werkten relatief vaak agressie en geweld tegen ze werd gepleegd. Dat blijkt ook uit de enquêtes: handhavers werden in de periode van zes maanden van september 2021 tot en met februari 2022 iets vaker dan in de zes maanden voorafgaand aan de pilot geconfronteerd met agressie of geweld. De handhavers moesten in deze periode veel vaker dan voorheen mensen aanspreken op het houden van voldoende afstand, het dragen van een mondkapje en dergelijke. Dat leverde veel meer situaties op die uit de hand konden lopen en in een deel van de gevallen gebeurde dat dan ook.

De bodycams hebben er volgens de handhavers voor gezorgd dat het aantal incidenten nog redelijk beperkt bleef. Zij merken dat bijna iedereen zich beter gedraagt als men zich realiseert dat ze gefilmd (kunnen) worden met een bodycam. Door dat preventieve effect was het bijna nooit nodig ook daadwerkelijk een opname te maken. Zoals hierboven bleek zijn er maar twee situaties geweest waarin de opnames daadwerkelijk te maken hadden met een incident. In de rest van de gevallen is agressie dus voorkomen, louter door het dragen van de bodycam. Het is niet mogelijk daar harde cijfers over te presenteren, maar volgens de handhavers is het uitblijven van een stijging van het aantal incidenten in coronatijd in elk geval deels aan de bodycams te danken.

3.4 Veiligheidsgevoel

De handhavers die de enquête invulden voelen zich normaal gesproken veilig tijdens hun werk. De afgelopen zes maanden waarin met de bodycams is gewerkt, is dat veiligheidsgevoel licht verbeterd volgens de enquête. Uit de gesprekken met handhavers blijkt ook dat de bodycam inderdaad tot een veiliger gevoel leidt. Dat komt door een combinatie van twee factoren.

De eerste factor is het effect van de bodycam op gedrag van mensen. Veel mensen die de bodycam zien, vroegen aan de handhaver of de camera opnam. De bodycam staat namelijk continu *stand-by* en heeft dan een knipperende verlichting. De beelden en het geluid worden tijdelijk opgenomen, maar na 60 seconden weer automatisch gestopt. Alleen als de handhaver op de opnameknop drukt, wordt een opname vastgelegd. De gebufferde voorafgaande 60 seconden worden dan ook opgeslagen, zodat ook de aanleiding van het incident is opgenomen. Het zichtbaar dragen van de bodycam met het knipperende lampje zorgt er volgens de handhavers voor dat mensen zich beter gedragen.

“Ik was een beetje tegen, maar ik ben van mening veranderd. De bodycam is bewezen effectief: mensen gedragen zich beter, ik voel me veiliger. En als er iets misgaat heb je in elk geval goed bewijsmateriaal.”

De tweede factor die bijdraagt aan een veiliger gevoel is de wetenschap dat als er een incident gebeurt, de bodycam in elk geval opnames maakt van dat incident. Dat maakt het mogelijk achteraf te reconstrueren wat er is gebeurd en goed onderbouwd aangifte te doen bij de politie. Het is onmogelijk vooraf te voorspellen wanneer een interactie met een burger zal escaleren. Het is voor de handhavers een prettig idee dat de bodycam – ook als deze niet preventief werkt – in elk geval goed bewijsmateriaal oplevert.

3.5 Eindoordeel

Voordelen

Eigenlijk hebben de bodycams alleen maar voordelen. Het preventieve effect is hierboven al genoemd. In de enquête zijn daar ook vragen over gesteld. Alle handhavers merken op dat burgers beter meewerken dankzij de bodycams. Zij denken ook dat mensen minder snel een klacht zullen indienen en dat handhavers professioneler zullen handelen. Het grootste voordeel van de bodycams volgens de handhavers is dat ze beter bewijsmateriaal opleveren.

Van belang om op te merken is dat de mening van de handhavers op deze punten zes maanden na de start van de proef nog positiever is geworden dan voor aanvang van de proef. Kennelijk zijn de ervaringen in de praktijk dus goed en heeft dat de mening over de bodycams nog positiever gemaakt.

Nadelen

Bodycams hebben ook een aantal (mogelijke) nadelen en daarover zijn ook vragen gesteld in de enquêtes. De handhavers maken zich geen zorgen over de mogelijke schending van hun privacy door de bodycam. Ook de privacy van burgers komt volgens de meeste handhavers niet in gevaar, maar twee handhavers hebben deze mening wel. Op de vraag of bodycams een middel zijn waarmee de leidinggevendende medewerkers kunnen controleren is een positieve ontwikkeling zichtbaar. Voordat de proef met bodycams begon was de meerderheid die mening toegedaan. Maar zes maanden later is die mening positieve zin bijgesteld: het is gebleken dat de bodycams niet worden gebruikt om prestaties van medewerkers mee te beoordelen.

Volgens de handhavers leiden de bodycams er niet toe dat handhavers terughoudender worden in hun contact met burgers of in beslissingen nemen. Voordat de bodycams er waren maakte een deel van de handhavers zich daar wel zorgen over. Zes maanden na de start van het experiment is die angst verdwenen, omdat men in de praktijk heeft gemerkt dat dit effect zich niet heeft voorgedaan.

Slotsom

De bodycams zijn zeer goed ontvangen door de handhavers in Diemen. De voordelen van de bodycams zijn groter dan de nadelen en de bodycams moeten dan ook volgens alle handhavers permanent worden ingevoerd. Ook hier zien we dat de mening positiever is geworden: voordat het experiment begon waren er nog wel handhavers die dachten dat bodycams niet genoeg voordelen hadden. Ook waren ze er nog niet onmiddellijk van overtuigd dat de bodycams permanent moesten worden ingevoerd. Degenen met een (licht) negatieve of voorzichtige houding zijn na zes maanden praktijkervaringen door de bocht: alle handhavers vinden nu dat de bodycams permanent moeten worden ingevoerd.

4 Conclusies en aanbeveling

4.1 Conclusies

De gemeente Diemen is in september 2021 een experiment gestart met bodycams voor toezichthouders en boa's – samen aangeduid met de term 'handhavers'. Zij kunnen tijdens hun werk geconfronteerd worden met agressieve burgers en de bodycams zijn bedoeld om hun veiligheid te vergroten.

Wettelijk kader

Privacybescherming is een fundamenteel recht. Maar het is niet absoluut: het mag worden afgewogen tegen andere belangrijke rechten, zoals het recht om veilig te werken. Als de inbreuk op de privacy zo beperkt mogelijk wordt gehouden, bijvoorbeeld door een korte bewaartermijn en door de opnames streng af te schermen en te beveiligen, kan een grondslag worden gevonden voor bodycams. Bescherming van de privacy stond gedurende dit experiment voorop en daarom is actief over de bodycams gecommuniceerd. Ook is er een aparte privacyverklaring op de website van de gemeente gepubliceerd. Tijdens het experiment zijn geen inzageverzoeken gedaan bij de gemeente. Ook zijn er geen klachten over de bodycams ontvangen. Het juridische kader heeft dus goed gefunctioneerd.

Gebruik bodycams en opnames

De bodycams van Iwitness zijn positief beoordeeld door de handhavers: goede draagmiddelen, eenvoudige bediening, goede beeld- en geluidskwaliteit en voldoende batterijduur. Ook het systeem om opnames mee te bekijken en te beheren beviel goed, hoewel de ervaringen daarmee beperkt waren omdat er maar weinig opnames zijn gemaakt. Er zijn maar twee 'echte' incidenten gefilmd: een verwijdering van een agressieve bezoeker uit het gemeentehuis en de aanhouding van een agressieve man in het winkelcentrum. In het eerste geval is niets met de beelden gedaan. In het tweede geval zijn de beelden aan de politie verstrekt voor in het dossier en tevens door het team van handhavers bekeken om van te leren. Het gebruik van bodycams om van te leren is een toepassing die de handhavers in de toekomst vaker zouden willen gebruiken.

Effect op de veiligheid

Ondanks het feit dat er door de coronamaatregelen veel meer potentieel escalerende interacties tussen handhavers en burgers waren, is het aantal incidenten relatief laag gebleven. De handhavers merken dat iedereen zich beter gedraagt als ze weten dat ze (kunnen) worden gefilmd. Het veiligheidsgevoel van de handhavers is licht verbeterd door de bodycams. Ze merken dat mensen hun gedrag in positieve zin aanpassen en als het toch mis zou gaan is er in elk geval goed bewijsmateriaal.

Eindoordeel

In de loop van de zes maanden dat het experiment geduurd heeft, is de mening van de handhavers nog positiever geworden dan deze bij aanvang al was. De voordelen van bodycams zijn groter dan de nadelen, de bodycams zijn goed ontvangen door iedereen en alle handhavers vinden nu dat de bodycams permanent zouden moeten worden toegevoegd aan de uitrusting.

4.2 Aanbevelingen

Voer de bodycams permanent in

De bodycams werken preventief en vergroten het veiligheidsgevoel van handhavers. De ervaringen in het afgelopen half jaar zijn positief. Er zijn geen klachten ontvangen over de bodycams en het juridische kader voor privacybescherming heeft goed gefunctioneerd. Daarom ligt het voor de hand over te gaan tot permanente invoering van de bodycams.

Geef de juridische documenten een update

Omdat de bodycams als experiment zijn ingevoerd, zijn de juridische documenten ook tijdelijk opgesteld. Als de bodycams permanent worden, moet de Data Protection Impact Assessment een update krijgen. Ook is het van belang de ondernemingsraad opnieuw om instemming te vragen aangezien zij alleen akkoord zijn gegaan met het experiment en nog niet met de permanente invoering.

Gebruik de bodycams als leerinstrument

Tijdens de eerste zes maanden van het experiment lag de nadruk op oefenen met de bodycams en werd het gebruik van de opnames streng afgeschermd. Omdat de ervaringen positief zijn, willen de handhavers nu graag een volgende stap zetten. Ze willen de bodycam ook gaan gebruiken als hulpmiddel om verder te professionaliseren. De bodycams zijn ideaal om na een actie terug te kijken hoe het ging en wat er de volgende keer eventueel beter zou kunnen. Het team van handhavers is relatief jong en er is dus veel behoefte aan evaluatie, intervisie en coaching. De strategie van de handhavers in Diemen is om de naleving van regels maximaal te krijgen. Dat betekent dat er niet direct wordt begonnen met een boete, maar met een uitleg van de regels en met het geven van waarschuwingen. Maar bij de strategie hoort uiteraard ook dat er indien nodig wel degelijk moet worden 'doorgepakt'. De bodycams ondersteunen deze strategie omdat ze de burger bewust maken van het eigen gedrag en de boodschap om zich aan de regels te houden kracht bijzetten. Tegelijkertijd krijgen de handhavers zelf ook een impuls om professioneel en volgens de gekozen tactiek te werken. Om het gebruik van bodycams als leerinstrument mogelijk te maken, moet de juridische grondslag kritisch worden bekeken en moeten strakke afspraken worden gemaakt over het creëren van een veilige leeromgeving. De bodycams moeten worden gebruikt om van te leren en niet om te controleren. Daar zijn aanvullende protocollen voor nodig.

Evaluatie bodycams

Gemeente Diemen



Sander Flight
Onderzoek & Advies