

De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk

De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk

Een internationaal literatuuronderzoek

S. Flight

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag: Hollandse Hoogte/Flip Franssen

Ontwerp:
Mediaeval Tekst en Vorm & Martien Frijns

ISBN: 978 90 352 4946 2
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2017 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Sander Flight Onderzoek & Advies,
Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors

Voorwoord

Voor de totstandkoming van dit rapport ben ik velen dank verschuldigd. Allereerst was het onderzoek niet mogelijk geweest zonder de medewerking van veel politiemensen. Ik dank de dossierhouders bodycam in de verschillende regionale eenheden en in de Landelijke Eenheid: zij hebben veel relevante informatie met me gedeeld in twee groepsbijeenkomsten en met enkelen van hen heb ik ook apart gesproken. Ik dank de dossierhouders ook voor het invullen van de vragenlijst over bodycams en voor het aanleveren van praktijkvoorbeelden. Veel dank ook aan Emile Vermeulen van de Eenheid Midden-Nederland voor de mogelijkheid over bodycams te praten met zijn club horeca-agenten uit heel Nederland. Speciale dank gaat uit naar Sanne Smit, landelijk projectleider bodycam, voor de waardevolle informatie, tips, documenten en contacten die ik van haar heb gekregen.

Ook buiten de politie heb ik een aantal mensen mogen interviewen over bodycams en daar ben ik hun dankbaar voor: de medewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie, van Handhaving en Toezicht van de gemeente Amsterdam en van Stichting Freedom Inc. Dank ook aan de tientallen wetenschappers die onderzoek deden naar bodycams bij de politie. Ik hoop dat jullie mij net zo kritisch volgen als ik jullie. In het bijzonder bedank ik Michael White van Arizona State University en Seth Stoughton van de University of South Carolina; zij hebben mij geholpen bij het uitwerken van de mechanismen en contexten en bij het selecteren van relevante literatuur.

Tot slot ben ik dank verschuldigd aan de Commissie Politie en Wetenschap die als opdrachtgever dit onderzoek mogelijk maakte. In het bijzonder dank ik Marta Dozy en Kees Loef die het onderzoek vakkundig hebben begeleid. Ook de leden van de leescommissie dank ik voor hun zorgvuldige commentaar op de eerste versie van dit rapport. Mochten er nog onjuistheden in het rapport staan, dan is dat niet aan hen te wijten, maar aan mij.

Amsterdam, januari 2017
Sander Flight

Inhoud

	Voorwoord	5
1	Inleiding	11
	DEEL I – Beeldtechnologie en politie	
2	Opkomst beeldtechnologie	17
2.1	Beeldtechnologie bij de politie	17
2.2	Beeldtechnologie bij andere overheden	21
2.3	Beeldtechnologie bij bedrijven en burgers	22
2.4	Filmende burgers en de politie	26
	DEEL II – Bodycam: gebruik en effecten	
3	Bodycam: ontwikkeling en gebruik	35
3.1	Ontwikkeling bodycam	35
3.2	Bodycams voor politiewerk	38
3.3	Gebruik bodycams door Nederlandse politie	41
3.4	Bodycams in andere landen	48
4	Meta-evaluatie bodycam	55
4.1	Criteria voor evaluaties	55
4.2	Meta-evaluatie 2016	57
4.3	Nederlandse evaluaties	61

DEEL III – Hoe de bodycam werkt

5	Realistische evaluatie	67
5.1	Inleiding	67
5.2	De hamer, de timmerman en de klus	69
5.3	CMO-configuraties	71
6	Doelen	77
6.1	Doelen bodycams politie buitenland	77
6.2	Doelen in Nederland ‘op papier’	79
6.3	Doelen in Nederland volgens ‘de praktijk’	81
7	Mechanismen	87
7.1	Mechanisme 1 – Vooraf	89
7.2	Mechanisme 2 – Tijdens	95
7.3	Mechanisme 3 – Achteraf	98
8	Contexten	107
8.1	Technische context	108
8.2	Fysieke context	119
8.3	Beleidscontext	122

DEEL IV – Conclusies

9	Conclusies en aanbevelingen	133
9.1	Conclusies	133
9.2	Aanbevelingen	136
9.3	Vervolgonderzoek	140
10	Samenvatting	145

Literatuur	153
------------	-----

Bijlagen	163
----------	-----

1	Leescommissie	163
2	Geïnterviewden	164
3	Meta-evaluatie	166
4	Kritische vragen	172

Abstract (Nederlands)	174
-----------------------	-----

Abstract (English)	176
--------------------	-----

Inleiding

Een bodycam is een kleine draagbare camera die op hoofd, schouder of borst wordt gedragen en voornamelijk is bedoeld om interacties tussen politie en burgers te filmen. De bodycam wordt in het buitenland aangeduid als *body-worn video* (BWV), *police body-mounted camera* (PBMC) of *on-officer video camera* (OVC).

Andere benamingen zijn *cop-cam*, *bullet-camera* en *lipstick-camera*. In dit rapport wordt de inmiddels ingeburgerde term bodycam gebruikt. Het is bijna twintig jaar geleden dat de Nederlandse politie kleine draagbare camera's ging gebruiken en sindsdien is het aantal bodycams gestaag gegroeid. Er zijn niet alleen steeds meer van dit soort draagbare camera's; ze worden ook voor meer en meer verschillende doelen gebruikt. Dat geldt voor de Nederlandse politie, maar ook voor de politie in andere landen.

Als we de nieuwsberichten uit binnen- en buitenland mogen geloven is de bodycam een groot succes. Bodycams zorgen voor minder klachten tegen de politie, minder geweld door de politie en minder geweld tegen de politie. Bodycams maken het politiewerk transparanter, vergroten het vertrouwen van burgers in de politie en verstevigen de legitimiteit van de politie. Bijzonder aan de bodycam is dat zowel veel *crimefighters* als veel *privacyriders* er voorstander van zijn. Het corrigerende en controlerende effect werkt immers twee kanten op: de burger wordt gefilmd, maar de politie zelf ook. Dit alles heeft geleid tot een ongekend snelle opmars van de bodycam bij de politie in binnen- en buitenland. Er zijn goed ingevoerde deskundigen die voorspellen dat binnen tien jaar bijna elke agent een bodycam zal dragen.

Op het eerste gezicht lijkt het logisch dat bodycams het politiewerk effectiever en efficiënter kunnen maken. Bodycams kunnen mensen aanzetten tot normconform gedrag: als je weet dat je wordt gefilmd, gedraag je je beter. En als dat preventieve effect zich niet voordoet, hebben we altijd de beelden nog. Maar als je de literatuur over bodycams grondiger bestudeert, ontdek je al snel dat er niet alleen maar succesverhalen zijn. Het lukt lang niet altijd om de meerwaarde die de bodycam zeker kan hebben, ook daadwerkelijk te verzilveren. Om te beginnen zijn er veel projecten die te kampen hebben met grote technische problemen: de camera's zelf doen het niet altijd goed en ook het beheer en de beveili-

ging van de opgenomen beelden is een enorme technische opgave. Daarnaast zijn er op organisatorisch en juridisch gebied vaak grote problemen die succesvolle introductie van bodycams in de weg staan, zo blijkt uit veel pilotprojecten.

Ook tijdens het daadwerkelijke gebruik van bodycams zijn er inmiddels een paar lastige dilemma's aan het licht gekomen. Wie bepaalt er wanneer de bodycam aan of uit gaat? En welke politiemensen dragen bodycams: is dat een vrijwillige keuze of wordt het verplicht? Wat als bepaalde burgers geen tips meer durven geven aan politiemensen die een bodycam dragen? Wat als politiemensen met bodycams riskante situaties uit de weg gaan omdat ze bang zijn geweld toe te moeten passen voor het oog van de camera? En hoe komt het eigenlijk dat er nog maar zo weinig voorbeelden zijn van beelden van bodycams in de rechtszaal: is de strafrechtketen wel klaar voor de bodycam?

Tijd voor onderzoek

Het is moeilijk de hiervoor gestelde vragen te beantwoorden, omdat ze dieper graven dan de oppervlakte. De bodycam heeft een soort directe aantrekkingskracht, maar als je iets verder kijkt blijkt het een complex stuk gereedschap te zijn. Die complexiteit is onmogelijk te vangen in korte nieuwsberichten – dat is logisch en daar zijn de media ook niet de geëigende plek voor. Maar opvallend genoeg worden de moeilijke vragen ook in veel wetenschappelijke artikelen over bodycams niet gesteld. Je kunt inmiddels een flinke boekenkast vullen met publicaties over bodycams uit binnen- en buitenland, maar in bijna alle gevallen wordt de bodycam als *black box* benaderd: hij werkt wel of hij werkt niet.

Was het maar zo simpel. We zullen de *black box* moeten openen om te ontdekken wat het precies is aan de bodycam dat 'werkt'. En we moeten uitvinden onder welke omstandigheden dat werkt en wanneer misschien ook niet. Ook moeten we rekening houden met verschillen tussen landen en politiekorpsen: positieve resultaten uit het buitenland geven geen garantie op succes in Nederland. We moeten, kortom, de diepte in.

Om te komen tot een beter begrip van de bodycam, heb ik een voorstel voor een internationaal literatuuronderzoek ingediend bij de Commissie Politie en Wetenschap en dat is gehonoreerd. Dit rapport is er het resultaat van. Het doel is uit te vinden wat de mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk is. De antwoorden haal ik uit verschillende bronnen. Allereerst heb ik de wetenschappelijke literatuur over bodycams bestudeerd: vele tientallen boeken, artikelen en evaluaties uit binnen- en buitenland. Ze staan allemaal in de literatuurlijst.

Daarnaast heb ik beleidsdocumenten bestudeerd: van de politie (visiedocumenten, interne richtlijnen en inventarisaties), maar ook van de politiek (Kamerstukken, wetsvoorstellen). Verder heb ik enkele tientallen deskundigen geïnterviewd, vooral wetenschappers en politiemensen, maar ook experts uit andere organisaties. In de bijlagen staat een uitgebreide onderzoeksverantwoording.

Dit is een literatuuronderzoek en ik heb geen kwantitatief empirisch onderzoek gedaan. Dat betekent dat ik een aantal vragen niet kon beantwoorden. Daarom stel ik voor empirisch onderzoek uit te gaan voeren en dat onderzoek zal in Nederland moeten plaatsvinden; elders behaalde resultaten geven immers geen garanties voor succes in Nederland – dat zal in dit rapport op meerdere plekken duidelijk worden. Het onderzoek dat ik voorstel moet hoger mikken dat tot nu toe gebruikelijk was: verschillende mechanismen moeten worden getest in verschillende contexten. Dat is veel werk, maar gelukkig wel heel waardevol. Een goed gecoördineerd onderzoeksprogramma helpt ons de bodycam beter te begrijpen en dit veelbelovende gereedschap steeds effectiever in te zetten.

Leeswijzer

Dit rapport is geschreven voor twee doelgroepen. Allereerst voor mensen die meer willen weten over bodycams bij de politie en wat ze kunnen opleveren. Voor die lezers zijn de eerste twee delen van dit rapport het meest interessant. In deel I beschrijf ik (in hoofdstuk 2) de rol die beeldtechnologie in de samenleving als geheel speelt en bij de politie in het bijzonder. Daarna staat in deel II (hoofdstuk 3) hoe de politie bodycams gebruikt, in Nederland en een paar andere landen. Dit tweede deel wordt afgesloten (in hoofdstuk 4) met een meta-evaluatie: welke effecten heeft de bodycam volgens grondig uitgevoerde onderzoeken?

Daarnaast is dit rapport bedoeld voor goed ingevoerde lezers die willen weten op welke wijze en onder welke voorwaarden de Nederlandse politie optimaal gebruik kan maken van bodycams. Uiteindelijk zal er empirisch onderzoek moeten worden verricht om uit te vinden wat echt werkt, maar op basis van literatuurstudie kunnen we al veel nuttig voorbereidend werk verrichten. In deel III probeer ik de discussie over bodycams een stevig fundament te geven door de verschillende ideeën over bodycams te toetsen op hun theoretische en empirische plausibiliteit. Daarbij gebruik ik realistische evaluatie als invalshoek. In hoofdstuk 5 wordt die benadering uitgelegd: het draait allemaal

om het bereiken van doelen door een mechanisme te activeren binnen een bepaalde context. In de drie hoofdstukken daarna gaat het achtereenvolgens over de doelen van bodycams (hoofdstuk 6), de mechanismen die door bodycams geactiveerd kunnen worden (hoofdstuk 7) en de verschillende soorten context die ertoe doen (hoofdstuk 8). Dit derde deel is er om duidelijk te maken wat de *mogelijke* meerwaarde van bodycams voor politiewerk is en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om die meerwaarde te verzilveren.

Deel IV bevat de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 9). Daarin staat wat we van dit literatuuronderzoek hebben geleerd, welke vragen er nog beantwoord moeten worden en hoe empirisch vervolgonderzoek in Nederland zou moeten worden vormgegeven. In het laatste hoofdstuk (10) staat een leesvervangende samenvatting.

Aan het eind van het boek staan de literatuurlijst en alle bijlagen met de leden van de leescommissie, de namen van geïnterviewden, de resultaten van de meta-evaluatie, kritische vragen die vaker gesteld zouden moeten worden en abstracts in het Nederlands en het Engels.

DEEL I

Beeldtechnologie en politie

Opkomst beeldtechnologie

‘De mensen vinden het prettig om waar te nemen, ze doen dat vooral via de ogen.’ (Aristoteles, *Metafysica*, 350 v.Chr.)

De mens is sterk visueel ingesteld – uit bovenstaand citaat blijkt dat dit ook ruim tweeduizend jaar geleden al het geval was. Beelden spreken ons veel meer aan dan woorden op papier. Door een aantal technische innovaties in de laatste veertig jaar is het buitengewoon eenvoudig geworden voor bijna iedereen om foto’s en filmpjes te maken en deze met anderen te delen, bijvoorbeeld door ze op internet te publiceren. Het belang van camera’s en videobeelden is daardoor continu groter geworden en het eind van die trend is nog niet in zicht.

In dit hoofdstuk geef ik een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in beeldtechnologie in het veiligheidsdomein: bij de politie, bij andere overheidsinstanties en bij bedrijven en burgers. Aan het einde staat een beschrijving van *countersurveillance*: het fenomeen dat burgers de politie filmen, vaak om vermeende misstanden aan de kaak te stellen. Volgens sommigen is de behoefte aan bodycams bij de politie een directe reactie op de filmende burger.

Bodycams komen in dit eerste deel van het rapport nog niet uitgebreid aan bod: het gaat om beeldtechnologie in het algemeen. Lezers die direct naar informatie over bodycams willen, kunnen bij het volgende hoofdstuk beginnen.

2.1 Beeldtechnologie bij de politie

De politie heeft net als de meeste mensen een voorkeur voor beelden boven andere soorten informatie. Camera’s nemen daarom een speciale plek in binnen de bredere familie van sensoren. Het zijn de populairste sensoren volgens de *Visie op Sensing* die eind 2015 werd gepubliceerd door de Nationale Politie: ‘De politie is op dit type sensoren het meest toegelegd.’¹ De sensoren waar de politie

¹ Deze *Visie op Sensing* is een bijlage bij de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 24 november 2015 (kenmerk: 702184): ‘Waarnemen met technische hulpmiddelen’.

zich de komende jaren op zal richten zijn: slim cameratoezicht, automatische kentekenherkenning en bodycams.

Ook in het buitenland maakt de politie op grote schaal gebruik van beeldtechnologie en zijn de verwachtingen hooggespannen:

‘We expect to see a new Age of Technology in policing over the next 10 to 20 years, as the technologies that we currently are testing really take hold, and new technologies that we aren’t even aware of yet become available.’ (Miller & Toliver, 2014)

Uit internationaal onderzoek dat in 2015 onder 46 politiekorpsen in 11 landen werd gehouden, bleek dat beeldtechnologie door een meerderheid van de politiekorpsen wordt gebruikt. In onderstaande tabel wordt de bodycam vergeleken met vier andere beeldtechnologieën.

Tabel 2.1: Gebruik beeldtechnologie bij 46 politiekorpsen in 11 landen

Gebruikte technologie	
Cameratoezicht/CCTV	63%
Bodycam	43%
Kentekenherkenning/ANPR	37%
Drones	26%
Gezichtsherkenning	24%

Bron: Custers & Vergouw (2015)

Omdat dit onderzoek voor het eerst is gehouden kan er geen trend worden gepresenteerd, maar het is wel duidelijk dat de bodycam geen zeldzaamheid meer is bij de politie in de elf onderzochte landen. Bodycams worden inmiddels door bijna de helft (43%) van de ondervraagde politiekorpsen gebruikt. Alleen ‘gewoon’ cameratoezicht (CCTV) is een beeldtechnologie die nog vaker wordt toegepast.

Beeldtechnologie bij de Nederlandse politie

De Nederlandse politie maakt al veertig jaar gebruik van beeldtechnologie; een overzicht van de belangrijkste toepassingen.

Politievoertuigen met camera's

Rond 1975 werden de eerste auto's van de Rijkspolitie voorzien van camera's. Eerst waren die vooral bedoeld om snelheidsovertredingen mee te signaleren, maar al vrij snel werden de camerabeelden ook gebruikt voor reconstructie van incidenten en als bewijsmateriaal in opsporingsonderzoeken.

Toezicht op evenementen

Sinds ongeveer 1980 beschikt de politie over videofaciliteiten om toezicht te houden op voetbalwedstrijden, demonstraties en evenementen. Er zijn eenheden van de politie die een eigen videoteam hebben voor inzet tijdens dit soort evenementen. Er zitten camera's op voertuigen van de Mobiele Eenheid en, sinds 1997, op de helmen van de bereden politie. Dat waren de eerste body-cams in Nederland – ik kom daar later op terug.

Mobiele camera-units

Vrijwel tegelijkertijd met de opkomst van gemeentelijk cameratoezicht rond 1995, kwamen er mobiele camera-units op de markt. Die units kunnen heel snel bijna overal worden neergezet omdat ze zijn voorzien van accu's voor de stroomvoorziening en een verbinding hebben met een draadloos netwerk voor de beeldoverdracht. Dit soort units wordt door de politie meestal voor korte duur geplaatst, bijvoorbeeld in een woonwijk waar ernstige overlast is of voor toezicht tijdens evenementen. Soms worden de units door een gemeente gekocht die ze vervolgens ter beschikking stelt aan de politie.

Bewaking en beveiliging

Voor de bewaking en beveiliging van vitale objecten en bedreigde personen worden ook camera's gebruikt door de politie. Deze camera's zijn meestal bevestigd op tijdelijke units op straat en de beelden worden meestal rechtstreeks doorgestuurd naar de meldkamer of een speciaal ingerichte toezicht-centrale.

Kentekenherkenning

Het automatisch herkennen van kentekens met behulp van ANPR-camera's is al decennia mogelijk, maar heeft een sterke groei doorgemaakt sinds ongeveer 2005. Deze techniek maakt het mogelijk om voertuigen uit de verkeersstroom te pikken die aandacht van de politie behoeven. Eerst werden daar 'gewone' camera's met speciale software voor gebruikt, maar inmiddels zijn het vaak hoogwaardige camera's met radar, infrarood en ingebouwde hardware en soft-

ware voor het vergelijken van de gescande kentekens met referentielijsten. Dit soort camera's zijn er in drie varianten: vaste camera's op snelwegen en langs invalswegen, mobiele ANPR-camera's in politievoertuigen met extra software en busjes die volledig zijn ingericht voor inzet tijdens ANPR-acties. Het gaat volgens een onderzoek van vijf jaar geleden om enkele honderden ANPR-camera's bij de Nederlandse politie (Flight & Van Egmond, 2011). Meer recente openbare publicaties die een schatting geven van de huidige aantallen zijn niet aangetroffen. Opslag van de gescande kentekens is beperkt tot kentekens die op referentielijsten voorkomen, maar een wetsvoorstel om ook de 'no-hits' te mogen bewaren is in behandeling.

Helikopters

Alle helikopters van de luchtvaartpolitie zijn uitgerust met camera's en thermische camera's. Personeel in de helikopter kan de beelden zelf direct bekijken en de beelden kunnen ook draadloos worden verzonden naar elke meldkamer. De helikopters worden vooral ingezet in reactie op incidenten, maar ook voor andere politietaken, zoals het opsporen van hennepplantages of voor toezicht tijdens evenementen.

Drones

De politie maakt gebruik van drones of Unmanned Aerial Vehicles (UAV's). De politie beschikt momenteel nog maar over een klein aantal eigen drones. Ook kan de politie, op gezag van de burgemeester of het Openbaar Ministerie, gebruikmaken van drones van Defensie. Die zijn bijvoorbeeld ingezet om hennepkwekerijen te lokaliseren met behulp van warmtebeeldcamera's. Begin 2016 maakte de politie bekend dat vijftien agenten een opleiding tot vlieger volgen en dat de korpsleiding in 2016 een besluit neemt over aanschaf en inzet van drones (NOS, 2016).

Recherche

Het Openbaar Ministerie kan in het kader van opsporingsonderzoek camera's laten inzetten door de politie voor gerichte informatievergaring over verdachten. Deze camera's worden vrijwel uitsluitend heimelijk ingezet.

2.2 Beeldtechnologie bij andere overheden

Behalve de politie maken ook andere overheden op steeds grotere schaal gebruik van beeldtechnologie – en ook van bodycams. Omdat die camera's vaak ook informatie opleveren die van belang kan zijn voor de openbare-ordehandhaving of rechtshandhaving, is er vaak sprake van een koppeling met de politie, rechtstreeks of indirect.

Cameratoezicht door gemeenten

Gemeentelijk cameratoezicht voor de handhaving van de openbare orde deed zijn intrede in Nederlandse gemeenten in 1997. In 1999 en 2000 constateerde het ministerie van Justitie nog dat er nauwelijks cameratoezicht door gemeenten werd toegepast 'vanwege bezwaren van de bevolking', maar het aantal gemeenten met deze vorm van cameratoezicht is daarna snel gegroeid. Er waren in 2015 naar schatting 172 gemeenten (44% van alle gemeenten) met cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde (Slim Bekeken, 2016a). De politie is intensief betrokken bij deze gemeentelijke cameraprojecten omdat a) het besluit om camera's te plaatsen moet worden afgestemd in de driehoek van gemeente, OM en politie, en b) de gegevens die met gemeentelijke camera's voor openbare orde worden verzameld onder de Wet politiegegevens vallen. Ook bodycams hebben inmiddels hun intrede gedaan bij gemeenten. In Amsterdam bijvoorbeeld hebben de taxihandhavers in 2016 bodycams gekregen (Gemeente Amsterdam, 2016) evenals de stadswachten in Eindhoven (Slim Bekeken, 2016b). Er zijn nog meer gemeenten die experimenteren met bodycams, bijvoorbeeld in uitgaansgebieden.

Verkeerscamera's

In het verkeer worden naar schatting 50.000 camera's ingezet door instanties die toezicht houden op verkeer en door openbaar vervoerders (Flight, 2013). Er zijn waarschijnlijk 25.000 camera's in het openbaar vervoer, zoals op treinstations en in het stads- en streekvervoer. Deze netwerken worden ook steeds vaker gekoppeld aan de meldkamers of andere toezichtcentrales van de politie zodat er bij calamiteiten rechtstreeks kan worden meegekeken. Opgenomen beelden die relevant (kunnen) zijn voor opsporingsdoeleinden kunnen ook

altijd bij de vervoerspartijen worden gevorderd door het bevoegd gezag. Andere verkeersinstanties hebben in totaal ook ongeveer 25.000 camera's. Het gaat dan bijvoorbeeld om Rijkswaterstaat, de Nationale Databank Wegverkeersgegevens en camera's van provincies en gemeenten. De beelden van dit soort camera's zijn op dit moment meestal niet rechtstreeks beschikbaar voor de politie, maar kunnen vaak wel achteraf worden gevorderd voor opsporingsdoeleinden.

2.3 Beeldtechnologie bij bedrijven en burgers

Bedrijven

Het aantal private bewakingscamera's bij bedrijven is niet exact bekend. Volgens onderzoeksinstituut IHS en verkoopcijfers van installateurs en leveranciers van camera's waren er in 2014 wereldwijd 245 miljoen professioneel geïnstalleerde bewakingscamera's (Ingram, 2015). In Nederland worden ongeveer 320.000 objecten beveiligd met bewakingscamera's, volgens de brancheverenigingen voor beveiligingsbedrijven en Particuliere Alarm Centrales (PAC). Als we rekenen met een voorzichtige schatting van vijf camera's per object, komen we op circa 1,5 miljoen bewakingscamera's in Nederland. Slechts een klein deel beschikt over een rechtstreekse videoverbinding met een toezichtcentrale of PAC: de schattingen lopen uiteen van 2 tot 14% (Flight, 2013).

Burgers

Hoeveel camera's burgers hebben is onbekend, maar het is duidelijk dat het er heel veel zijn. De smartphone is het voorlopige hoogtepunt in de videorevolutie van de afgelopen veertig jaar. In de smartphone worden de belangrijkste innovaties op het gebied van beeldtechnologie gecombineerd: een kwalitatief hoogwaardige digitale camera en de mogelijkheid de beelden direct en draadloos te delen met anderen. De eerste smartphone, de iPhone van Apple, werd in 2007 gepresenteerd. Acht jaar later, in 2015, werden er wereldwijd circa 1,4 miljard smartphones verkocht (Sui, 2016). Eind 2015 beschikte 80% van alle Nederlanders boven de 12 jaar over een smartphone: dat zijn bijna 11 miljoen mensen. Onder jongeren van 12 tot 18 jaar was dat zelfs 96% (GfK, 2015).

‘Binnen drie jaar zal negentig procent van al het dataverkeer uit video bestaan.’ (Cisco Systems, geciteerd in Flight & Hulshof, 2010)

Het maken en delen van videobeelden is inmiddels een kwestie van ‘een druk op de knop’ en daar wordt dankbaar gebruik van gemaakt. In 2014 werd elke minuut gemiddeld 300 uur aan nieuw videomateriaal op YouTube gepubliceerd (Boris, 2014). Het bedrijf Cisco, dat de servers levert waar bijna al het internetverkeer langskomt, voorspelde² in 2010 dat binnen drie jaar 90% van al het dataverkeer uit video zou bestaan (Cisco Systems, geciteerd in Flight & Hulshof, 2010).

Er zijn ook verschillende manieren om videobeelden live te broadcasten vanaf een smartphone. Het Zweedse Bambuser bood al vanaf 2007 de mogelijkheid beelden van een smartphone rechtstreeks naar internet te streamen, maar die app vereiste nog flink wat technische handigheid van de gebruiker en – nog belangrijker – een dataverbinding met meer capaciteit dan toen standaard was. Livestreaming werd pas bereikbaar voor de gewone gebruiker door de toegenomen capaciteit van draadloze netwerken en door gebruiksvriendelijker apps, zoals SnapChat, Meerkat, Periscope en Facebook Live (Weiss, 2016; Kraan, 2015; Kuijten, 2016).

Velen van ons vinden het inmiddels vrij normaal om foto’s en video’s met anderen te delen: de nieuwe techniek heeft onze ideeën over privacy veranderd.

‘People have really gotten comfortable not only sharing more information and different kinds, but more openly and with more people. That social norm is just something that has evolved over time.’ (Mark Zuckerberg in: Johnson, 2010)

Volgens sommigen is het inmiddels zo gewoon om foto’s en video te maken, dat het juist bijzonder is als je het niet doet: ‘It’s gotten to the point where choosing not to photograph something conveys respect for a moment, imbues it with significance’ (Jurgenson, 2014). Dat we steeds vaker filmen blijkt uit het feit dat er ook van uitzonderlijke gebeurtenissen steeds vaker, meestal toevallig,

2 Deze voorspelling is niet uitgekomen: in 2015 maakte streaming-video volgens KPN 50% van al het dataverkeer uit (Wokke, 2015). In absolute termen is de hoeveelheid video overigens wel enorm gestegen, want het totale mobiele dataverkeer is sterk gegroeid. In januari 2014 was het gemiddelde verbruik bijna 300 MB per klant per maand en anderhalf jaar later (in juli 2015) was dat ruim 900 MB per klant per maand. Dus zelfs als het percentage streaming-video gelijk is gebleven, is de hoeveelheid verdrievoudigd.

beelden zijn gemaakt met een smartphone, webcam, draagbare camera of dash-cam. Hierna staan een paar voorbeelden.



Foto 2.1: 25 juli 2000, vliegtuigcrash Parijs – gefilmd door één camera



Foto 2.2: 11 september 2001, eerste vliegtuig treft Twin Towers New York – gefilmd door één camera



Foto 2.3: 15 februari 2013, meteorietinslag Rusland – gefilmd door minstens tien camera's



Foto 2.4: 4 februari 2015, vliegtuigcrash Taiwan – gefilmd door minstens drie camera's

Van de recente terroristische aanslagen in Parijs, Brussel en Nice waren binnen een uur beelden te vinden op internet. Het ‘veiligheidsdomein’ in het algemeen, en de politie in het bijzonder, kan baat hebben bij dit soort beelden die burgers en bedrijven maken. De overheid vraagt burgers soms zelfs expliciet om foto’s of video’s te maken, zoals in de campagne *Pak de overvaller, pak je mobiel*. Ook na aanslagen, ongevallen of rellen, worden mensen vaak opgeroepen beelden in te zenden. Een relatief vroeg voorbeeld in Nederland was de aanslag tijdens Koninginnedag in Apeldoorn in 2009. Als burgers massaal gehoor geven aan deze oproepen levert dat soms een flinke uitdaging op voor de politie. Na de aanslagen in Londen in juli 2005 heeft de politie 200.000 uur – oftewel 22,8 jaar – aan beeldmateriaal ontvangen van alle camera’s die in de buurt van de aanslagen hingen, inclusief de filmpjes die mensen ter plaatse maakten (Neyland, 2014). Er werd een team van honderd politiemensen vrijgemaakt om al die beelden te bekijken (BBC, 2010). En dat was in een tijd dat er nog geen smartphones waren.

2.4 Filmende burgers en de politie

Gezien de groei van het aantal camera’s en smartphones is het niet vreemd dat er ook steeds meer filmpjes worden gemaakt van de politie in actie.³ Een voorbeeld uit februari 2016 is een video die werd gemaakt met een smartphone. Het fragment laat zien hoe een politiemann twee keer schiet op een burger en de beelden werden vertoond op Omroep Brabant. Op internet is het fragment door ruim een half miljoen mensen bekeken.⁴ Dit zou je een ‘neutraal’ filmpje kunnen noemen: het geeft louter weer wat er is gebeurd.

In een deel van de filmpjes die op internet te zien zijn proberen burgers de politie uit de tent te lokken door opvallend te filmen. Een voorbeeld is het videofragment ‘Lieve pliesiamevrouw wil niet gefilmd worden’ van 29 maart 2015 met ruim 520.000 views. Het filmen van de overheid door burgers wordt ook wel *sousveillance* genoemd om het te onderscheiden van *surveillance*, het filmen van burgers door de overheid.⁵

3 Ik focus hier op de politie, maar dat is niet de enige overheidsinstantie waar filmpjes van worden gemaakt. Ook gemeentelijke handhavers zoals stadswachten mogen zich verheugen in belangstelling van de filmende burger, zoals te zien op het Meldpunt stoute stadswachten Maastricht op Facebook.

4 Zie: Dumpert.nl, ‘Politie schiet gekkie neer’, 12 maart 2016. Dit filmpje is inmiddels ruim 510.000 keer bekeken (stand van 20 juli 2016).

Dat videobeelden geschikt zouden kunnen zijn om ongewenst gedrag mee aan de kaak te stellen, mag voor de politie geen verrassing zijn: in het televisieprogramma *Wegmisbruikers* confronteert de politie automobilisten die de verkeersregels hebben overtreden al jarenlang met opgenomen beelden. Burgers die met hun smartphone de politie filmen om vermeende misstanden te corrigeren gebruiken dezelfde logica. De politie maakte zich zorgen over de impact van dergelijke filmpjes op het imago van de politie en liet er onderzoek naar doen. In een inventarisatie uit 2013 werden 18 van dit soort filmpjes gevonden: allemaal tussen 2009 en 2013 gemaakt met een gsm en op YouTube gepubliceerd. Alle fragmenten gingen over politiewerk, zoals arrestaties of opstootjes. De conclusie van de onderzoekers was dat er aanzienlijk meer filmpjes met ‘ondermijnende strekking’ te vinden waren dan filmpjes die het beeld van de politie in positieve zin versterkten. In sommige gevallen was het zelfs duidelijk de bedoeling van de filmer de politie te kijk te zetten. Opvallend genoeg waren de reacties onder dat soort filmpjes juist weer wel vaak positief over het optreden van de politie (Siep & De Kool, 2013).



Foto 2.5: Screenshot uit het filmpje gemaakt met een smartphone waarin te zien is hoe een Rotterdamse agente een man schopt

5 Ik gebruik deze termen hier voor het gemak heel gesimplificeerd, maar er valt veel meer over te zeggen. Zo wordt surveillance niet alleen door de overheid gedaan, maar ook door bedrijven. Lezers die meer over deze begrippen willen weten, kunnen terecht in het online tijdschrift *Surveillance & Society*: <http://www.surveillance-and-society.org>.

Een van de eerste filmpjes van de politie die grote impact hadden, werd in 2012 in de regio Rotterdam-Rijnmond gemaakt. In het fragment was te zien hoe een politieagente een man meerdere keren schopt. Uit het filmpje werd niet duidelijk wat de reden was, maar de man die werd geschopt kwam niet agressief over en verzette zich niet. Er kwamen veel reacties op het fragment en veel daarvan waren negatief: velen die het filmpje zagen vonden dat de politie bovenmatig geweld had gebruikt. De politie deed intern onderzoek naar de toedracht en concludeerde dat het filmpje ‘halverwege de confrontatie’ begon. Een woordvoerder van de politie liet weten dat de betreffende man in eerste instantie wel zeer agressief was toen de politie hem aansprak. De politie gebruikte pepper-spray en ‘hierna begint het filmpje’ (*Algemeen Dagblad*, 2012a).

Later liet een woordvoerder van de politie weten ‘allerminst blij’ te zijn met het filmen van arrestaties door omstanders. Ook Saskia Dorrestein, secretaris van de Nederlandse Politiebond, was er kritisch over: als mensen de politie filmen bemoeilijken ze het werk van de agent, vond zij. Ze vertelde in de krant over een ander incident dat werd gefilmd, de aanhouding van een bekende DJ. Daarbij stonden diverse mensen te filmen met hun telefoon: ‘Er werd ook nog bij geroepen dat alles werd vastgelegd. Alsof ze wilden zeggen: “Pas op wat je doet, anders hebben we een stok om mee te slaan”’ (*Algemeen Dagblad*, 2012b). De impact van dit soort filmpjes op het imago van de politie, maar ook op de openbare orde, kan buitengewoon groot zijn. Net als met bepaalde foto’s, kunnen filmpjes tot grote verontwaardiging en zelfs maatschappelijke onrust leiden omdat beelden nu eenmaal impact hebben.

‘Doordat de menigten slechts via visuele beelden kunnen denken, komen ze alleen onder de indruk van visuele beelden. Alleen beelden schrikken af of verleiden hen, en brengen hen in beweging.’ (Gustave le Bon, *Psychologie des foules*, 1895)

Voorals in de Verenigde Staten hebben videofragmenten van politiegeweld enorme maatschappelijke onrust tot gevolg gehad. Overigens zijn beelden wel vaak de eerste aanleiding voor de onrust, maar slaat de vlam pas echt in de pan als bekend wordt dat de betrokken politiemensen niet vervolgd zullen worden voor bovenmatig geweld of dood door schuld.



Foto 2.6: Een voorbeeld van een campagne uit de Verenigde Staten waarin burgers worden opgeroepen de politie te filmen

In de Verenigde Staten is de relatie tussen burgers en politie anders dan in Nederland. De discussie over – vermeend – buitensporig geweld, machtsmisbruik en discriminatie door de politie wordt in de Verenigde Staten al sinds het begin van de negentiende eeuw gevoerd. De oproep om politiemensen te filmen tijdens hun werk wordt ook al veel langer dan in Nederland en met een veel activistischer toon verkondigd. Er zijn inmiddels verschillende groepen actief die burgers oproepen de politie zo veel mogelijk te filmen en die filmpjes te publiceren. Een voorbeeld is de site Copblock.org met de slogan: ‘The camera is the new gun.’ De politie is daar niet altijd van gediend en sommeert filmende burgers af en toe hun mobiele telefoon uit te schakelen. In reactie daarop zijn apps ontwikkeld waarmee mensen heimelijk opnames van de politie kunnen maken: *Instant Incognito*, *Cop Recorder* en *Police Tape* kunnen heimelijk geluidsopnames maken en *Secret Camera Recorder* kan heimelijk geluid én beeld opnemen – dus zonder dat aan de mobiele telefoon te zien is dat deze opnames maakt.

In Nederland lijkt het zo’n vaart nog niet te lopen. De Nederlandse politie maakt zich echter ook zorgen over de impact die filmpjes kunnen hebben. En er zijn ook voorbeelden te vinden waar beelden een grote rol speelden, zoals het incident uit 2012 in Rotterdam dat hierboven werd besproken. Een ander voorbeeld zijn de beelden van de aanhouding die leidde tot de dood van Mitch Henriquez in Den Haag in juni 2015. Die beelden droegen aanzienlijk bij aan de rellen, vernielingen en plunderingen. Veel relschoppers werden gearresteerd voor het bedreigen van politieagenten (NOS, 2015).

Beelden waarop te zien is dat de politie geweld gebruikt pakken echter niet per definitie negatief uit voor de politie. De beelden van het strandfeest in Hoek van Holland in 2009 behoorden tot de eerste voorbeelden daarvan: de publieke

opinie keerde zich na het tonen van die beelden juist in het voordeel van de politie. Een woordvoerder van de Raad van Korpschefs zei: 'Iedereen kon met eigen ogen zien hoe een klein aantal agenten door een hele menigte werd bedreigd. (...) In zo'n geval zorgen filmpjes voor een gezonde discussie' (Akinci, 2012).

Voor dit onderzoek heb ik een snelle zoektocht uitgevoerd naar filmpjes op YouTube en Dumpert waar de politie in beeld wordt gebracht. Het is op basis van deze oppervlakkige inventarisatie niet mogelijk harde conclusies te trekken, maar het heeft er alle schijn van dat er sinds ongeveer 2014 sprake is van een kentering. Er stonden in elk geval nauwelijks recente filmpjes op deze sites waarin de politie te kijk werd gezet: de meeste van dergelijke filmpjes dateren van 2013 of eerder. De politie reageert beter op filmende burgers en wellicht is het nieuwtje er gewoon ook wel een beetje af. Deze trend werd al opgemerkt in het onderzoek uit 2013: de meeste politiemensen wisten tegen die tijd wel dat filmen op straat in de meeste gevallen gewoon is toegestaan. Daardoor lieten politiemensen zich minder uit de tent lokken (Siep & De Kool, 2013). De top van de Nederlandse politie was daar een jaar eerder al duidelijk over: 'Agenten moeten beseffen dat ze soms worden gefilmd' (Akinci, 2012). Die boodschap is blijkbaar geland.

Politie wil 'het hele verhaal' in beeld brengen

De filmende burger is volgens sommigen een van de belangrijkste oorzaken van de grote populariteit van bodycams bij de politie. De bodycam kan een tegenwicht bieden tegen de filmende burger:

'De bodycam moet eerder vandaag dan morgen ingevoerd worden bij de Nederlandse politie. Op grote schaal. Je controleert het optreden van de politie, maar kunt ook direct context bieden als er na smartphone-beelden vragen komen. Dat tempert de macht van de smartphone.' (Bob Hoogenboom, in: Trouw, 2015)

In een, overigens ongepubliceerd, artikel voor het politiebld *Blauw* zei een politieambtenaar die veel met bodycams heeft gewerkt iets vergelijkbaars. De bodycam kan volgens hem vooral dienstdoen als goed tegenwicht voor de filmpjes die burgers maken met smartphones: 'Als een collega klootzak zegt, staat dat ene fragment, gemaakt door iemand met een mobieltje, op YouTube. En dan

heeft de politie het weer gedaan. Maar daar gaat vaak een hele voorgeschiedenis aan vooraf. Ook die voorgeschiedenis brengen wij in beeld.’ De teamchef van het betreffende wijkteam was het daarmee eens:

‘Alle stukjes film van mobiele telefoons op internet waren voor ons de aanleiding aan de proef [met bodycams, SF] mee te doen. Wij hebben niets te verbergen maar ook de inwoner wordt geremd in zijn handelen. De beelden helpen ook bij training en evaluatie. Er gaat ook een preventieve werking uit van de bodycam. Het ethisch normbesef van de collega wordt aangewakkerd. Want alles wat je doet en zegt, staat op beeld. De camera maant je tot fatsoenlijk optreden.’

Kortom: de filmende burger zal ongetwijfeld een extra impuls hebben gegeven aan de behoefte van de politie om met bodycams te gaan werken. Gezien het feit dat elke interactie tussen politie en burgers in principe inderdaad gefilmd zou kunnen worden door burgers met smartphones, is het ook wel logisch dat er stemmen opgaan binnen de politie om bodycams aan te schaffen. Daarmee kan de politie de regie houden en ‘het hele verhaal’ vertellen, inclusief de aanleiding tot eventuele confrontaties, de context en de afhandeling van incidenten.

Hiermee sluit ik deel I van het rapport af. Hopelijk is duidelijk geworden hoe belangrijk beelden in de hedendaagse samenleving zijn en dat de politie meegaat met die bredere trend. Dat geldt voor alle vormen van beeldtechnologie, van drone tot ANPR en van gemeentelijke camera tot bodycam. In de rest van dit rapport gaat het volledig over de bodycam, maar de bodycam is dus slechts één fenomeen binnen die veel bredere trend.

DEEL II

Bodycam: gebruik en effecten



'Bobbycam', politie Plymouth (2007)



ZepCam, Nederlandse politie (2012)



VieVu, politie Amsterdam (2014)



Taser Axon, politie Verenigde Staten (2015)



Reveal Media, Metropolitan Police UK (2015)



GoPro, politie Eenheid Midden-Nederland (2016)

Figuur 3.1: Enkele voorbeelden van bodycams en draagwijze

Bodycam: ontwikkeling en gebruik

Het vorige hoofdstuk ging over beeldtechnologie in het algemeen. Vanaf hier ligt de focus volledig op de bodycam. Daarbij hanteer ik de definitie van het landelijk project bodycams (Nationale Politie, 2015a):

‘De bodycam is een draagbare camera die op of aan het lichaam wordt bevestigd en die videobeelden en audio kan registreren, opslaat en optioneel real time kan verzenden.’

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de technische ontwikkeling van de bodycam. Daarna volgt een overzicht van het gebruik van bodycams door de politie in Nederland en in enkele andere landen.

3.1 Ontwikkeling bodycam

Het is al zo’n vijftig jaar geleden dat het eerste prototype van de bodycam werd ontwikkeld: een autocoureur kreeg in 1966 een camera op zijn hoofd om foto’s te kunnen maken tijdens de race. Het ging toen nog om een fotocamera. In 1971 werd voor het eerst een filmcamera aan de zijkant van een helm gemonteerd waarmee bewegende beelden konden worden opgenomen. Er was nog geen mogelijkheid rechtstreeks mee te kijken: de film moest na de opname eerst ontwikkeld worden.

Door het formaat van de camera’s liet het draaggemak veel te wensen over: de apparatuur was zwaar, heet en kwetsbaar en beperkte de bewegingsvrijheid van de coureurs. De camera’s werden dan ook alleen gebruikt tijdens proefritten en niet in de wedstrijd zelf.



Foto 3.1: Fotocamera op de helm van een autocoureur (1966)

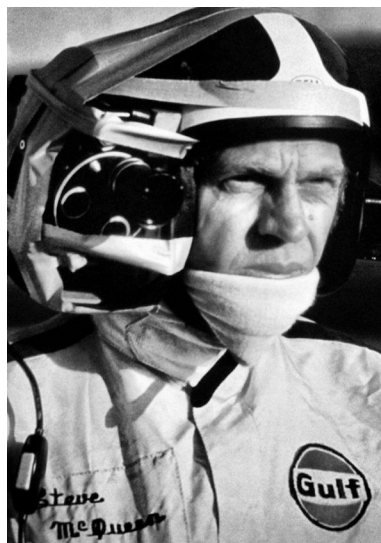


Foto 3.2: Filmcamera op de helm van een autocoureur (1971)

Video

Een belangrijke stap op weg naar de bodycam zoals we die nu kennen was de introductie van het betacam-systeem door Sony in 1982. In dat systeem werden een camera en videorecorder in één draagbaar apparaat gecombineerd. Daardoor waren er geen snoeren meer nodig en namen het draaggemak en de bewegingsvrijheid flink toe. Cruciaal was de stap van film naar video. Dat betekende namelijk dat de beelden niet meer ontwikkeld hoefden te worden, maar na de opname direct konden worden afgespeeld. Rond 1985 kwamen vergelijkbare draagbare videocamera's van Canon en Panasonic op de markt. Vrijwel direct werden deze camera's gebruikt door sporters om actiebeelden mee op te nemen.

Rechtstreeks meekijken

De volgende grote stap was de introductie van draadloze signaaloverdracht zodat de camerabeelden rechtstreeks op een andere plek konden worden bekeken. In 1987 werden voor het eerst rechtstreekse beelden van helmcamera's van een motorcross draadloos verzonden naar een truck met zendapparatuur. Hier-

door konden televisiekijkers de race rechtstreeks vanuit het perspectief van de coureurs beleven. Vier jaar later, in 1991, kregen alle quarterbacks in het American Football een miniatuurcamera met microfoon aan de zijkant van hun helm. Een interessant detail is overigens dat deze camera's kort na de introductie werden verwijderd, vooral omdat televisiezenders geschrokken waren van het agressieve taalgebruik van de quarterbacks dat ongecensureerd in de huiskamer van de kijkers terechtkwam.

GoPro

In 2002 werd de eerste GoPro-camera ontwikkeld: een kleine draagbare camera in een waterdichte behuizing. Deze camera was direct een groot succes en is nog altijd zeer populair, vooral onder sporters. In de afgelopen twintig jaar zijn deze camera's steeds kleiner en lichter, maar ook steeds beter en goedkoper geworden. Vanaf 2011 kunnen de GoPro-camera's maar liefst 120 frames per seconde maken in hoge beeldkwaliteit. Sinds 2013 beschikken bijna alle versies ook over wifi waardoor communicatie met lokale datanetwerken of via een mobiele telefoon mogelijk is. Sinds januari 2016 werkt GoPro samen met Periscope, waardoor videobeelden van de camera rechtstreeks kunnen worden doorgestuurd naar internet via een Apple of Android smartphone. Een eenvoudige GoPro kost in 2016 200 dollar: een bedrag waardoor dit soort technisch geavanceerde camera's voor bijna iedereen bereikbaar is geworden. Zoals we later zullen zien, kiezen politiemensen die – tegen het beleid van de Nationale Politie in – zelf een bodycam aanschaffen vrijwel altijd voor een GoPro.

Google Glass

Google Glass is een soort bril met ingebouwde computer en camera. De gebruiker geeft met zijn stem of via een touchpad aan de zijkant van de bril commando's, bijvoorbeeld om een foto of filmpje te maken. Het prototype werd in 2013 aan een beperkt aantal *Glass Explorers* verkocht en in 2014 kwam de bril op de markt. Google Glass heeft veel kritiek gekregen en er zijn ook enkele rechtszaken tegen Google gevoerd vanwege privacy-issues en veiligheidsrisico's, voornamelijk bij gebruik van de bril in het verkeer. In januari 2015 maakte Google bekend dat het prototype uit productie zou worden genomen. De ontwikkeling ging echter wel gewoon door. In december 2015 heeft Google een

nieuwe versie van Glass aangeboden voor beoordeling door de Federal Communications Commission in de Verenigde Staten.

3.2 Bodycams voor politiewerk

Politiewerk stelt hogere technische en functionele eisen aan een bodycam dan het filmen van een fietstocht of parachutesprong. Vooral de specifieke combinatie van eisen is een uitdaging voor de bedrijven die bodycams ontwikkelen. De bodycam moet licht zijn, maar moet ook tegen een stootje kunnen. De bodycam moet klein zijn, maar de beeldkwaliteit hoog. De batterij moet een hele dienst mee kunnen gaan, maar moet ook klein en licht zijn en in het apparaat zelf zijn verwerkt: de politie wil geen snoeren naar een externe accu. De beelden moeten eenvoudig kunnen worden bekeken en gebruikt door de politie zelf, maar de beveiliging van de beelden moet aan strenge eisen voldoen om ongeoorloofd gebruik te voorkomen; het betreft immers politiegegevens.

Dit zijn eisen waar niet elke leverancier van bodycams aan kan voldoen, zo blijkt. In sommige experimenten met bodycams bij de politie bleken de technische problemen groot: er zijn minstens drie experimenten met bodycams tijds stilgelegd omdat de bodycams slecht functioneerden. Uit een survey in Essex in het Verenigd Koninkrijk bleek dat meer dan twee op de drie politiemensen vonden dat bodycams moeilijk aan en uit konden worden gezet, dat de camera's 's nachts niet goed werkten en dat de camerahoek er vaak toe leidde dat de beelden onbruikbaar waren: 'They recorded the wrong thing' (Owens e.a., 2014).

'A picture paints a thousand words and a video paints a million. But if your pictures are blurry...' (Agent Essex Police, Verenigd Koninkrijk in: Owens e.a., 2014)

Technische test door Canadese politie

Het blijkt niet eenvoudig voor leveranciers van bodycams om aan alle eisen van de politie te voldoen. Van een groot aantal bodycams dat eind 2014 op de markt was, zijn de functionaliteiten en technische prestaties systematisch beoordeeld door de politie in Canada. Er werden zestien typen bodycams van twaalf merken beoordeeld: eerst op basis van de specificaties in de documentatie van de leveranciers. Op grond daarvan werden vijf bodycams gekozen die ook echt in

de praktijk werden getest.⁶ Uiteindelijk bleek er geen enkele bodycam te zijn die kon voldoen aan alle eisen (Edmonton Police Services, 2013).

Er zijn leveranciers van bodycams die zich speciaal richten op de markt voor wetshandhaving. Het Department of Justice in de Verenigde Staten voerde in maart 2014 een *market survey* uit voor dat soort bodycams (National Institute of Justice, 2014). Hieronder staat een overzicht van de bodycams die in deze *market survey* werden beschreven. Andere merken hebben sindsdien hun intrede gedaan in deze markt en de komende jaren zullen zich ongetwijfeld nog meer partijen aandienen. Bedrijfseconomisch is het interessant om bodycams voor de politie te ontwikkelen, omdat het op de consumentenmarkt vaak om de laagste prijs gaat, terwijl een bodycam bij de politie wat mag kosten. Zoals op de website van een grote speler op de markt voor bodycams in de Verenigde Staten staat: 'If you want the best, you pay for the best.'

Het is opvallend hoe groot de verschillen zijn tussen de bodycams. Sommige hebben een beeldscherm, andere niet. Sommige hebben een externe camera, andere een geïntegreerde. Daarnaast zijn er allerlei technische verschillen die aan de buitenkant van de bodycam niet te zien zijn, maar die net zo bepalend zijn voor hoe de bodycam werkt en welke resultaten ermee kunnen worden bereikt. Daar kom ik in het hoofdstuk over de technische context uitgebreid op terug.

6 Namelijk Audax, eWitness, Reveal, Taser en Wolfcom.



Figuur 3.2: Bodycams beschreven door Department of Justice, Verenigde Staten (2014)⁷

⁷ Een paar bedrijven die bodycams aan de Nederlandse politie leveren ontbreken in dit overzicht uit de Verenigde Staten; bekende bedrijven op de Nederlandse markt zijn Zepcam, VieVu, I Witness en GoPro.

3.3 Gebruik bodycams door Nederlandse politie

Ik geef hier een kort historisch overzicht van het gebruik van bodycams door de Nederlandse politie op basis van interne documenten, openbare bronnen en een inventarisatie onder de dossierhouders bodycam in de eenheden.

Helmcamera's (1997-2007)

In 1997 werden de eerste proeven met kleine helmcamera's gedaan door de mobiele eenheid te paard in Limburg (*Leidsch Dagblad*, 1998). Ze waren bedoeld om menigten tijdens grootschalig optreden, dus bij evenementen zoals voetbalwedstrijden of demonstraties, beter in beeld te brengen. De beelden werden naar commandowagens gestuurd om tijdens rellen een beter beeld van de situatie te geven. Voor die tijd gebeurde dat ook al, maar dan met kleine draagbare video-camera's die in de hand werden gedragen. De vraag na de eerste succesvolle proeven was of dergelijke helmen ook grootschaliger en professioneler geproduceerd konden worden: de eerste apparaten waren door de politie zelf samengesteld. In 2004 werd een privacyreglement videohelmcamerasysteem gepubliceerd (*Staatscourant*, 2004). De wettelijke grondslag werd ontleend aan de Politiewet 1993 (art. 2). Daarin stonden de volgende vier doelen voor de camera's:

- het voorkomen van verstoringen van de openbare orde;
- het voorkomen, constateren en opsporen van strafbare feiten, alsmede het opsporen, identificeren en vervolgen van de dader(s);
- het in voorkomende gevallen bevorderen van een efficiënte hulpverlening door hulpverleningsdiensten;
- interne opleidingsdoeleinden, waarbij slechts een selectie van opnames wordt gebruikt die daadwerkelijk voorvallen als bedoeld in de eerste drie onderdelen weergeeft.

Deze helmcamera's waren niet primair bedoeld om de interactie tussen individuele politieagent en burgers te filmen. Dat is waarschijnlijk de reden dat sommige politiemensen ze niet als bodycams beschouwen. Maar volgens de definitie van het Landelijk Project Bodycams waren dit wel degelijk bodycams. En ze dienden precies hetzelfde doel als de bodycams die momenteel worden gebruikt tijdens grootschalig optreden. De bodycam is dus al bijna twintig jaar in gebruik bij de Nederlandse politie.

Kleinschalige experimenten (2008-2009)

In 2008 meldde verschillende media dat de Maastrichtse politie als eerste in Nederland gebruik zou gaan maken van minicamera's op de helm. Deze camera's werden *bobbycams* genoemd – een verwijzing naar hun voorgangers in Engeland (Van Ham e.a., 2010b). Ook in andere regiokorpsen werd dit soort bodycams snel in gebruik genomen. Dat bleek na het strandfeest bij Hoek van Holland in 2009 waar de politie schoten loste. Omdat een van de gewonden overleed werd er grondig onderzoek gedaan naar de toedracht van het schietincident en in dat onderzoek werden ook beelden van een bodycam van de politie gebruikt. De rechters waren daar zeer over te spreken. Volgens hen bleek duidelijk uit de beelden dat de politieman uit noodweer handelde.⁸ Inmiddels is het voor de meesten onder ons niet meer zo bijzonder als er beelden opduiken van dit soort gebeurtenissen, maar in 2009 maakten de beelden grote indruk op politie en justitie en ook op het bredere publiek nadat de beelden op televisie waren vertoond. Het droeg bij aan de bekendheid van de bodycam.

Veilige Publieke Taak (2010-2011)

In de aanloop naar de jaarwisseling 2009-2010 kregen agenten in de noodhulp in vier regionale politiekorpsen (Groningen, Haaglanden, Hollands-Midden en Rotterdam-Rijnmond) bodycams via een subsidie van het programma Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het belangrijkste doel was om geweld tegen politiemensen tijdens oud en nieuw tegen te gaan. Later ga ik in op de evaluaties van deze experimenten. Hier is het voldoende om op te merken dat de resultaten tegenvielen: er waren veel technische problemen en er bleken nauwelijks beelden te zijn opgenomen. Eind 2011 besloot de Raad van Korpschefs dat de bodycam niet landelijk zou worden ingevoerd: de opbrengsten wogen niet op tegen de investeringen.

‘Er is onvoldoende basis voor landelijke implementatie van bodycams bij de Nederlandse politie.’ (Raad van Korpschefs, geciteerd in: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011)

8 <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSGR:2012:BV1431>.

De minister van Veiligheid en Justitie nam dit besluit van de korpschefs over, maar wilde de inzet van mobiele cameratoepassingen wel blijven stimuleren. Daarom vroeg hij de politie de ontwikkelingen van cameratoepassingen verder op te pakken, zodat een landelijke uitrol alsnog overwogen kon worden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011).

Lokale en regionale projecten (sinds 2012)

Ondanks het besluit van de top van de politie de bodycam niet landelijk in te voeren, heeft de politie op lokaal en regionaal niveau sinds 2012 allerlei initiatieven met bodycams ontplooid. Het is zelfs voorstelbaar dat de regiokorpsen het besluit om geen landelijke uitrol te organiseren juist hebben opgevat als een teken dat er ruimte was voor regionale en lokale experimenten. In de woorden van een politieambtenaar die er al vanaf de eerste experimenten bij betrokken is, is de bodycam elke keer weer 'opgepopt'. Dat ging vrij snel: toen de NOS vlak voor de jaarwisseling van 2009-2010 aan de 25 regionale politiekorpsen vroeg of men bodycams ging gebruiken, bleek dat 10 korpsen dat van plan waren (NOS, 2009). Een jaar later, dus bij de jaarwisseling van 2010-2011, voerde een leverancier van bodycams een *quick scan* uit onder alle regiokorpsen. Toen bleek dat 17 van de 25 regiokorpsen bodycams hadden aangeschaft (Security, 2011).

Op het moment dat de top van de politie besloot dat de bodycam niet landelijk zou worden ingevoerd, waren bodycams dus al in gebruik bij twee op de drie regiokorpsen. Het enthousiasme op de werkvloer was blijkbaar zo groot dat men landelijke ondersteuning bij inkoop, techniek en juridische zaken niet wilde afwachten. Sindsdien is het aantal bodycams dat regionaal, lokaal of zelfs door afzonderlijke dienders werd aangeschaft gestaag gestegen. Een van de eerste regionale experimenten werd in de Achterhoek gehouden. Daar stelde de politie na proeven met een camera op de helmen van de bikers in Apeldoorn drie bodycams beschikbaar voor inzet in alle gemeenten. Deze bodycams werden gedragen tijdens evenementen en in uitgaansgebieden (De Gelderlander, 2011). Andere voorbeelden van de vele, meestal kleinschalige, initiatieven zijn eenvoudig op internet te vinden omdat het betreffende team of de betrokken dienders er zelf een bericht over plaatsen op Twitter, Facebook of Instagram. Ook hulpverleningsforum.nl is een interessante bron omdat daar wordt gediscussieerd over de voors en tegens van bodycams: vooral technische en juridische haken en ogen krijgen daar veel aandacht.

Het aantal projecten is zo groot dat een volledig overzicht onmogelijk kan worden gegeven. Daarom geef ik slechts een paar voorbeelden:

- Purmerend: 'Horeca en evenementen, niet om live uit te kijken, wel achteraf beelden bij het verbaal voegen.'
- Amsterdam basisteam Nieuw West Noord: 'Binnenkort mogelijk filmpjes op Facebook.'
- Rotterdam basisteams Charlois en Delfshaven: 'Bikers met bodycams, schrikt mensen af en makkelijk als bewijsmateriaal.'
- Eindhoven: 'Wij hebben GoPro's!! Komende dagen te zien op onze Facebook-pagina!!'
- Utrecht uitteam: 'GoPro check. Cameratoezicht check. Kortom, we gaan beginnen!'
- Noordwijk: 'Vanaf vandaag dragen collega's een GoPro-bodycam tijdens hun werkzaamheden.'
- Eenheid Noord-Holland: 'Wij hebben momenteel een Taser op proef! Mooie platte camera.'

Er zijn ook allerlei technische ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau. Zo ontwikkelde de politie in minstens twee eenheden 'slimme brillen' in samenwerking met anderen. De politie Oost-Nederland werkte samen met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid en onderzoeksgroep Beke. Deze bril is in het Arnhemse GelreDome getest bij dancefeest Qlimax, het Mega Piraten Festijn en bij twee voetbalwedstrijden. Ook in Nijmegen gingen agenten met de *smart glasses* de straat op. De agent kan via de bril met de commandokamer communiceren in tekst, beeld en geluid. Van gefilmde personen kan dus in de commandokamer worden vastgesteld of ze bij justitie geregistreerd staan. Het idee is dat hooligans en notoire ordeverstooters bij grote publieksevenementen hierdoor sneller in de mensenmassa kunnen worden opgespoord. Volgens onderzoeksgroep Beke is het veiliger om dit 'stilletjes' na te gaan dan een verdacht persoon of kenteken via communicatie over de portofoon na te laten trekken. Het is de bedoeling de bril op termijn onopvallend in de politiecap te verwerken (De Gelderlander, 2015).

Ook de politie in de Eenheid Noord-Holland liet weten over een bril met camera te beschikken: hierin zijn de camera en microfoon al helemaal weggewerkt. Deze bril is in samenwerking met ZepCam ontwikkeld en wordt bijvoorbeeld gebruikt om objecten onopvallend in kaart te brengen tijdens een voorverkenning. Ook wordt de bril ingezet door politiemensen, al dan niet in burger, in mensenmassa's zoals bij voetbalwedstrijden. Er wordt op de achter-



Foto 3.3: De slimme bril van de politie Oost-Nederland



Foto 3.4: De bril met vrijwel onzichtbare microfoon en camera van ZepCam

grond rechtstreeks met de beelden meegekeken en indien nodig worden andere politiemensen aangestuurd. Volgens een woordvoerder van de ontwikkelaar wordt deze bril in verschillende regionale eenheden gebruikt.

Deze twee projecten zijn vooral gericht op de technische aspecten van de bodycam. Maar er zijn ook projecten waarin het niet zozeer gaat om het ontwikkelen en uitproberen van nieuwe techniek, maar om het effect van bodycams op interacties met burgers te onderzoeken. Twee recente projecten werden uitgevoerd in de gemeenten Den Haag en Amsterdam.

- De politie in Den Haag heeft in enkele wijken bodycams ingezet in een pilot tussen juni 2014 en april 2015. De resultaten waren zo positief dat de eenheidsleiding heeft besloten in afwachting van landelijke kaders in projectvorm verder te gaan met de bodycams binnen de gehele eenheid Den Haag en daartoe twintig extra bodycams aan te schaffen (Gemeente Den Haag, 2015). De druk om het aantal bodycams uit te breiden na dit soort pilots, komt soms ook van buiten de politie. Zo adviseerde de nationale ombudsman in 2014 na onderzoek naar de bejegening van burgers door de politie in Den Haag:

‘Politieambtenaren van Bureau De Heemstraat beschikken sinds enige tijd over bodycams en de ervaringen daarmee zijn overwegend positief. (...) Het aanzetten van een bodycam kan een de-escalerende werking op de situatie hebben, wat zowel voor de politieambtenaren, als voor de burger positief is. De Nationale ombudsman pleit dan ook voor uitbreiding van het experiment met de inzet van bodycams.’
(Nationale ombudsman, 2014)

- In Amsterdam zijn in 2015 agenten in een van de districten met bodycams uitgerust in het kader van het project ‘Het derde oog’. Ook dat heeft geleid tot de wens, wederom vanuit de gemeente, op grotere schaal met bodycams te gaan werken. Maar net als in Den Haag is besloten te wachten op landelijke afspraken (Gemeente Amsterdam, 2016). De resultaten van deze twee pilots zijn kort samengevat in brieven aan de gemeenteraden van beide gemeenten. Die resultaten bespreek ik later.

Deze evaluaties zijn niet openbaar gemaakt: alleen in brieven aan de gemeenteraad kunnen we lezen wat de resultaten waren.⁹ Sowieso valt op dat er maar weinig evaluaties van bodycams zijn uitgevoerd: na 2011 is er geen onafhankelijke evaluatie van bodycams bij de Nederlandse politie meer uitgevoerd. Daar kom ik later nog op terug.

Landelijk Project Bodycam (sinds 2014)

De Nationale Politie heeft het ‘dossier bodycams’ in 2014 gestructureerder aangepakt in de vorm van het Landelijk Project Bodycam met een landelijk projectleider. Het project valt onder het Programma Sensing waar zoals gezegd ook slim cameratoezicht en automatische kentekenherkenning bij horen. In 2015 formuleerde de politie de volgende redenen voor het opstarten van het Landelijk Project Bodycam:

‘Binnen de politie worden momenteel enkele honderden bodycams actief binnen de operatie gebruikt. Helaas stelt het project [bedoeld wordt het Landelijk Project Bodycam – SF] ook vast dat honderden bodycams ongebruikt blijven. Dit terwijl het aantal bodycams ogenschijnlijk toeneemt. De oorzaak is naar alle waarschijnlijkheid gelegen in het feit dat het gebruik in de meeste eenheden nu nog een overwegend experimenteel karakter heeft. Borging, juridische inkadering, opslag en beheer, protocollering van het gebruik, een eenduidig pakket van eisen, een voortdurende geïnstitutionaliseerde ontwikkelomgeving zijn tot dus-

9 Vlak voordat dit rapport definitief werd afgerond, is een flink aantal documenten over bodycams openbaar gemaakt door Stichting Freedom Inc. na een Wob-verzoek aan de Nationale Politie. Het evaluatierapport uit Amsterdam zat daarbij en is inmiddels dus wel openbaar. Hetzelfde geldt voor evaluaties uit Nijmegen, Veldhoven en Rotterdam. Maar dit blijven uitzonderingen en het zijn geen onafhankelijke evaluaties: de politie voerde de evaluaties zelf uit. Zie: freedominc.nl.

verre niet ontwikkeld. Evenmin is er een eenduidig beeld waar bodycams meerwaarde hebben, waar ze effectief zijn en waar niet, of welke ongewenste effecten er kleven aan het gebruik.’ (Nationale Politie, 2015b)

Er is inmiddels een dossierhouder bodycam in elke regionale eenheid en bij de Landelijke Eenheid. Maandelijks komt deze groep bij elkaar voor een overleg over bodycams onder leiding van de landelijk projectleider bodycam. Hier wordt onder andere gewerkt aan het juridische kader en een programma van eisen voor de aanschaf van bodycams. Ook is er een eerste concept van een inzetkader opgesteld en ter consultatie voorgelegd aan de eenheden.

Schatting aantal bodycams

Er is momenteel (oktober 2016) geen landelijk overzicht van de bodycams die worden gebruikt door de Nationale Politie. Een betrouwbare schatting van het aantal bodycams dat nu in gebruik is, kan dus niemand geven. Er wordt geen centrale registratie van bijgehouden door de politie. Verkoopcijfers van leveranciers geven wel een indruk van het aantal bodycams dat in de afgelopen jaren is aangeschaft door de Nederlandse politie.¹⁰ Maar een deel van die bodycams is niet meer in gebruik, niet alle leveranciers hebben informatie over verkoopcijfers aangeleverd en bodycams die zijn aangeschaft door individuele politieagenten staan niet in dit soort overzichten.

Het Landelijk Project Bodycam heeft in maart 2016 een inventarisatie gehouden onder de dossierhouders. In juni 2016 heb ook ik aan de dossierhouders bodycam een schatting gevraagd van het aantal bodycams dat ze momenteel in gebruik hebben. Dat levert ook een zeer globale schatting op, namelijk ‘enkele honderden bodycams’.

Een exactere schatting is niet mogelijk om de volgende redenen:

- Ten eerste zijn er niet alleen bodycams voor de primaire politietaak, maar ook voor communicatie, zoals in de Eenheid Rotterdam. Die ‘actioncams’ worden gebruikt om op internet te laten zien wat het politiewerk inhoudt: zie het kanaal PRO247 op YouTube. Hoeveel actioncams er zijn is voor de dossierhouders bodycam vaak niet bekend: zij richten zich namelijk op

¹⁰ Uit een document van begin 2015 blijkt dat twee leveranciers in totaal ruim 1100 bodycams hebben verkocht aan de Nederlandse politie: Zepcam 600 en Infodraw 540 (Regionale Toezicht Ruimte Nederland, 2015).

bodycams. Het is onduidelijk hoeveel camera's van elk type er zijn en of deze nu wel of niet moeten worden meegeteld als bodycam.

- Ten tweede zijn de dossierhouders bodycam in de eenheden niet van elke aanschaf van bodycams op de hoogte. Er zijn wijkteams die zelf een klein aantal bodycams aanschaffen uit een eigen budget. Ook zijn er gemeenten die bodycams aanschaffen voor hun gemeentelijke handhavers en die vervolgens ook ter beschikking stellen van de politie. En ten slotte zijn er zoals gezegd politieagenten die privé een bodycam aanschaffen.

Kortom: het is voor de dossierhouders bodycam onmogelijk het overzicht te krijgen van alle bodycams in hun eenheid en daarom weet niemand hoeveel bodycams er in totaal zijn bij de Nederlandse politie, behalve dan dat het er enkele honderden zijn. Ook is duidelijk dat er de afgelopen jaren tenminste 1.100 bodycams zijn verkocht aan de politie. Soms gaat het om kleinschalige projecten, maar er zijn projecten die grootschaliger zijn en strakker worden gecoördineerd.

In elk geval kunnen we constateren dat het enthousiasme zowel binnen als buiten de politie groot is. Het besluit van de politietop van eind 2011 om de bodycam niet landelijk uit te rollen heeft dat enthousiasme bij de regio's en gemeenten zeker niet weggenomen: het lijkt er eerder op dat dit besluit de deur heeft opgezet voor de eenheden en lokale teams om zelf met bodycams te gaan experimenteren.

3.4 Bodycams in andere landen

In het buitenland gingen de eerste grootschalige projecten met bodycams bij de politie rond 2007 van start, dus zo'n tien jaar geleden. In deze paragraaf geef ik een kort historisch overzicht van de ontwikkelingen in zes landen.

Verenigde Staten

Mobiel cameratoezicht is voor de politie in de Verenigde Staten al heel lang een bekende techniek. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw, dus al bijna veertig jaar, wordt in een meerderheid van alle politievoertuigen een camera gemonteerd op het dashboard: *in-car videosystems* of *dashcams*. In 2007 beschikte 61% van alle politiekorpsen in de Verenigde Staten over dat soort dashcams

(Bureau of Justice Statistics, 2010) en in 2010 was dit gestegen tot 68% van alle korpsen (Bureau of Justice Statistics, 2015). De beelden van die camera's worden vaak vertoond in televisieprogramma's. Daardoor zijn burgers en politiemensen in de Verenigde Staten al heel lang gewend aan het idee dat er camerabeelden kunnen zijn van interacties tussen politie en burgers. Sterker nog: het roept vragen op als er geen beelden van interacties beschikbaar zijn. Ik ga later in op deze cultuur in het hoofdstuk over de doelen van bodycams per land. Als we kijken naar de 'echte' bodycam die op het lichaam wordt gedragen en bedoeld is om interacties tussen politie en burger te filmen, zien we een zeer snelle groei in de Verenigde Staten in de afgelopen tien jaar. In 2007 maakte 9% van alle politie-eenheden gebruik van bodycams (Bureau of Justice Statistics, 2010). In 2012 was dat gestegen tot 25% (Wyllie, 2012a). Een jaar later, in 2013, was het percentage *law enforcement agencies* in de VS dat structureel bodycams gebruikt gestegen tot 32% (Bureau of Justice Statistics, 2015). Uit onderzoek in 2015 onder de politiekorpsen in de honderd grootste steden in het land bleek dat 66% over bodycams beschikte of er op korte termijn mee zou gaan werken (Vocativ, 2015). In 80% van alle korpsen worden experimenten met bodycams gehouden. In 2016 bleek uit een inventarisatie onder zeventig grote politiekorpsen dat 95% bodycams had of deze ging aanschaffen (Maciag, 2016).

Het enthousiasme over bodycams is in de Verenigde Staten zo groot dat sommigen voorspellen dat alle politieambtenaren over enkele jaren een bodycam zullen dragen. In 2012 voorspelde Steve Tuttle, vice-president van Taser (geciteerd in Wyllie, 2012b), dat elke agent binnen de komende drie tot vijf jaar een bodycam zou dragen. Dat zou dus in 2015 of 2017 een feit moeten zijn. Die voorspelling is nog niet uitgekomen en het ziet er ook niet naar uit dat het nog gaat lukken voor 2017. In 2014 deed Michael White in opdracht van het Department of Justice in de Verenigde Staten onderzoek naar bodycams bij de politie. Ook hij deed een voorspelling, maar was iets voorzichtiger: hij voorspelde dat de meeste politiemensen een bodycam zullen dragen, misschien wel binnen tien jaar (dus in 2024): 'It could be as little as 10 years until we see most police wearing these' (Michael White, professor Universiteit van Arizona, geciteerd in: Mims, 2014).

Hoe dan ook: de groei van het aantal bodycams bij de politie in de Verenigde Staten is ronduit indrukwekkend te noemen. De bodycam ging van 0% van de korpsen¹¹ in 2006 naar bijna 100% van de korpsen in 2016. Die groei heeft

11 Met het woord 'korpsen' bedoel ik hier de ruim 17.000 *law enforcement agencies* in de Verenigde Staten: een buitengewoon complex geheel van landelijke, regionale en lokale wetshandhavende organisaties.

alles te maken met druk vanuit de politiek. In reactie op de maatschappelijke onrust na 'Ferguson' stelde president Barack Obama eind 2014 maar liefst 75 miljoen dollar beschikbaar voor aanschaf van 50.000 bodycams bij de politie.

'[The] \$75 million investment (...) could help purchase 50.000 body worn cameras ... in order to build and sustain trust between communities and those who serve and protect these communities.' (Barack Obama, president Verenigde Staten, geciteerd in White House, 2014)

Dat bedrag wordt nog verdubbeld door de staten en steden die de bodycams daadwerkelijk aanschaffen voor hun politiekorps. De belangrijkste reden voor deze investering was de behoefte de legitimiteit van het politieoptreden te vergroten door het vertrouwen in de politie te herstellen en verstevigen. Zoals gezegd kom ik later terug op de doelen van de bodycam in de Verenigde Staten.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is het aantal bodycams bij de politie de afgelopen jaren ook heel hard gegroeid, net als in de Verenigde Staten. De bodycam werd in dit land vooral populair door de positieve resultaten van een pilot met bodycams in Plymouth die in 2007 werd afgerond. Na die proef besloot het Home Office 3 miljoen pond beschikbaar te stellen voor de aanschaf van ruim 2000 bodycams (NBC, 2007). Daarna ging het hard: in 2007 beschikten 17 van de 42 politiekorpsen in het land over bodycams (Goodall, 2007) en in 2010 was dat meer dan verdubbeld naar 40 van de 42 politiekorpsen (ODS Consulting, 2011). Ook op lokaal en regionaal niveau worden bodycams aangeschaft, soms ook door het lokaal bestuur en niet door de politie zelf. In november 2015 kondigde de toenmalige Londense burgemeester Boris Johnson bijvoorbeeld aan dat hij 22.000 bodycams had aangeschaft voor alle agenten van de Metropolitan Police.

Canada

In Canada begonnen in 2009 de eerste kleinschalige experimenten met bodycams bij de politie. De bekendste is die van het Victoria Police Department omdat daar een openbaar rapport van is verschenen (Laur e.a., 2010). Al snel

volgden andere politiekorpsen in Canada: de Royal Canadian Mounted Police in 2010 en de politiekorpsen in York in 2012, Calgary in 2013, Edmonton in 2014 en Ontario in 2014 (Edmonton Police Services, 2015). Het betrof proeven met tien tot vijftig bodycams waarbij in vergelijking met andere landen opvallend veel aandacht werd besteed aan de technische prestaties, batterijduur en het draaggemak.

De steun voor de bodycam is in Canada groot en voor een deel komt dat door de behoefte aan meer transparantie bij de politie. In 2013 overleed een burger in Toronto nadat hij was neergeschoten door een politieambtenaar. Dat gaf een stimulans, net als in de Verenigde Staten na 'Ferguson', aan de discussie over bodycams (Rogan, 2014). Ook moesten bodycams het aantal klachten tegen de politie verminderen, vooral door het verminderen van het aantal onterechte klachten. De bodycam moest ook een besparing opleveren doordat de politie minder tijd kwijt zou zijn aan civiele rechtszaken (Ramirez, 2014). Begin 2016 waren er bodycams in gebruik bij de politiekorpsen van Victoria, Edmonton, Calgary, Amherstburg en Toronto. De eerste drie hebben een pilot afgerond – met gemengde resultaten. De twee andere projecten moesten begin 2016 nog worden geëvalueerd (Bud, 2016).

Australië

De politie in Western Australia deed in 2007 voor het eerst een proef met bodycams – vooral om ervaring op te doen met de techniek (Taylor, 2016). De regio Victoria volgde in 2012 met een eigen proef met bodycams: daar was het doel om tijdens *general police duties* beelden op te nemen van 'gebeurtenissen met een hoog risico'. Met behulp van die beelden zou de politie de interacties met het publiek beter moeten kunnen analyseren, haar werk verbeteren en, zo mogelijk, de beelden gebruiken voor opsporingsdoeleinden. In 2014 volgde de politie in de Northern Territory: daar werden 48 bodycams in gebruik genomen, onder andere in Darwin en Alice Springs. Daar was de bodycam een extra middel om bewijsmateriaal te verzamelen tijdens incidenten (Northern Territory Police, 2015). Ook in het zuiden van Australië en in Queensland heeft de politie inmiddels bodycams aangeschaft. In totaal investeerde de overheid sinds 2014 voor 15 miljoen Australische dollars (10 miljoen euro) in bodycams (Palmer, 2016).

Duitsland

In verschillende Duitse deelstaten gebruikt de politie bodycams. In 2013 was de politie in Hessen een van de eerste politiekorpsen in Duitsland met bodycams. Deze pilot was volgens de betrokken politiemensen succesvol. Helaas is er geen evaluatie van gepubliceerd. Daarna zijn extra bodycams aangeschaft voor andere gebieden in deze deelstaat (Hessisches Ministerium des Innern, 2014). In Hamburg worden de teams die in de weekeinden surveilleren sinds juni 2015 uitgerust met een bodycam. Deze camera wordt met een afstandsbediening handmatig gericht (Ziegler, 2015). In Rheinland-Pfalz gebruikt de politie in de steden Mainz en Koblenz sinds juli 2015 bodycams om geweld tegen politieambtenaren tegen te gaan en om bewijsmateriaal te verzamelen. Op basis van de eerste positieve ervaringen zijn 80 extra bodycams aangeschaft voor inzet in meer wijken (Schmidt-Wyk, 2015). Sinds 2015 worden bodycams gebruikt door de politie in de deelstaat Beieren: in München, Augsburg en Rosenheim. De camera's moeten worden aangezet in kritische situaties en op gevaarlijke locaties, bijvoorbeeld in uitgaansgebieden waar vaak vechtpartijen voorkomen (Bayerische Staatszeitung, 2015). In Baden-Württemberg worden sinds 2016 bodycams gebruikt in de steden Stuttgart, Mannheim en Freiburg. Het gaat hier om een test van een jaar met als doel het terugdringen van geweld tegen politieambtenaren (Stuttgarter Zeitung, 2016). Ook de landelijke politie is bezig met een test van bodycams sinds februari 2016 op treinstations in Berlijn, Keulen, Düsseldorf en München (Bundespolizei, 2016; Monroy, 2016).

Oostenrijk

In Oostenrijk ging in 2016 een proef met 20 bodycams van start in Wenen, Salzburg en Steiermark. Het doel is hier het registreren van politieoptreden in riskante situaties en om bij tegenstrijdige verklaringen bewijsmateriaal te hebben. Volgens de woordvoerder van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden de kleine camera's bij demonstraties en bijvoorbeeld ook bij voetbalwedstrijden gebruikt. De aanleiding voor deze proef was een demonstratie van extreem rechts in 2014 toen tegendemonstranten en de politie met elkaar in aanvaring kwamen (Der Standard, 2016).

Andere landen

Ook de politie in andere landen maakt gebruik van bodycams. In elk geval worden er in Frankrijk, Israël, Uruguay en Turkije proeven gehouden met bodycams die grondig worden geëvalueerd (Lum e.a., 2015). In juli 2016 werd bekend dat ook de politie in België bodycams gaat gebruiken: als extra hulpmiddel bij interventies en als extra bescherming voor de politie in gevaarlijke omstandigheden, aldus de minister van Binnenlandse Zaken (NU, 2016). De Nederlandse politie liep een kleine tien jaar geleden internationaal gezien in de voorhoede, maar inmiddels lopen er dus heel veel andere landen mee.

Hiermee beëindigen we het beschrijvende hoofdstuk over de stand van zaken. In het volgende hoofdstuk beschrijf ik wat we weten over de effecten van bodycams.

Meta-evaluatie bodycam

In dit hoofdstuk zet ik alle wetenschappelijke evaluaties van bodycams bij de politie op een rij. Welke effecten hebben bodycams volgens evaluaties in binnen- en buitenland? Ik hanteer de ‘gouden standaard’ als selectiecriteria en daardoor vallen helaas veel evaluaties af – waaronder alle Nederlandse evaluaties. Omdat deze evaluaties desondanks veel interessante informatie bevatten, bespreek ik ze aan het eind van dit hoofdstuk.

4.1 Criteria voor evaluaties

Er verschijnen regelmatig nieuwsberichten over de effecten van bodycams: meestal positieve berichten. Maar nieuwsmedia blijken selectief te zijn in hun berichtgeving over bodycams. In opdracht van de Canadese politie maakten onderzoekers in 2014 een systematische analyse van nieuwsberichten over bodycams. Daaruit bleek dat positieve onderzoeksresultaten eerder werden gepubliceerd dan negatieve resultaten. Ook bleken de ‘onderzoeksresultaten’ in een aantal gevallen niet afkomstig van onafhankelijk onderzoek, maar van informatie in persberichten die door leveranciers van bodycams waren opgesteld. Ook bleek dat een deel van de onderzoeksresultaten helemaal niet over bodycams ging, maar over dashcams in politievoertuigen (Edmonton Police Services, 2015).

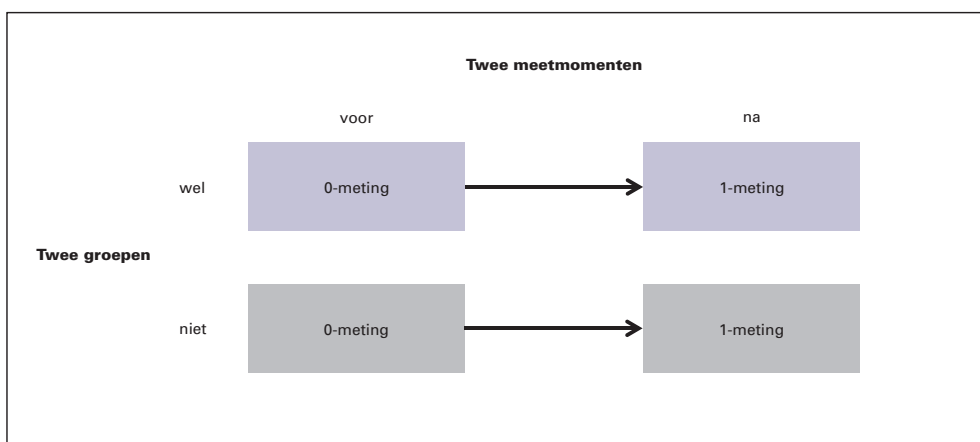
Gelukkig zijn er inmiddels ook flink wat onderzoeken die wel echt over bodycams gaan en die door onafhankelijke onderzoekers zijn uitgevoerd. De behoefte aan kennis over de effecten van bodycams is zo groot dat er veel evaluaties worden uitgevoerd – zij het voornamelijk in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In 2011 concludeerden Amerikaanse onderzoekers dat er een ‘historisch ongeëvenaarde hoeveelheid evaluaties’ werd uitgevoerd naar bodycams bij de politie (Lum e.a., 2011): meer dan naar andere beeldtechnologieën, zoals dashcams en ‘gewoon’ cameratoezicht terwijl die technologieën al veel langer in gebruik zijn (Jennings e.a., 2015b). Deze onderzoekers constateerden dat er in 2015 maar liefst 30 onderzoeken naar bodycams bij de politie van start waren gegaan: 19 in de Verenigde Staten, 8 in het Verenigd Koninkrijk en 3 in

andere landen (Israël, Turkije en Uruguay). Hun overzicht was trouwens niet volledig: er zijn bijvoorbeeld ook onderzoeken in Duitsland van start gegaan (ZeitOnline, 2015) en ongetwijfeld in nog meer landen.

Er wordt dus vrij veel onderzoek gedaan naar de effecten van bodycams op politiewerk. De meeste evaluaties zijn methodologisch echter niet rigoreus genoeg om conclusies over de effecten van bodycams te kunnen trekken. Als we ons beperken tot onderzoek met een adequate methodologie, houden we er maar weinig over. Michael White kon in 2014 wereldwijd slechts vijf onderzoeken naar bodycams bij de politie vinden die aan de eisen voldeden. Hij vond die (allemaal Engelstalige) onderzoeken in het kader van een uitgebreid literatuuronderzoek in opdracht van het Department of Justice in de Verenigde Staten. Door het kleine aantal studies moest hij op de meeste onderzoeksvragen die hij wilde beantwoorden het antwoord schuldig blijven: op alle onderwerpen was volgens hem meer onderzoek nodig.

‘The overwhelming theme of this review is the lack of available research on the technology.’ (White, 2014)

Hoe ziet een goede evaluatie er eigenlijk uit? Voor het trekken van conclusies over causale effecten moet er op twee momenten worden gemeten (voor/na) en moet een experimentele groep met bodycams worden vergeleken met een controlegroep zonder bodycams (wel/niet) (Farrington e.a., 2002).



Figuur 4.1: Vereist onderzoeksdesign

De twee metingen zijn nodig om eventuele verschillen tussen voor en na te kunnen vaststellen. De vergelijking tussen twee groepen is nodig om te voorkomen dat andere factoren (zoals bredere trends in criminaliteit of veranderingen in registraties) de uitkomsten in de experimentele groep beïnvloeden zonder dat we dat weten. Een verslechtering in absolute zin (voor/na) in de experimentele groep kan nog altijd een relatieve verbetering zijn als er in de controlegroep een nog grotere verslechtering is geweest (Gill & Spriggs, 2005). Andersom geldt dat ook: een positief effect in de experimentele groep is alleen maar goed nieuws als de situatie in de controlegroep hetzelfde is gebleven. Zonder controlegroep kun je geen harde uitspraak over effecten doen. Dat inzicht is echter nog niet doorgedrongen bij de meeste mensen: zij vinden het vaak zonde van het geld en de moeite om een groep te onderzoeken waar helemaal niets bijzonders mee aan de hand is. Maar werken met een controlegroep en een experimentele groep is de enige manier waarop een eventueel preventief effect echt goed kan worden aangetoond. Preventie is een belangrijk doel van bodycams, maar de meeste onderzoeksrapporten kunnen daar niets over zeggen omdat ze geen goede vergelijkingsconditie hebben. Je kunt toch nooit bewijzen dat iets niet is gebeurd, is een veelgehoorde opmerking. Maar als je kiest voor de complete onderzoeksopzet kan dat nu juist wel.¹² In de volgende paragraaf bespreek ik de onderzoeksrapporten die wel aan de eisen voldoen.

4.2 Meta-evaluatie 2016

Ik heb alle evaluaties van bodycams die tot en met juli 2016 beschikbaar waren op een rij gezet en beoordeeld. Dat leverde een eerste groslijst van 22 evaluaties op. Daarvan deden er vier geen uitspraak over de effecten van bodycams op de veiligheid: dit waren technische evaluaties. Daardoor bleven er achttien evaluaties over. Van deze achttien effectevaluaties voldeden er negen aan de gestelde

12 Overigens is de wetenschappelijke wereld – zelfs als de gouden standaard wordt gehaald – het niet eens over wat ‘goed onderzoek’ inhoudt. Het onderzoeksteam dat in 2014 in Rialto in de Verenigde Staten bodycams evalueerde, beweerde dat zij voor het eerst volgens het boekje hadden gewerkt. Zij vonden de evaluaties die White als bruikbaar beoordeelde ‘anekdotisch bewijs uit niet-gecontroleerde experimenten, zonder vergelijkingsgroepen en zonder systematische verzameling van gegevens’. Zelfs over hun eigen onderzoeksopzet waren ze niet tevreden door het mogelijke ‘Hawthorne-effect’ en registratie-effecten (Ariel e.a., 2014). Geïnteresseerde lezers kunnen terecht in de literatuurlijst. In een eventueel empirisch vervolgonderzoek in Nederland moeten deze onderwerpen uiteraard aandacht krijgen.

eisen (voor/na en wel/niet). De andere negen hadden geen controlegroep (drie) of hadden geen voor/na-meting (zes).

Deze negen hoogwaardige onderzoeken komen allemaal uit het buitenland: vijf uit de Verenigde Staten, drie uit het Verenigd Koninkrijk en één uit Canada.

Tabel 4.1: Wetenschappelijke evaluaties van bodycams bij de politie

Land	Politiekorps	Publicatiejaar
Canada	Edmonton	2015
Verenigd Koninkrijk	Plymouth	2007
	Essex	2014
	Londen	2015
Verenigde Staten	Mesa	2013
	Rialto	2014
	Mesa*	2015
	Phoenix	2015
	Orlando	2015

* Deze evaluatie is gebaseerd op hetzelfde experiment waarover in 2013 werd gepubliceerd. Omdat er nieuwe analyses zijn uitgevoerd met andere effectindicatoren, beschouw ik het als een aparte evaluatie.

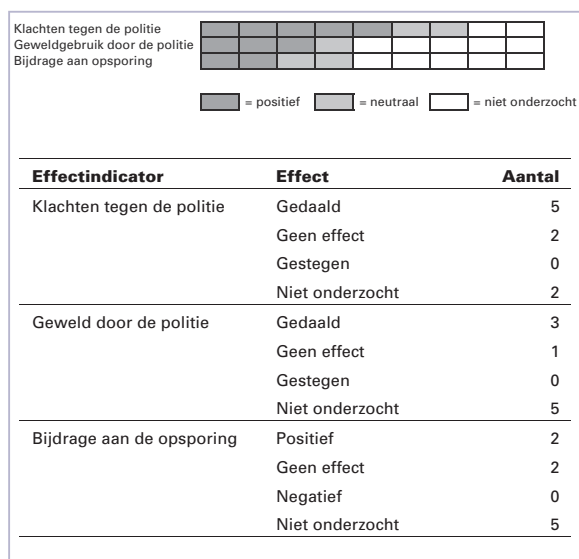
De vier Nederlandse evaluaties die zijn uitgevoerd in 2010 en 2011 voldeden niet aan de methodologische eisen. Er werden wel ‘voor’- en ‘na’-metingen gehouden, maar er was geen controlegroep. Ik neem de Nederlandse onderzoeken daarom niet mee in deze meta-analyse, maar ik bespreek ze wel aan het einde van dit hoofdstuk. Niet omdat ze conclusies over effecten toelaten, maar omdat ze ons veel kunnen leren over de praktijkervaringen met bodycams en over de valkuilen die onderzoekers moeten zien te vermijden.

Resultaten

Wat komt er uit de negen grondige evaluaties? In bijlage 3 staan de resultaten van de geselecteerde evaluaties uitgebreider beschreven. Hier beperk ik me tot overkoepelende uitkomsten voor indicatoren die in meerdere evaluaties zijn onderzocht. Dat levert al meteen een interessante conclusie op: vaak worden verschillende effecten bekeken. Blijkbaar hebben bodycams dus verschillende doelen.

De meest onderzochte effectindicator is het aantal klachten tegen de politie: daar deden zeven van de negen studies een uitspraak over. Geweld door de politie werd vier keer onderzocht en vijf keer niet. De bijdrage van bodycambeelden aan de opsporing werd ook vier keer onderzocht. Er waren geen andere indicatoren

die in meerdere evaluaties zijn onderzocht, zoals geweld tegen de politie, het effect van bodycams op het veiligheidsgevoel van politieagenten of het gebruik van bodycams voor training, opleiding of communicatie over politiewerk.



Figuur 4.2: Effecten van bodycams samengevat

Klachten tegen de politie

Het aantal klachten tegen de politie is gedaald volgens vijf van de zeven evaluaties die deze indicator onderzochten. De grootte van de daling was verschillend per project: -14%, -23%, -40%, -50% en -87%. Overigens zijn de meest indrukwekkende percentages soms gebaseerd op kleine aantallen: zo was de daling van 87% een daling van 24 naar 3 klachten. Het aantal klachten is gelijk gebleven volgens twee evaluaties. In de andere twee evaluaties is het aantal klachten tegen de politie niet onderzocht.

Er is geen onderzoek dat een stijging van het aantal klachten tegen de politie liet zien en alles overziend lijkt een daling van het aantal klachten dus een vrij robuust resultaat te zijn van bodycams. Maar voordat we de conclusie trekken dat bodycams overal tot minder klachten zullen leiden, moeten we ons realiseren dat alle grote dalingen werden aangetroffen in de Verenigde Staten: de evaluaties uit het Verenigd Koninkrijk en Canada lieten geen (groot) effect zien op het aantal klachten.

Geweld door de politie

Geweldsgebruik door de politie nam af volgens drie van de vijf evaluaties die dit aspect onderzochten, namelijk met -28%, -63% en -75%. Volgens één evaluatie bleef het geweldsgebruik door de politie gelijk. In de vijf andere evaluaties is geen onderzoek gedaan naar veranderingen in geweldsgebruik door de politie.

Dit effect lijkt dus ook, zij het in mindere mate dan de daling van het aantal klachten tegen de politie, redelijk robuust. Ook hiervoor geldt echter dat alle positieve resultaten uit de Verenigde Staten komen en niet uit het Verenigd Koninkrijk of Canada.

Bijdrage aan opsporing

De waarde van bodycambeelden voor opsporing, vervolging en veroordeling is onderzocht in vier van de negen evaluaties. In twee daarvan waren de resultaten positief. Dit was het geval in Plymouth in het Verenigd Koninkrijk waar het aantal zaken dat naar justitie werd gebracht toenam met 7%. In Phoenix in de Verenigde Staten werd de doorlooptijd die nodig was om een dossier in te zenden van de politie naar het OM verkort van 96 naar 78 dagen. In de twee andere evaluaties werden geen positieve effecten gerapporteerd. Daar bleek dat het strafrechtelijke systeem (Openbaar Ministerie en rechtbanken) nog niet klaar was voor het ontvangen en gebruiken van beelden van bodycams.

Alles overziend blijkt, als we deze negen evaluaties uit het buitenland op een rij zetten, dat het aantal klachten tegen de politie relatief vaak daalde (vijf van de zeven keer). Ook daalde het geweldsgebruik door de politie (drie van de vier keer), maar dit effect is minder vaak onderzocht dan het aantal klachten. Beelden van bodycams hebben een bijdrage geleverd aan de opsporing (zeggen twee van de vier onderzoeken), maar ook dit aspect is dus nog niet vaak onderzocht. Grote positieve effecten deden zich alleen voor in de Verenigde Staten en niet in het Verenigd Koninkrijk of Canada.

Technische problemen

Over het technisch functioneren van de bodycams deden zeven van de negen evaluaties een uitspraak. In elk van die zeven studies bleken er forse problemen met de techniek te zijn geweest. Die problemen hadden betrekking op:

- de beeldkwaliteit van de opnames (in 3 evaluaties);
- het beheer van de beelden (2);
- de bediening van de bodycam (1);
- het draaggemak van de bodycam (1).

In een aantal gevallen waren de technische problemen zo groot dat het project tussentijds moest worden stopgezet: de politiefunctionarissen weigerden de bodycams nog mee te nemen. Na een training van de gebruikers konden deze projecten weer worden hervat. Dat laatste is een interessante constatering; het betekent namelijk dat er niet echt sprake was van puur technische problemen, maar van problemen met de techniek die konden worden opgelost door een betere uitleg aan de gebruikers te geven. Op het belang van technische keuzes en het belang van training en begeleiding van gebruikers kom ik later terug bij het beschrijven van de technische context en de beleidscontext.

4.3 Nederlandse evaluaties

Er zijn tot op heden vier Nederlandse evaluaties van bodycams gepubliceerd: in 2009, 2010 en voor het laatst in 2011. Deze evaluaties zijn niet in de meta-analyse hiervoor meegenomen, omdat ze niet aan de methodologische eisen voldeden. Er kunnen geen conclusies over causale effecten op worden gebaseerd, omdat er geen controlegroep was om de experimentele groep mee te vergelijken. Desondanks levert elke evaluatie natuurlijk interessante informatie op over bodycams en over de evaluatie zelf. Daarom bespreek ik de onderzoeken hier toch.¹³

Gezien de grote populariteit van bodycams is het op zijn minst opvallend te noemen dat er de afgelopen vijf jaar geen onafhankelijke evaluatie van bodycams is uitgevoerd in Nederland. De politie zelf heeft enkele evaluaties uitgevoerd, maar die zijn niet openbaar gemaakt.¹⁴ Wel zijn de belangrijkste uitkomsten van die evaluaties in Den Haag en Amsterdam opgenomen in brieven aan de betreffende gemeenteraden en die informatie neem ik hierna op.

13 Dit geldt uiteraard ook voor de evaluaties uit andere landen die zijn afgefallen voor de meta-evaluatie: in de rest van dit rapport komen die studies wel degelijk aan bod.

14 Behalve de documenten die in oktober 2016 openbaar zijn gemaakt na het reeds aangehaalde Wob-verzoek – een week voordat dit rapport definitief werd.

2009-2010 Geweld tegen politieambtenaren

Rond de jaarwisseling van 2009-2010 werkten vier Nederlandse regiokorpsen met bodycams. De evaluatie maakte duidelijk dat de verwachtingen bij aanvang te hooggespannen waren. Het was de bedoeling geweld tegen politieambtenaren te verminderen, maar dit effect 'was niet vastgesteld'. Ook bleek dat het technisch functioneren en de draagbaarheid van bodycams nog niet voldoende waren voor een brede toepassing. De aansluiting op de ICT van de politie was niet voldoende voor het binnenhalen en managen van het beeldmateriaal. Tot slot bleek de waarde van bodycams voor opsporing en vervolging tegen te vallen: de beelden werden meestal niet gebruikt in het vervolgetraject (Van Ham e.a., 2010a; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Op basis van dit onderzoek besloot de leiding van de politie niet over te gaan tot landelijke invoering van de bodycam.

Haaglanden en Delft 2011

Een vervolgonderzoek naar bodycams om geweld tegen politieambtenaren in te dammen werd gehouden in de regio Haaglanden en bij bureau Delft in het bijzonder. De conclusie van dat onderzoek luidde dat er getalsmatig niets kon worden gezegd over het effect van bodycams op geweld tegen politieambtenaren: 'In de cijfers komen sterke pieken en dalen voor zonder dat er duidelijkheid is over een verklaring voor de daling, stagnatie dan wel stijging in geweldsregistraties.' Ook over het mogelijke de-escalerende effect van bodycams waren de onderzoekers terughoudend. In tien van de twaalf gevallen waarin beelden waren gemaakt van geweld tegen politieambtenaren, had de politie niet expliciet gemeld dat ze een bodycam droegen: 'Het is daardoor niet mogelijk om aan te geven wat het effect van mobiel cameratoezicht op geweld tegen de politie is, daar bij de burger de bekendheid met de inzet van mobiel cameratoezicht niet verondersteld mag worden.' Er waren wel enkele voorbeelden gevonden van incidenten waarbij de bodycam tot de-escalatie van geweld leidde, maar dat waren er te weinig om conclusies op te kunnen baseren.

Ook de techniek leverde problemen op: de ervaringen van de gebruikers waren niet positief. De batterijduur van de bodycams was zeer beperkt en daardoor werd de bodycam – in tegenstelling tot de afspraak – niet continu aangezet, maar alleen als dat nodig werd geacht. Daar bleek in de praktijk niet altijd tijd voor te zijn of het werd vergeten in de spanning van het moment (Van Ham e.a., 2011).

Den Haag 2014-2015

Tussen juni 2014 en april 2015 heeft de Haagse politie de bodycam opnieuw in de praktijk getest. Volgens een enquête onder agenten, waarover werd gerapporteerd in een brief aan de gemeenteraad, vond 90% van hen dat de camera's een de-escalerend effect hebben. En volgens 32% vergrootte het dragen van een camera het veiligheidsgevoel. Een even grote groep zei dat zij ook hun eigen gedrag aanpasten door bewuster op te treden.

De gemeente Den Haag heeft besloten door te gaan met de pilot, maar 'de toepassing van bodycams door politiefunctionarissen valt onder het beheer en het is aan de Nationale Politie om over de brede toepassing ervan een besluit te nemen. De Haagse evaluatie wordt met de nationale korpsleiding gedeeld' (Gemeente Den Haag, 2015).

Ook de nationale ombudsman deed, zoals gezegd, onderzoek naar het optreden van de politie in de Schilderswijk en besteedde daarbij ook aandacht aan de bodycam. De conclusie luidde dat er binnen het bureau verschillend wordt gedacht over het gebruik van de bodycams. Enerzijds is het positief dat het bijdraagt aan normale omgangsvormen en dat het aanzetten van een bodycam de-escalerend werkt. Ook het gegeven dat het handig is om beelden van een incident terug te kunnen kijken en dat dan vaststaat hoe het incident is verlopen is een voordeel. Anderzijds hebben politieambtenaren er juist ook moeite mee dat het kennelijk nodig is om je achteraf middels beelden te verantwoorden. Dat zou niet nodig moeten zijn, vinden zij. De aanbeveling van de ombudsman was om meer bodycams aan te schaffen (Nationale ombudsman, 2014).

Amsterdam 2015

De politie in Amsterdam Nieuw-West heeft in 2015 agenten uitgerust met bodycams. Ook deze evaluatie is kort samengevat in een brief aan de gemeenteraad. In het algemeen had de politie 'positieve ervaringen': agressie was afgenomen en de bodycam had zowel het gedrag van de burger als dat van de drager positief beïnvloed. Binnen de eenheidsleiding van de politie in Amsterdam is een werkgroep bodycams actief en er ligt een verzoek bij de Landelijke Projectgroep bodycams om voor Amsterdam ruim 80 bodycams aan te schaffen voor de politie (Gemeente Amsterdam, 2016).

Als we deze Nederlandse evaluaties op een rij zetten blijkt dat de bodycams in de eerste jaren (dus tot 2011) niet aan de hooggespannen verwachtingen voldeden – vooral door technische problemen. De twee recentere evaluaties (2014-2015) leverden positievere resultaten op. Maar geen van de onderzoeken laat conclusies over causale effecten van bodycams toe. De meest opvallende constatering is dan ook dat er sinds 2011 geen onafhankelijk onderzoek meer is gedaan naar bodycams bij de Nederlandse politie. Er zijn in de afgelopen jaren allerlei experimenten met bodycams gehouden, maar die zijn dus niet geëvalueerd of de rapporten zijn in elk geval niet gepubliceerd. Op die manier leert de politieorganisatie niet van de ervaringen die op verschillende plekken zijn opgedaan. Ik kom daar bij de conclusies en aanbevelingen op terug.

Maar eerst is het tijd om de stap te zetten van evaluaties die kijken naar effecten ('werkt de bodycam?'), naar de werkzame mechanismen en contexten ('hoe werkt de bodycam?'). Mechanismen en contexten zijn het onderwerp van de komende hoofdstukken: die bepalen namelijk wat de meerwaarde van de bodycam voor politiewerk kan zijn.

DEEL III

Hoe de bodycam werkt

Realistische evaluatie

5.1 Inleiding

In deel I van dit rapport heb ik de opkomst van beeldtechnologie en bodycams beschreven en daarna, in deel II, alle hoogwaardige evaluaties uit binnen- en buitenland op een rij gezet. Daaruit bleek dat de bodycam een bijdrage kan leveren aan politiewerk, bijvoorbeeld door het aantal klachten te verminderen. Maar we zagen ook dat er geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan over de effecten. Alle positieve resultaten komen namelijk uit de Verenigde Staten en niet uit het Verenigd Koninkrijk of Canada. Dat betekent dat je op basis van positieve resultaten in het ene land niet zeker weet of die zich ook in een ander land zullen voordoen. Blijkbaar zijn er verschillen tussen landen. Dat roept natuurlijk de vervolgvraag op of er wellicht nog meer verschillen zijn waar rekening mee moet worden gehouden.

In deel III van dit rapport zetten we die volgende stap. We gaan een stap verder dan een meta-evaluatie die kijkt naar het gemiddelde effect van zo veel mogelijk evaluaties. In de komende hoofdstukken gaan we juist op zoek naar relevante afwijkingen van het gemiddelde. Hierdoor maken we de *black box* van de bodycam open, terwijl die in een meta-evaluatie juist als iets onveranderlijks wordt beschouwd. Dat is niet ‘realistisch’ omdat de bodycam niet altijd op dezelfde manier werd gebruikt (mechanismen) en niet altijd in dezelfde situaties werd ingezet (context) voor dezelfde doelen (outcome).

Deze benadering staat bekend als *realistic evaluation*. Lezers die daar meer over willen weten kunnen terecht in een goed gevulde boekenkast waarin voor- en tegenstanders met elkaar van gedachten wisselen over de merites van elke soort van evalueren. Globaal kun je de redenering van realistic evaluation echter als volgt samenvatten. Als je een groot aantal evaluaties bestudeert en het gemiddelde effect berekent, zal de conclusie vaak luiden dat de bodycam soms wel en soms niet werkt. Gemiddeld is het effect over alle evaluaties klein; vaak nadert het nul. Het nadeel van deze benadering is dat je alle evaluaties op één hoop gooit, zeggen de aanhangers van realistische evaluatie. Daardoor verlies je de verschillen tussen evaluaties uit het oog, terwijl die nu juist het interessantst

zijn. We kunnen heel veel leren van experimenten waar de bodycam heel goed werkte door te kijken wat er in die experimenten anders ging dan bij de rest van de experimenten. Een uitstapje naar de wereld van regulier cameratoezicht maakt duidelijk wat het gevaar van meta-evaluaties is.

Uitstapje: meta-evaluatie cameratoezicht

Ongeveer tien jaar nadat de eerste gemeentelijke cameratoezichtprojecten van start waren gegaan, groeide bij velen de behoefte aan een definitief antwoord op de vraag: ‘Werkt cameratoezicht?’ Daarom werden de resultaten van alle evaluaties die tot dan toe waren gehouden in een meta-evaluatie op een rij gezet – net als ik in het vorige hoofdstuk deed voor de bodycam.

In Nederland gebeurde dat voor het eerst (en trouwens ook voor het laatst) in 2009. Een ontnuchterende uitkomst van die inventarisatie was dat 43 van de 51 evaluaties niet mee mochten doen aan de meta-evaluatie omdat de methodologische kwaliteit onvoldoende was. Uit de acht evaluaties die methodologisch wel robuust genoeg waren, kwam een gemengd beeld over de effecten van cameratoezicht naar voren. Er werd gekeken naar het effect van camera’s op de subjectieve en objectieve veiligheid. Overwegend positieve resultaten waren gevonden in de vier steden Amsterdam, Eindhoven, Leeuwarden en Rotterdam. Overwegend neutrale, en soms averechtse, resultaten werden gerapporteerd in de vier steden Apeldoorn, Delft, Goes en Utrecht (Schreijenbergh & Homburg, 2010). Kortom: op basis van alle evaluaties samen luidde de conclusie dat camera-toezicht gemiddeld een effect van ‘nul’ heeft.

Iets vergelijkbaars kwam uit een grootschalige internationale inventarisatie van alle Engelstalige onderzoeken naar cameratoezicht. Dat onderzoek is twee keer uitgevoerd: in 2002 en in 2008. Uit de meta-analyse van 2002 bleek, op basis van 22 evaluaties die mee mochten doen, dat cameratoezicht gemiddeld tot een daling van de criminaliteit met 4% leidde (Welsh & Farrington, 2002). Zes jaar later, in 2008, voerden dezelfde onderzoekers dezelfde meta-evaluatie nogmaals uit. Toen waren er 44 evaluaties die aan de methodologische eisen voldeden. De belangrijkste conclusie van het onderzoek luidde toen: gemiddeld was de criminaliteit gedaald met 16%.

Onder die gemiddelden bleken echter enkele interessante patronen te zitten. Zo bleek ten eerste dat camera’s op parkeerplaatsen leidden tot bijna een halvering van de criminaliteit (-41%). In stadscentra (-2%) en het

openbaar vervoer (-6%) waren de effecten van de camera's veel minder groot. Blijkbaar maakt het dus uit in welk gebied je cameratoezicht inzet. Ten tweede bleek dat alle positieve evaluaties uit het Verenigd Koninkrijk kwamen en dat alle evaluaties uit andere landen een neutraal of negatief resultaat lieten zien. Blijkbaar maakt het dus uit in welk land je camera-toezicht inzet. Het lijkt logisch om te zoeken naar een antwoord op de vraag waaróm cameratoezicht op parkeerterreinen en in het Verenigd Koninkrijk beter werkt dan elders, maar dat soort vragen wordt nu juist niet beantwoord in meta-evaluaties. Het idee is namelijk dat de context er niet toe zou mogen doen: het gaat om de vraag of cameratoezicht *ondanks* verschillen in context werkt. De aanbeveling was om nog meer evaluaties te houden om een nog steviger uitspraak over het gemiddelde effect te kunnen doen (Welsh & Farrington, 2008).

Maar hoe meer evaluaties je op een hoop gooit, hoe groter de kans dat het gemiddelde effect naar nul zal naderen (Flight & Rovers, 2012). Daarom is het interessanter om juist te kijken naar evaluaties die veel beter scoorden dan het gemiddelde. Welke mechanismen werden daar geactiveerd? Is het misschien zo dat camera's daar werkten dankzij een geschikte, maar blijkbaar bijzondere, context?

5.2 De hamer, de timmerman en de klus

Het blijkt dat camera's die na een succesvolle pilot worden 'uitgerold' meestal niet dezelfde resultaten opleveren als in de pilot. Dat is niet vreemd: pioniers zijn vaak enthousiast over hun pilot en doen er alles aan om er een succes van te maken. Daar komt bij dat de uitgangssituatie waarschijnlijk bij uitstek geschikt was voor het experiment. Als je vervolgens hetzelfde idee op een andere plek introduceert zonder die enthousiaste *early adopters* en zonder dezelfde uitgangssituatie, zullen de resultaten bijna per definitie minder positief zijn (Flight & Rovers, 2012). Het idee dat je de bodycam niet zou moeten 'uitrollen' als je niet weet in welke context welke werkzame mechanismen moeten worden geactiveerd, staat centraal in de rest van dit rapport. We gaan op zoek naar redenen waaróm de bodycam in het ene geval heel goed werkt en in het andere geval niet. Dat leidt tot een steeds beter begrip van de bodycam, waardoor we de kans op succesvolle toepassing elders zo groot mogelijk maken. Dat betekent dat je niet kunt 'uitrollen', maar dat je moet 'vertalen'. Dat is meer werk, maar daarvoor worden de resultaten wel een stuk beter.

Martin Gill en Angela Spriggs deden in 2005 in het Verenigd Koninkrijk in opdracht van het Home Office onderzoek naar het effect van cameratoezicht (CCTV) en zij hebben dit idee heel treffend verwoord. Ze onderzochten dertien cameraprojecten ‘volgens het boekje’ en voerden alle evaluaties van begin tot eind zelf uit. Ze hebben niet alleen cijfers uit enquêtes en incidentregistraties op een rij gezet, maar ook gesproken met projectleiders, politiemensen, bestuurders en burgers. Uit hun kwantitatieve analyse bleek dat de resultaten van het cameratoezicht niet positief waren: ‘it failed’. Maar ze trokken nog niet de conclusie dat cameratoezicht niet werkt: ze stelden op basis van de interviews die ze hadden gehouden iets heel anders voor:

‘The most obvious conclusion to be drawn from the analysis is that CCTV is an ineffective tool. Despite this we are reluctant to draw the simple conclusion that it failed. (...) [I]t is not CCTV itself that can achieve objectives, but rather the people who plan, implement, manage and operate the systems. The relationship is perhaps best illustrated by a sporting analogy. When the odds-on favourite fails to win the Derby, the post-race analysis focuses on both horse and rider. Was the horse simply not as good as had been supposed, or did the jockey ride a poor race?’
(Gill & Spriggs, 2005)

Zijn het de mensen die het ‘doen’ of de camera’s? Of een combinatie van beide? De resultaten van cameratoezicht mogen dan niet indrukwekkend zijn (‘the horse has flopped’), maar laten we niet vergeten wie er aan de teugels zat (‘what sort of ride it was given’).

Precies datzelfde doe ik in dit rapport voor de bodycams. Daarbij maak ik echter niet een vergelijking met een paardenrace, maar een vergelijking met een hamer. Mijn stelling is dat de vraag: ‘Werkt een bodycam?’ eigenlijk hetzelfde is als de vraag: ‘Werkt een hamer?’ Bij een hamer realiseert iedereen zich vrij snel dat dit een vreemde vraag is omdat iedereen uit eigen ervaring wel weet (of eenvoudig kan beredeneren) dat de vraag of de hamer ‘werkt’ afhangt van:

- het type hamer dat is gebruikt;
- de ervaring van de timmerman;
- het soort klus.¹⁵

15 Als je met een hamer een spijker in de muur slaat, zeggen we dat de hamer goed werkt. Maar zeggen we dat ook als iemand een hamer gebruikt om er een moord mee te plegen? Het gereedschap werkt dan op zich prima, maar de klus deugt niet.

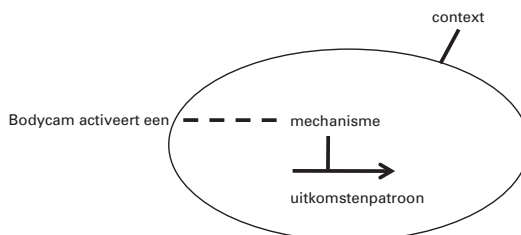
Omdat de meesten van ons minder ervaring hebben met bodycams dan met hamers, gaan er geen alarmbellen af als iemand beweert dat de bodycam (niet) werkt. Het is echter net zo onzinnig om een antwoord te willen hebben op de eenvoudige vraag: ‘Werkt de bodycam?’ als op de vraag: ‘Werkt de hamer?’ Mijn voorstel is om een ingewikkelder vraag te stellen:

Hoe, waar, onder welke randvoorwaarden, voor wie en voor welke doelen werkt de bodycam?

Het antwoord op deze ingewikkelde vraag is onvermijdelijk ook ingewikkeld. En het antwoord is niet onbeperkt geldig: het kan in de loop der jaren weer veranderen. En toch is het beter om deze vraag te stellen omdat de bodycam zelf nu eenmaal een complex stuk gereedschap is. Die complexiteit moet niet worden ontkend door zo veel mogelijk verschillende experimenten op een hoop te gooien. De complexiteit moet juist in het volle licht worden geplaatst, zodat we kunnen zien in hoeverre de bodycam het juiste gereedschap voor een bepaalde klus is of dat we beter iets anders kunnen gebruiken.

5.3 CMO-configuraties

Een goed voorbeeld van onderzoek naar cameratoezicht dat niet alleen kijkt naar de hamer, maar ook naar de timmerman en de klus, is een artikel over het effect van bewakingscamera's op autocriminaliteit in parkeergarages (Tilley, 1993). In dit artikel draait alles om Context-Mechanisme-Outcome configuraties (CMO-configurations). Bewakingscamera's leiden op verschillende manieren (mechanismen) tot verschillende uitkomsten (outcomes) en die uitkomsten zijn afhankelijk van omgevingskenmerken, zowel fysiek als beleidsmatig (context). In figuur 5.1 wordt dit idee grafisch weergegeven.



Figuur 5.1: Mechanisme, context en uitkomstenpatroon

Een mechanisme is iets anders dan een uitkomst. Dat is een cruciaal onderdeel van deze benadering omdat die twee zaken ten onrechte vaak met elkaar worden verward. Buskruit ontploft door het *mechanisme* waardoor hitte wordt doorgegeven en druk wordt opgebouwd met als uitkomst een ontploffing. Om het gewenste mechanisme te activeren moet aan enkele randvoorwaarden zijn voldaan: het kruit moet bijvoorbeeld droog zijn en het moet in een afgesloten container zitten waarin druk zich kan opbouwen. Als buskruit een keer niet ontploft kun je drie dingen doen: je kunt de uitkomst verwerpen (buskruit werkt niet), je kunt het mechanisme verwerpen (hitte wordt niet doorgegeven) of je kunt de omstandigheden (de context) veranderen. Als je buskruit wilt laten ‘werken’ kun je andere mechanismen gaan uitproberen tot je een ons weegt, maar het is veel beter om de context te veranderen totdat de omstandigheden ideaal zijn.

Hoe kom je erachter hoe buskruit ‘werkt’? Je kunt tientallen experimenten houden en al doende uitvinden wat werkt en wat niet werkt. Dan openbaart het mechanisme zich als het ware achteraf. Een alternatief is een theoretische benadering: je beredeneert vooraf welk mechanisme er waarschijnlijk werkzaam is en creëert vervolgens de ideale context om dat mechanisme te activeren. Het eerste is wat je doet in een meta-evaluatie: zo veel mogelijk experimenten uitvoeren en de resultaten op een hoop gooien om patronen te ontdekken. Het tweede is wat we hier gaan doen: beredeneren welke mechanismen de bodycam in werking kan zetten en onderzoeken welke randvoorwaarden nodig zijn om die te activeren. Om de lezer alvast een indruk te geven van het werken met uitkomsten, mechanismen en contexten volgen hier twee voorbeelden.

- Wat als de beoogde uitkomst minder geweld tegen politieambtenaren is? Eén *mechanisme* dat hiervoor kan zorgen is dat burgers zich beter gaan gedragen omdat ze weten dat ze worden gefilmd en bang zijn dat de beelden als bewijs zullen worden gebruikt. Dat werkt alleen in een *context* waarin burgers zich bewust zijn dat ze worden gefilmd. Dus is een *randvoorwaarde* dat de bodycam duidelijk zichtbaar is of dat de agent de burger er expliciet op wijst.

Maar bewustzijn van de bodycam is niet genoeg voor de beoogde uitkomst. Want de burger moet zich ook daadwerkelijk beter gedragen. Niet iedereen zal zich realiseren dat de bodycam beelden opneemt en dat dit een risico oplevert. En sommige mensen zullen zich dat wel realiseren, maar trekken zich er alsnog niets van aan. Rationeel gedrag is niet vanzelfsprekend, vooral niet als er drank of drugs in het spel zijn, zoals in de *context* van een uitgaansgebied (Van Schijndel e.a., 2012). Een ander aspect om

rekening mee te houden in de context is de hoeveelheid geweld tegen politieambtenaren bij aanvang van het project met bodycams. Als er bijna geen geweld tegen politiemensen wordt gepleegd, kan het ook niet sterk dalen. Dat zou een open deur moeten zijn, maar helaas is het dat niet, blijkt uit onderzoek.

- Wat als de beoogde uitkomst minder klachten tegen politieambtenaren is? Er zijn minstens vier mechanismen die ervoor kunnen zorgen dat er door bodycams minder klachten tegen de politie worden ingediend.
 - 1 Eén mogelijk mechanisme is dat er minder *onterechte* klachten tegen de politie worden ingediend, omdat burgers zich realiseren dat de beelden zullen laten zien dat de politie zich keurig gedroeg: kansloze klachten zullen worden ontmaskerd en daarom dienen mensen minder klachten in.
 - 2 Een tweede mogelijk mechanisme is dat politiemensen met bodycams meer volgens het boekje werken, omdat ze bang zijn dat ze in de problemen komen als de beelden laten zien dat ze te stevig hebben opgetreden. Daardoor zijn er minder redenen voor burgers om *terechte* klachten in te dienen en daardoor daalt het aantal klachten ook.
 - 3 Een derde mogelijk mechanisme is dat politiemensen met bodycams riskante situaties uit de weg gaan, omdat ze bang zijn dat ze geweld moeten gebruiken en dat de beelden geen goede indruk zullen geven. Daardoor daalt het aantal confrontaties met burgers en zal het aantal klachten dus automatisch ook dalen.
 - 4 Een vierde mogelijk mechanisme is dat politiemensen met bodycams rustiger optreden met meer zelfvertrouwen over de interactie met burgers omdat ze weten dat er iemand over hun schouder meekijkt. Daardoor zijn ze rustiger en worden burgers minder snel agressief. Daardoor escaleren situaties minder vaak en zijn er minder redenen om klachten in te dienen.

Dit zijn vier totaal verschillende mechanismen die tot exact hetzelfde resultaat leiden: minder klachten tegen de politie. Maar de mechanismen zijn niet allemaal even wenselijk. Als burgers minder onterechte klachten indienen, is dat natuurlijk goed nieuws. Maar als politiemensen met bodycams riskante situaties uit de weg gaan, is dat onwenselijk – zelfs als het tot minder klachten leidt. Het resultaat kan dus precies hetzelfde zijn, maar begrip van het mechanisme is nodig om te kunnen beoordelen of dat goed of slecht nieuws is.

En ook hier is de uitgangssituatie weer belangrijk. Als uit een experiment blijkt dat het aantal klachten tegen de politie niet is gedaald, wordt al snel gezegd dat de bodycam dus niet werkte. Maar hoeveel klachten werden er voor het experiment eigenlijk ingediend? Als dat er heel weinig waren, kán de bodycam onmogelijk tot een grote daling leiden.

Ik ga in de volgende hoofdstukken uitgebreider in op mechanismen en contexten, maar bovenstaande voorbeelden maken hopelijk duidelijk waarom aandacht voor mechanismen en contexten belangrijk is en hoe de methode van realistische evaluatie werkt.

Thematisch onderzoek

Uit de twee voorbeelden die ik hiervoor noemde, blijkt dat elk resultaat het gevolg kan zijn van verschillende mechanismen en dat er allerlei contexten mogelijk zijn. Dat wordt al snel buitengewoon complex. Tilley (1993) beschreef in zijn artikel negen mechanismen en vijf contexten. Dat leverde dus 45 unieke CMO-configuraties op ($9 \times 5 = 45$). Later hebben andere onderzoekers daar nog extra mechanismen en contexten aan toegevoegd (Gill & Spriggs, 2005).

In een ideale wereld zouden al die CMO-configuraties eerst op papier worden uitgewerkt en daarna in de praktijk empirisch worden getoetst. Maar zoals Tilley opmerkte zijn we daar nog heel ver van verwijderd, zelfs met zoiets eenvoudigs als autocriminaliteit op parkeerterreinen. Dat schreef hij bijna 25 jaar geleden en we zijn er nog altijd heel ver van verwijderd. Het is, bijna letterlijk, onbegonnen werk.

Onderzoek naar bodycams is nog veel ingewikkelder: de bodycam wordt immers niet alleen op parkeerterreinen ingezet, maar ook in woonwijken, op verkeerswegen, in uitgaansgebieden, op evenemententerreinen, rondom OV-locaties, enzovoort. En het doel is niet alleen maar om autocriminaliteit in te dammen; de bodycam moet leiden tot minder klachten, minder geweld door en tegen de politie, beter bruikbaar bewijsmateriaal, een bijdrage aan training en coaching van collega's, PR en communicatie, en dergelijke. Als je even je best doet kun je voor de bodycam honderden CMO-configuraties uitschrijven die je vervolgens stuk voor stuk zou moeten onderzoeken.

Tilley biedt een alternatief: een thematisch onderzoek. Een thematisch onderzoek is niet gebaseerd op het experimenteel toetsen van alle mogelijkheden die uit de theorie volgen, maar op het grondig onderzoeken van voorbeel-

den uit de praktijk. In zo'n thematisch onderzoek zoek je naar *belangrijke* mechanismen en contexten die relevant bleken in de praktijk. Naarmate er meer praktijkvoorbeelden zijn, worden we steeds beter in het ontdekken van terugkerende patronen die leiden tot *relevante* CMO-configuraties. Dit zou je een soort *reverse engineering* kunnen noemen: je bedenkt niet vanachter je bureau hoe de bodycam zou kunnen werken, maar je probeert in de praktijk te ontdekken waarom de bodycam in een bepaalde situatie voor een bepaald doel in een bepaalde context goed (of juist niet) heeft gewerkt. Welke mechanismen werkten daar en hoe zag die context eruit?

Precies dat doe ik in de rest van dit rapport. Ik heb in alle beschikbare onderzoeksrapporten gezocht naar relevante mechanismen en contexten. Ik behandel hierna in hoofdstuk 6 eerst de doelen die men wil bereiken met de bodycam. Dan geef ik in hoofdstuk 7 een overzicht van mechanismen waarover tot nu toe kennis is verzameld. Ik sluit dit deel van het rapport in hoofdstuk 8 af met de contexten die belangrijk blijken.

Doelen

De doelen die de politie in de Verenigde Staten wil bereiken met bodycams zijn anders dan de doelen die de politie in veel andere landen nastreeft. Nederland heeft ook een eigen, unieke, doelstelling voor bodycams gehanteerd. Ik bespreek hier de doelen waar de politie bodycams voor inzet. Ik begin met de doelen in enkele andere landen (§6.1) en ga daarna over naar Nederland. Ik beschrijf niet alleen de doelen die ‘op papier’ worden uitgekozen door beleidsmakers (§6.2), maar ik heb ook onderzocht welke doelen volgens een aantal mensen op de werkvloer belangrijk zijn (§6.3).

6.1 Doelen bodycams politie buitenland

In de Verenigde Staten wordt de bodycam primair beschouwd als een instrument waarmee de politie beter verantwoording kan afleggen over het eigen optreden: ‘police accountability is the goal’ (Mateescu, 2016). De bodycam neemt beelden op en kan dus een objectieve weergave van het politieoptreden geven als daar behoefte aan is. Dat moet ertoe leiden dat de politie minder geweld gebruikt en dat er minder klachten worden ingediend tegen de politie (Ariel e.a., 2016). Woorden die vaak vallen zijn ‘transparantie’ en ‘vertrouwen’. Dit zijn onderwerpen die al veel langer prominent zijn in het debat over de politie in de Verenigde Staten. Toen veertig jaar geleden werd besloten een camera te installeren op het dashboard van een meerderheid van de politieauto’s gebeurde dat om precies dezelfde reden. Deze werden ingezet om iets te kunnen inbrengen tegen de veronderstelde etnische profilering door de politie (‘race-based traffic stops’) en om het vertrouwen van de burger in de politie te herstellen (Taylor, 2016). Het idee dat het goed is voor het vertrouwen van burgers als het politieoptreden wordt geregistreerd met camera’s kent in de Verenigde Staten dus al een lange traditie. De bodycam verandert daar niets aan: het doel blijft hetzelfde. Het is slechts een nieuw instrument om een veel ouder ideaal mee te kunnen verwezenlijken.

In het Verenigd Koninkrijk ligt de nadruk op efficiënter werken en bewijs-

materiaal verzamelen: ‘the government says [bodycams] will cut down on paperwork and help prosecute criminals’ (NBC, 2007). Simpel gezegd: minder achter het bureau zitten en meer boeven vangen. Een belangrijk doel is ook om de beelden te tonen tijdens rechtszaken. Rechters moeten een objectieve weergave van incidenten te zien krijgen: ‘They will be able to see and hear the incident through the eyes and ears of the officer at the scene’ (Mayor of London, 2015). Daarmee kiest de politie in het Verenigd Koninkrijk dus voor iets anders dan de politie in de Verenigde Staten waar het vrijwel uitsluitend gaat om het transparanter en controleerbaarder maken van het optreden van de politie zelf. Maar daarnaast denken ook velen in het Verenigd Koninkrijk dat de bodycam de relatie tussen politie en burgers kan verbeteren: minder klachten, meer accountability en meer vertrouwen in de politie. De toenmalige burgemeester van Londen, Boris Johnson, zei daar dit over toen hij 22.000 bodycams had aangeschaft voor de Metropolitan Police:

‘This is a huge step forward in bringing London’s police force into the 21st century. Already these confidence boosting cameras have helped reduce complaints and make our officers more accountable.’ (Boris Johnson, burgemeester van Londen, zie Mayor of London, 2015)

De leiding van de Metropolitan Police voegde daar nog aan toe dat de bodycams ook bijdragen aan het afleggen van verantwoording over politiewerk: ‘It will also improve public scrutiny of how we carry out our role which is a vital part of being an accountable police officer’ (Mayor of London, 2015). In het Verenigd Koninkrijk hebben bodycams dus een bredere doelstelling dan in de Verenigde Staten.

In Australië hopen de politiekorpsen die met bodycams werken vooral dat de camera’s leiden tot preventie van criminaliteit en effectievere wetshandhaving. De beelden van bodycams moeten mensen sneller tot het afleggen van bekende verklaringen aanzetten: ‘Less offending, increased prosecution and guilty pleas’ (Palmer, 2016). In Australië is het doel van bodycams dus voornamelijk preventief en in tweede instantie repressief. Het idee dat burgers door bodycams meer vertrouwen zullen krijgen in de politie speelt in dit land nauwelijks een rol; in elk geval veel minder dan in de Verenigde Staten.

In Canada zijn de bodycams primair bedoeld om de *operational effectiveness* van politiewerk te verbeteren. Wat daar precies onder moet worden verstaan en hoe de bodycam kan bijdragen aan dat doel is niet expliciet uitgewerkt, maar blijken een aantal documenten denkt men daarbij vooral aan *evidentiary value*:

bewijsmateriaal. De politie in Edmonton noemt daarnaast nog twee doelstellingen die rechtstreeks uit de Verenigde Staten konden komen: het verminderen van het aantal klachten over de politie en het terugdringen van geweldsgebruik door de politie (Edmonton Police Services, 2015). Wat deze twee laatste doelen betreft lijkt het gebruik van de bodycams in Canada dus iets meer op dat in de Verenigde Staten dan in het Verenigd Koninkrijk of Australië.

Het is duidelijk dat de bodycam voor diverse doelen wordt ingezet en dat deze doelen per land verschillen. Het opvallendste verschil is dat het in de Verenigde Staten en, in iets mindere mate, in Canada vooral over het vergroten van de accountability en legitimiteit van de politie gaat. In het Verenigd Koninkrijk en Australië is dat niet het belangrijkste doel van de bodycam, maar hooguit bijvangst. In die twee andere landen is de bodycam vooral bedoeld om het politiewerk efficiënter en effectiever te maken, met de nadruk op het maken en gebruiken van beelden voor opsporingsdoeleinden.

6.2 Doelen in Nederland ‘op papier’

Volgens een van de deskundigen met wie ik sprak, wordt de bodycam door politie-organisaties en politici in het buitenland soms gezien als ‘een pleister voor elke wond’. Het was dan ook vrij bijzonder dat bij de introductie van de bodycam bij de Nederlandse politie heel duidelijk voor één doel werd gekozen: minder geweld tegen politieambtenaren.

‘Hét doel van de bodycam voor Nederlandse beleidsmakers was allereerst het beschermen van politieambtenaren.’ (Timan, 2013)

Sindsdien keert dit doel stevast terug in alle beleidsdocumenten over bodycams in Nederland. Alle projecten met bodycams namen dit als een van de te bereiken doelen op – vaak ook als het eerste en belangrijkste doel. Deze focus werkt in Nederland ook door naar andere organisaties. De bodycams die worden gedragen door de conducteurs van de NS zijn bedoeld om geweld tegen het personeel tegen te gaan. En ook de Amsterdamse taxihandhavers kregen bodycams omdat een van hen het slachtoffer was geworden van een agressieve chauffeur.

Dit is bijzonder omdat het voorkomen van geweld tegen politieambtenaren in andere landen bijna nooit een doel van de bodycam is; vaak niet eens als mogelijke bijvangst.¹⁶ Dat roept dus al direct de vraag op of buitenlandse evaluaties

van bodycams wel relevant zijn voor de Nederlandse situatie (en andersom): de politie mikt in Nederland immers op een ander doel. Maar geweld tegen politieambtenaren is ook weer niet het enige doel dat in Nederlandse beleidsstukken over bodycams wordt genoemd. Ik heb de volgende doelen gevonden in vier belangrijke publicaties over bodycams.

Pilot Rotterdam 2009 (Bron: Politie Rotterdam, 2009)

- 1 Terugdringen geweld tegen politie, registreren geweld tegen de politie.
- 2 Registreren strafbare feiten, registreren en identificeren van verdachte(n).
- 3 Gebruik opgenomen beelden als ondersteunend bewijsmateriaal in strafzaken.
- 4 Registreren verstoringen openbare orde.
- 5 Bevorderen veiligheidsgevoel politieambtenaren.
- 6 Bevorderen juiste bejegening burger versus politieambtenaar en andersom.
- 7 Behandeling klachten tegen politieambtenaren.
- 8 Confrontatie betrokkenen met hun gedrag.
- 9 Ondersteuning bij het opnemen van een plaats delict of ongeval.

Pilots diverse korpsen 2009-2011 (Bron: Timan, 2013)

- 1 Minder geweld tegen politieambtenaren (GTPA) en opnames maken van GTPA.
- 2 Opnemen overtredingen, registratie en identificatie verdachten.
- 3 Registreren verstoringen openbare orde.
- 4 Veiligheidsgevoel voor politiemensen.
- 5 Beeldmateriaal als ondersteunend bewijs.

16 Duitsland is hierop de uitzondering: ook daar is geweld tegen de politie een van de belangrijkste redenen om bodycams te gaan gebruiken (Gewerkschaft der Polizei Berlin, 2016; Hessisches Ministerium des Innern, 2014). Mogelijk komt dit doordat de Duitse politie de ervaringen van de politie in Nederland als startpunt heeft genomen bij de introductie van bodycams.

Politie Den Haag 2015 (Bron: Gemeente Den Haag, 2015)

- 1 Politiewerk transparant weergeven.
- 2 Terugdringen gebruik van geweld door een burger tegen een politie-medewerker en omgekeerd.
- 3 Inzage geven in welke beheer- en borgingsvraagstukken alsmede welke investeringen een bodycam vraagt.

Nationale Politie 2015 (Bron: Nationale Politie 2015a)¹⁷

Toepassingen:

- Handhaving openbare orde.
- Opsporing en vervolging van strafbare feiten.
- Klachtbehandeling.
- Intern onderzoek.
- PR- en of opleidings- en of coachingsdoeleinden (in uitzondering en in afstemming).

Door bovengenoemde toepassingen wil de politie komen tot:

- 1 Betere besluitvorming (*situational awareness/common operational picture*).
- 2 Handhaven van de openbare orde en veiligheid.
- 3 Verbeteren van heterdaadkracht en opsporing.
- 4 Bijdragen aan bewijsvoering.

Terugkijkend over de afgelopen zeven jaar kunnen we vaststellen dat er veel wordt verwacht van de bodycam: meestal zijn er vijf of meer doelen geformuleerd. Het belangrijkste doel was altijd het tegengaan van geweld tegen politieambtenaren, maar dat was nooit het enige doel.

6.3 Doelen in Nederland volgens ‘de praktijk’

De doelstellingen die worden opgeschreven door beleidsmakers hoeven niet overeen te komen met de doelen die men op de werkvloer hoopt te bereiken

¹⁷ Deze tekst is overgenomen uit het interne beleidskader voor bodycams dat de Nationale Politie opstelt. Deze tekst stond in de recent openbaar gemaakte versie, maar een nieuwe versie is in de maak.

met bodycams. De wereld van het ‘papier’ kan anders zijn dan die van de ‘praktijk’. Ik heb geprobeerd uit te vinden wat politiemensen uit de praktijk als doelen voor de bodycam beschouwen. Dat deed ik allereerst tijdens een overleg van circa tien horeca-agenten uit bijna alle eenheden die zelf met een bodycam hebben gewerkt. Daar werden als belangrijkste doelen voor de bodycam genoemd:

- a preventie;¹⁸
- b opsporing;
- c leren;
- d veiligheidsgevoel;
- e communicatie.

Door geen van de aanwezigen werd het doel *operational awareness* genoemd: het rechtstreeks meekijken met beelden van bodycams. Dat is opvallend aangezien dit wel altijd een belangrijk doel is in de verschillende beleidsdocumenten die de Nationale Politie tot nu toe over bodycams heeft opgesteld. Misschien komt het doordat de bodycams waar deze horecapolitie mee werkt geen rechtstreekse videoverbinding hebben met een meldkamer of commandowagen.

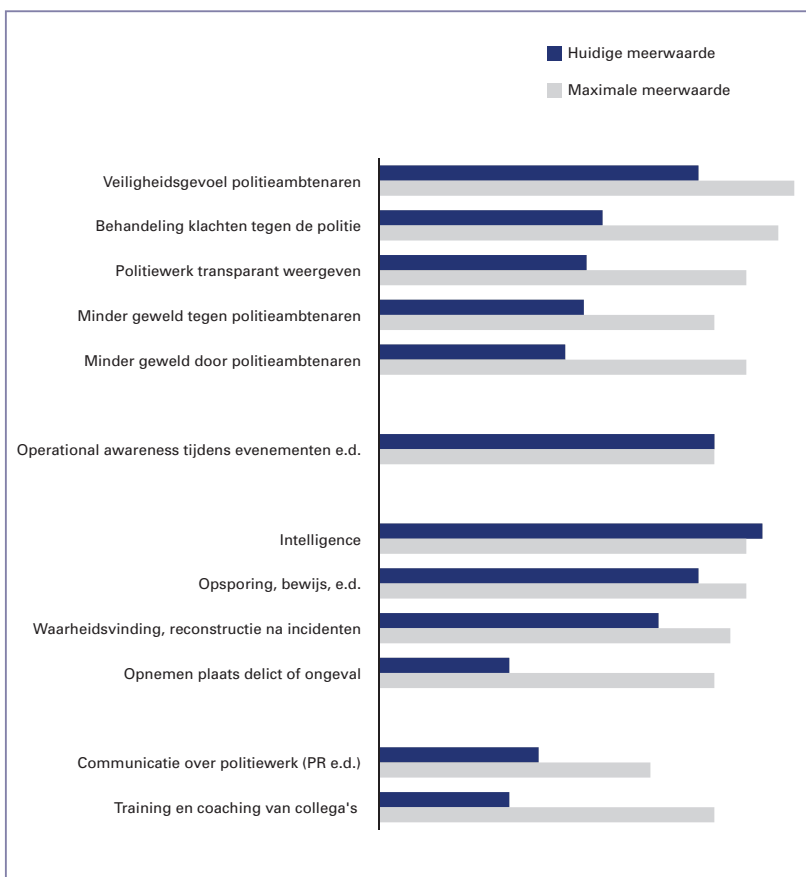
Om een nog beter beeld te krijgen van de doelen die men op de werkvloer met bodycams hoopt te bereiken, heb ik alle dossierhouders bodycam in de eenheden een lijst met mogelijke doelen voorgelegd. Daarbij was de eerste vraag om per doel aan te geven welke meerwaarde de bodycam op dit moment heeft. De tweede vraag was wat de *mogelijke* meerwaarde zou kunnen zijn als alles optimaal zou zijn geregeld qua techniek, financiën en organisatie. In de grafiek geven de blauwe balken de huidige meerwaarde weer en de grijze balken de maximaal haalbare meerwaarde.

De grootste huidige meerwaarde van de bodycam is volgens de dossierhouders *intelligence*. Daarna volgen *operational awareness*, veiligheidsgevoel van politieambtenaren en ‘opsporing, bewijs, e.d.’. De andere mogelijke doelen worden momenteel nog niet, in elk geval nog niet in dezelfde mate, behaald met bodycams volgens de dossierhouders.

De *mogelijke* meerwaarde is – onder ideale omstandigheden – volgens de dossierhouders bodycam groot voor bijna alle doelstellingen. Het grootst is de mogelijke meerwaarde voor het veiligheidsgevoel van politieambtenaren en

18 Bij preventie ging het om het voorkomen van incidenten. Dat effect moest twee kanten op werken: de burgers gaan zich netter gedragen waardoor geweld tegen de politie afneemt en de politie werkt meer volgens het boekje waardoor er minder klachten over de politie komen en het vertrouwen in de politie groeit.

voor het behandelen van klachten tegen de politie. De mogelijke meerwaarde is het kleinst bij het tegengaan van geweld tegen politieambtenaren en bodycams gebruiken voor communicatie over politiewerk. Vooral dat eerste is opmerkelijk aangezien dat sinds 2009 het belangrijkste doel was (en vaak nog is) in alle officiële documentatie over bodycams bij de Nederlandse politie.



Figuur 6.1: Meerwaarde bodycams volgens dossierhouders

De meeste winst valt te behalen bij twee doelen: het opnemen van de plaats delict of ongeval en het trainen en coachen van collega's. Het eerste speelt nauwelijks een rol in de documentatie over bodycams, maar dat is voor een deel een semantische kwestie. Het filmen van de plaats delict draagt immers bij aan opsporing en dat wordt weer wel als belangrijk doel genoemd. Als er al een verschil is tussen 'papier' en 'praktijk' zit dat vooral in de mate van abstractie waar-

mee men over de verschillende doelen praat: materieel zijn beide niveaus het wel met elkaar eens. Ook training en coaching van collega's op basis van beelden van bodycams kan volgens de dossierhouders heel veel opleveren, maar die meerwaarde wordt volgens hen nu nog niet gerealiseerd.

Reflectie op doelen

De Nederlandse politie hoopt veel verschillende doelen te bereiken met de bodycam, met het tegengaan van geweld tegen politieambtenaren als meest constante en vaak ook belangrijkste doel. Daarmee onderscheidt de inzet van bodycams in Nederland zich van die in andere landen. Verder blijkt dat er geen exacte overeenstemming tussen de doelen op beleidsniveau ('papier') en op de werkvloer ('praktijk') is, maar dat deze globaal redelijk met elkaar overeenkomen op twee verschillen na. Ten eerste zien we dat het tegengaan van geweld tegen politieambtenaren heel belangrijk is 'op papier', maar volgens de werkvloer is dit het doel waar de bodycam het minst geschikt voor is. Ten tweede is het bijzonder dat het vergaren van intelligence volgens de dossierhouders momenteel het doel is waar de bodycam het meeste oplevert, terwijl dit doel in de beleidsstukken niet prominent figureert.¹⁹ In de aanbevelingen aan het eind van dit rapport kom ik hierop terug.

De veelheid aan doelen is ook opvallend: de bodycam wordt gezien als een apparaat dat het politiewerk in vrijwel de volle breedte kan ondersteunen. Dat lijkt op het eerste gezicht een prima werkwijze: de politie gebruikt de bodycam dan eigenlijk net als de portofoon of een zaklamp. Je neemt hem gewoon mee tijdens je dienst en je gebruikt hem op momenten dat het handig is. Maar de bodycam is geen portofoon of zaklamp: het is een veel complexer instrument dan dat. Zelfs een relatief eenvoudig doel als het gebruiken van bodycambeelden in de rechtszaal kost heel veel technische, organisatorische en juridische voorbereiding. Dat blijkt in de praktijk vaak moeilijker dan men zich vooraf realiseerde: buitenlandse evaluaties laten zien hoeveel tijd en moeite het kost om dit te realiseren en hoe vaak het ondanks alle inspanningen toch niet lukt. Voor complexere doelen geldt dit des te meer. Daarom is het verstandig doelen te kiezen die waardevol genoeg zijn om al die moeite voor te doen. Vervolgens moet alles in het werk worden gesteld om die doelen te bereiken. In projecten

¹⁹ Intelligence is een breed begrip: inlichtingen verkregen door spionage, informatie over recente, belangrijke gebeurtenissen of geheime informatie over een (mogelijke) vijand. Bron: woordenboeken.nu.

met bodycams waar politiemensen op de werkvloer al doende proberen te ontdekken waar de bodycam het meest geschikt voor is, zijn de resultaten vaak verre van indrukwekkend. Als je niet mikt, schiet je ook nooit raak.²⁰

De logische vraag is dan natuurlijk welke doelen het meest veelbelovend zijn. Dat ligt aan het mechanisme dat je wilt activeren en aan de context waarin je werkt. Daarover gaan de volgende twee hoofdstukken.

20 Tenzij je als de 'Texaanse scherpschutter' (een metafoor voor deze veel gemaakte denkfout in de methodologie) je geweer willekeurig leegschiet op een muur en achteraf een schietschijf tekent op de plek waar de meeste kogels terechtkwamen.

Mechanismen

Als je de bodycam wilt begrijpen, moet je niet alleen weten wat je ermee wilt bereiken, maar ook h oe je dat wilt bereiken. In dit hoofdstuk inventariseer ik de mechanismen die kunnen worden geactiveerd door de bodycam. Daarbij had ik heel weinig aan de beschikbare literatuur: mechanismen worden bijna nooit expliciet beschreven. Maar er waren gelukkig ook buitenlandse documenten waarin mechanismen wel werden beschreven. Ik geef hierna een overzicht. Het eerste wat dan opvalt is dat er heel veel mechanismen mogelijk zijn. Om de discussie te structureren heb ik een kader ontwikkeld voor alle mechanismen, waarbij het gaat om het moment waarop de bodycam zijn werk zou moeten doen: vooraf, tijdens of achteraf. Die drie mechanismen werk ik achtereenvolgens uit om te bepalen a) wat het idee is, b) of daar theoretische steun voor is en c) of er al empirisch bewijs voor is.

Mechanismen volgens buitenlandse bodycamprojecten

Zoals gezegd zijn er maar weinig voorbeelden van publicaties over bodycams waarin mechanismen worden uitgewerkt. Hierna volgen er drie.

De politie in Rialto in de Verenigde Staten hoopte dat politiemensen met bodycams zelf minder geweld zouden (hoeven te) gebruiken. Daardoor moest het aantal klachten dalen en dat moest leiden tot meer legitimiteit en transparantie van het politieoptreden. Daarnaast werd van de bodycam verwacht dat deze het gedrag van burgers zou verbeteren: een corrigerend effect. De bodycam zou daar meer invloed op hebben dan reguliere camera's op straat, was het idee, omdat bodycams meer opvallen en daardoor bewuster worden waargenomen (Ariel e.a., 2014).

In Essex in het Verenigd Koninkrijk werden de bodycams heel gericht ingezet, namelijk alleen in de noodhulp en alleen in reactie op meldingen van huiselijk geweld. Door beelden op te nemen (letsel, agressief gedrag van de verdachte, opmerkingen van het slachtoffer direct na het geweld) zouden slachtoffers van huiselijk geweld hun zaak vaker doorzetten, was het idee. Ook moesten de

beelden leiden tot meer bekentenissen van verdachten en beter bewijsmateriaal. Op termijn zou de politie zich hierdoor nog meer gaan inspannen om bij huiselijk geweld tot vervolging van verdachten te komen: ze zou minder terughoudend moeten reageren, waardoor slachtoffers en getuigen ook weer gestimuleerd zouden worden hun zaak door te zetten (Owens e.a., 2014).

Bij de Metropolitan Police in het Verenigd Koninkrijk werden vooraf drie doelen gekozen voor de bodycam. Voor elk doel werd een expliciete *theory for change* beschreven.

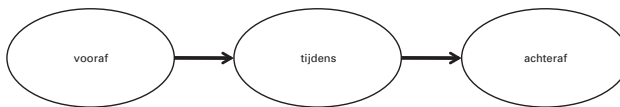
- 1 Het aantal ongegronde klachten tegen politiemensen moest dalen door toegenomen zelfbewustzijn, zowel bij agenten als bij burgers. Dat wordt bereikt doordat burgers en politie weten dat er onafhankelijk bewijsmateriaal beschikbaar is over wat er echt is voorgevallen.
- 2 Het aantal ‘speculatieve’ fouilleringen door de politie moest afnemen. Politiemensen met een bodycam zullen alleen fouilleren als ze zeker weten dat ze dat besluit achteraf kunnen rechtvaardigen, was het idee.
- 3 Door meer en beter bewijsmateriaal op de plaats delict zouden de strafrechtelijke resultaten in geweldszaken verbeteren, was de verwachting. Politiemensen zouden door de bodycam meer ‘volgens het boekje’ gaan werken. Slachtoffer en getuigen zouden meer meewerken aan het strafrechtelijke traject omdat ze weten dat er onafhankelijk bewijsmateriaal is waardoor de kans op een veroordeling van de dader groter wordt (Grossmith e.a., 2015).

Tabel 7.1: Mechanismen volgens buitenlandse projecten

	Mechanisme	Doel
Rialto Verenigde Staten	Corrigerend effect van de bodycam op politie en burgers	Minder geweld door de politie → minder klachten tegen de politie → grotere legitimiteit van de politie
Essex Verenigd Koninkrijk	Meer en beter bewijsmateriaal bij huiselijk geweld (slachtoffers zetten zaak vaker door)	Meer bekentenissen en veroordelingen
Metropolitan Police Verenigd Koninkrijk	Meer zelfbewustzijn bij agenten en minder ongegronde klachten van burgers	Minder klachten tegen de politie
	Politie fouilleert alleen met goede onderbouwing	Minder fouilleringen door de politie
	Meer en beter bewijsmateriaal in geweldszaken	Meer strafrechtelijke resultaten

Algemeen kader voor mechanismen

Ik heb een algemeen kader opgesteld om alle mechanismen van bodycams overzichtelijk te kunnen bespreken. Dat leverde drie overkoepelende categorieën op, die samenvallen met het moment waarop de bodycam zijn werk zou moeten doen: vooraf, tijdens of achteraf.

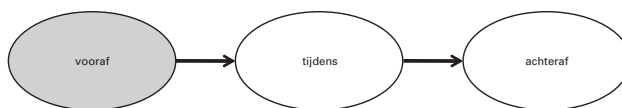


Figuur 7.1: Mechanismen op drie momenten

Deze drie mechanismen werk ik hieronder uit door steeds de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat is het idee achter dit mechanisme?
- Is er theoretische steun voor?
- Is er empirisch bewijs voor?

7.1 Mechanisme 1 –Vooraf



Wat is het idee?

Een bodycam kan een corrigerend effect hebben op ongewenst en crimineel gedrag, voordat dergelijk gedrag zich voordoet. Het mechanisme is *deterrence*: afschrikking. Dit mechanisme wordt in de literatuur ook wel het beschavende effect of *civilizing effect* van bodycams genoemd. In het dagelijkse spraakgebruik horen we vaak: ‘Criminelen zullen zich wel twee keer bedenken voor ze onder het oog van de camera hun slag slaan’ of ‘Vreemde ogen dwingen’. Het mechanisme wordt geactiveerd als burgers de bodycam bewust waarnemen en vervolgens hun gedrag in positieve zin aanpassen. Het mechanisme kan ook worden geactiveerd door de politie die burgers expliciet op de bodycam wijst of deze op een opvallende manier aanzet.

Bijzonder aan de bodycam is dat dit corrigerende mechanisme twee kanten op moet werken: de bodycam moet niet alleen brave burgers maar ook brave dienders opleveren (Jennings e.a., 2014). Dit mechanisme is de reden dat de bodycam niet alleen populair is bij de politie, de politiek en bij veel instanties

die normaal gesproken niet staan te juichen als er nieuwe vormen van surveillance worden geïntroduceerd. Over de bodycam zijn dergelijke organisaties vaak juist wel positief omdat deze verkeerd gedrag aan de kant van de politie kan verminderen (Stoughton, 2016). De Nederlandse stichting Freedom Inc is een voorbeeld: 'Freedom Inc vindt daarom dat het gebruik van bodycams door de politie gestimuleerd moet worden, mits aan die inzet goed beleid ten grondslag ligt' (Stichting Freedom Inc, 2016). De American Civil Liberties Union (ACLU) heeft het volgende standpunt over de bodycam:

'Although we at the ACLU generally take a dim view of the proliferation of surveillance cameras in American life, police on-body cameras are different because of their potential to serve as a check against the abuse of power by police officers.' (Stanley, 2012)

Klopt de theorie?

Om iemand met behulp van een camera over te halen geen criminaliteit te plegen moet deze persoon a) zich realiseren dat er een camera is en b) denken dat de nadelen van de criminaliteit (pakkans, straf en dergelijke) hierdoor groter worden dan de voordelen. Als dat gebeurt, wordt de criminaliteit niet gepleegd.

Er is vanuit de sociale psychologie veel wetenschappelijke steun voor het corrigerende effect dat uitgaat van de blik van andere mensen. Bijna iedereen gedraagt zich meer volgens de sociale normen als ze weten dat er iemand meekijkt. Dat doen mensen uit angst voor reputatieschade of gevoelens van schaamte. Elffers (2013) noemt dit de morele kosten van criminaliteit: 'Het knagende gevoel van binnen dat men zich niet netjes heeft gedragen.' Er zijn diverse onderzoeken waaruit blijkt dat dit effect zich niet alleen voordoet als er andere mensen toekijken, maar ook als er een camera 'meekijkt' (Van Bommel, 2015).²¹

Er is al vrij veel onderzoek gedaan naar het preventieve effect van vast aangebrachte camera's. Meestal luidt de conclusie van dergelijk onderzoek dat deze niet het preventieve effect hebben dat van ze wordt verwacht (Van Noije & Wit-

21 Het onderzoek van Van Bommel gaat over het *bystander-effect*: het verschijnsel dat getuigen van een ernstig incident niet ingrijpen. Het blijkt dat de aanwezigheid van een camera omstanders kan activeren om toch in actie te komen omdat ze bang zijn voor schade aan hun reputatie: 'Becoming very aware of how one's behavior has consequences for their reputation leads to an increase of pro-social behavior'. Een camera die bewust wordt waargenomen kan hetzelfde effect hebben als de aanwezigheid van andere mensen.

tebrood, 2008). Dat komt doordat mensen niet weten dat ze er hangen of niet geloven dat ze zullen worden gebruikt. Daar komt bij dat mensen onder invloed van drank, drugs of hevige emoties minder rekening houden met mogelijke negatieve gevolgen van hun daden en zich dus ook weinig aantrekken van een camera aan een muur. Uit gesprekken met veelplegers blijkt dat veel van hen van mening zijn dat cameratoezicht weinig voorstelt: ze denken dat de beelden niet rechtstreeks worden bekeken en dat opgenomen beelden te slecht van kwaliteit zijn om te gebruiken voor opsporing achteraf (Gill & Loveday, 2003; Gill e.a., 2006; Van Schijndel e.a., 2012; Van Egmond & Flight, 2013).²²

Maar dit geldt voor vast aangebrachte camera's. De bodycam kan anders werken omdat deze veel meer opvalt, al helemaal als de politie er expliciet op wijst (Timan, 2013). Daarnaast is ook de waarde die mensen aan een bodycam toeschrijven groter: deze wordt immers altijd gedragen door een politieambtenaar wat de kans zeer groot maakt dat de opgenomen beelden zullen worden gebruikt als daar aanleiding voor is. De bodycam is dus geschikter dan een vaste camera om de angel uit escalerende interacties tussen politie en publiek te halen door normconform gedrag te stimuleren (Ariel e.a., 2014; Nagin, 2013).²³ Een politieagent met bodycam geeft een duidelijke boodschap af: 'You are being watched, videotaped and expected to follow the rules' (Ariel e.a., 2014).

Het is theoretisch dus aannemelijk dat bodycams het beoogde preventieve mechanisme kunnen activeren en incidenten kunnen voorkomen voordat ze beginnen.

Werkt het ook echt zo?

Preventieve effecten zijn moeilijk aan te tonen in onderzoek. In veel onderzoeksrapporten wordt er dan ook niets over gezegd, behalve dat het niet te meten zou zijn. Dat laatste is niet waar: met onderzoek dat is opgezet volgens de 'gouden standaard' kan ook een preventief effect worden aangetoond. Maar die onderzoeken zijn zoals gezegd zeldzaam en dus zijn er nog geen harde conclusies mogelijk. De paar grondige evaluaties die zijn gehouden leveren wel enige inzichten op over het preventieve effect.

22 Veelplegers die al een keer zijn veroordeeld op basis van camerabeelden bleken zich wel veel van camera's aan te trekken (Gill & Loveday, 2003).

23 Het tegenovergestelde is ook mogelijk: een bodycam kan agressie opwekken bij mensen die niet gefilmd willen worden. In de literatuur is dat mechanisme nog niet goed beschreven: ik kom erop terug bij de bespreking van de empirische resultaten.

Ten eerste weten we uit de theorie dat mensen zich bewust moeten zijn van het feit dat er een bodycam is. Weten ze dat niet, dan kan er ook geen preventief effect van de bodycam uitgaan. En daar wringt de schoen, zo blijkt onder andere uit Nederlands onderzoek naar bodycams. Lang niet alle burgers realiseerden zich dat de politie een bodycam droeg. De politie wijst burgers niet consequent op de bodycam (Van Ham e.a., 2011).

‘Often, it is useful if people do not know they are being filmed.’ (Timan, 2013)

Soms is dat ook een bewuste keuze van de politie: want als de bodycam de angel uit agressieve situaties haalt voordat er iets gebeurt, kunnen de beelden niet als bewijsmateriaal worden gebruikt. De politie vond het daarom soms wenselijker mensen juist niet te wijzen op de aanwezige bodycam (Timan, 2013). Dit was niet conform het beleid: daarin stond namelijk de afspraak dat burgers altijd actief op de hoogte moesten worden gebracht van de bodycam.

Praktijkvoorbeeld: de-escalatie

Twee politieambtenaren houden een auto staande waar drie jonge mannen in zitten. Een van de politiemensen draagt een bodycam en filmt alles vanaf het moment dat de bestuurder om zijn legitimatie wordt gevraagd. Deze stapt uit de auto en gedraagt zich direct zeer agressief. Hij legt zijn tasje op het dak van de auto en loopt schreeuwend op de politie af. Hij richt zich vooral op de politieman zonder bodycam. De bedoeling is duidelijk: hij wil fysiek de confrontatie aangaan. Vlak voordat de situatie echt uit de hand loopt, doet de politieman met bodycam net of hij zijn bodycam aanzet (die in werkelijkheid dus al lang aanstond). Een van de andere inzittenden in de auto ziet het gebaar en roept onmiddellijk richting zijn agressieve medepassagier: ‘Camera! Camera!’ De agressiviteit verdwijnt als sneeuw voor de zon en de man geeft zijn legitimatie aan de politie. De beelden laten overduidelijk zien dat er geweld zou zijn gebruikt als de politie niet de aandacht op de bodycam zou hebben gevestigd.

Aan de andere kant is het begrijpelijk dat de politie op de werkvloer hier soms voor kiest. Er botsen namelijk twee doelstellingen met elkaar. Hoe meer de bodycam preventief werkt, hoe minder bewijsmateriaal hij oplevert. En andersom geldt dat elke keer dat beelden van bodycams een rol spelen bij opsporing, vervolging en in de rechtszaal, de bodycam per definitie niet preventief heeft gewerkt. Als er geen enkel incident met de bodycams is opgenomen is dat een succes als werd gemikt op preventie. Hetzelfde resultaat zou echter een mislukking zijn als het doel was om zo veel mogelijk beelden op te nemen voor gebruik achteraf. Bij de introductie van de bodycam moeten dus heldere keuzes worden gemaakt om het beoogde mechanisme te activeren. Bij preventie moet er zo veel mogelijk aandacht op de bodycam worden gevestigd. Daarom dragen politiemensen met bodycams in sommige landen, zoals in bepaalde delen van het Verenigd Koninkrijk en in sommige korpsen in Duitsland, opvallende gele hesjes of armbanden met informatie over de bodycam.

De Britse Metropolitan Police tekende een concreet voorbeeld van preventie op. Twee agenten hielden een man op een scooter staande in een steeg. Binnen enkele seconden werden ze omringd door wel twintig jongeren die zich zeer vijandig gedroegen. Op het moment echter dat de jongeren zich bewust werden van het feit dat ze werden gefilmd met een bodycam had dit het effect ‘of er ineens tien extra politiecollega’s waren verschenen. Iedereen wist: ik word gefilmd, ik kan maar beter opletten wat ik zeg, ik kan nu of later aangehouden worden. Het effect was echt zeer indrukwekkend’ (Grossmith e.a., 2015). Ook volgens de nationale ombudsman die onderzoek deed in Den Haag in 2014 was het preventieve effect van bodycams duidelijk. Maar daar werd dan ook voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde: de politie maakte duidelijk wanneer de bodycam werd aangezet:

‘De standaardwerkwijze is dat de bodycam uit staat, en dat de politieambtenaar het vervolgens aan de betrokken burger meedeelt wanneer de bodycam wordt aangezet. De ervaring is dat de situatie dan meteen de-escaleert. (...) Het aanzetten van een bodycam kan een de-escalerende werking op de situatie hebben, wat zowel voor de politieambtenaren, als voor de burger positief is.’ (Nationale ombudsman, 2014)

Uit de meta-evaluatie weten we dat bodycams als uitkomst kunnen hebben dat het aantal klachten over de politie daalt. Het is aantrekkelijk te veronderstellen dat dit een bewijs is van de werking van het preventieve mechanisme. De dynamiek van de interacties tussen politie en publiek is echter zeer complex en er

zijn verschillende verklaringen mogelijk voor een daling van het aantal klachten tegen de politie. Het is inderdaad mogelijk dat de bodycam tot ‘beschaafd gedrag’ leidde, maar we willen ook weten of dat effect zich voordeed aan de kant van de burgers óf aan de kant van de politie – of allebei tegelijk. Dat weten we nog niet. En we weten ook niet of burgers minder onterechte klachten indienen als ze zien dat de politie met bodycams werkt. Als dat het geval is heeft de bodycam geen preventief effect (burgers blijven net zo agressief als ze waren), maar verandert de bodycam alleen de bereidheid om klachten in te dienen. Het eindresultaat is elke keer hetzelfde, namelijk minder klachten, maar het geactiveerde mechanisme is totaal anders. Tot nu toe is er geen onderzoek gedaan naar bodycams dat die complexiteit heeft ontrafeld (White, 2014).

Onderzoek laat eigenlijk vooral zien dat er nog veel te ontdekken valt. Uit een recente studie bleek dat politiemensen met bodycams juist meer geweld gebruikten dan politiemensen zonder bodycam (Ariel e.a., 2016).²⁴ De onderzoekers waren compleet verrast door deze uitkomst:

‘These puzzling results flip the theoretical basis for the study on its head: there was no reason to suspect that the use of force by officers would increase when cameras were turned on, as these acts are virtually guaranteed to be caught on camera and should, thus, deter officers.’ (Ariel e.a., 2016)

Blijkbaar kunnen bodycams dus ook tot meer geweldsgebruik van de politie leiden. Dat lijkt op het eerste gezicht onverklaarbaar, maar bij nadere beschouwing is het eigenlijk goed te begrijpen. Als bodycams negatieve reacties bij burgers uitlokken kan dat leiden tot steviger optreden door de politie, af en toe met geweld. Het is ook bekend uit ander onderzoek dat camera’s tot uitdagend gedrag van burgers kunnen leiden: ze kunnen camera’s bedekken met kledingstukken, hun hand voor de camera houden of juist uitdagend gedrag vertonen om een reactie te ontlokken aan de toezichthouders achter de schermen (Dubbeld, 2004). De nationale ombudsman schreef daar ook al over in verband met de bodycams:

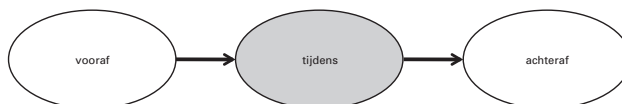
24 Dit gold overigens voor slechts een van de tien onderzochte experimenten. In de negen andere projecten was er geen samenhang tussen het dragen van een bodycam en geweldsgebruik door de politie.

‘Nu er enige tijd gebruik wordt gemaakt van de bodycams merkt de politie dat er alweer streetwise op wordt gereageerd. Zo heeft een politieambtenaar ervaren dat op het moment dat hij de bodycam aanzette en dit meedeelde, een jongere hard begon te roepen dat hij kort daarvoor zeer onheus door de politieambtenaar was bejegend, terwijl dat niet het geval was. Ook is de ervaring dat mensen opzettelijk achter de politieambtenaar gaan staan, zodat zij niet gefilmd kunnen worden.’ (Nationale ombudsman, 2014)

Dit laat zien dat de bodycam niet bij iedereen tot normconform gedrag hoeft te leiden: in sommige gevallen kan de bodycam juist leiden tot meer spanning in de interactie. Als die zo hoog oploopt dat de politie erop moet reageren kan de bodycam zelfs leiden tot meer geweldsgebruik door de politie, in plaats van minder. Dit bevestigt de opmerking die ik eerder maakte en nog vaker zal maken: we weten nog niet hoe de bodycam precies werkt. Om het corrigerende mechanisme dat bodycams ‘vooraf’ kunnen hebben te activeren moet in elk geval aan drie randvoorwaarden zijn voldaan: de bodycam moet worden waargenomen, de burger moet geloven dat ongewenst gedrag negatieve consequenties zal hebben (oftewel: de burger moet zich iets van de bodycam aantrekken) en zich daardoor meer normconform gedragen.

Alles overziend is er in elk geval voldoende theoretische steun en anekdotisch bewijs voor het preventieve mechanisme dat bodycams kunnen activeren. Maar harde cijfers ontbreken en er is nog nooit goed uitgezocht op welke manier en op welke momenten een bodycam precies ingrijpt tijdens de complexe interacties tussen politie en burgers – niet in Nederland, maar ook niet in andere landen.

7.2 Mechanisme 2 – Tijdens



Wat is het idee?

Het idee achter dit tweede mechanisme is dat er op afstand rechtstreeks wordt meegekeken met de beelden van bodycams, bijvoorbeeld tijdens een evene-

ment of bij grootschalig optreden van de politie. De bedoeling is dat de commandant de politie-inzet optimaal op de situatie kan afstemmen. Dit wordt in de interne documentatie van de politie over bodycams *operational awareness* of *common operational picture* genoemd.

Klopt de theorie?

Het idee dat meekijken met beelden van bodycams de inzet van de politie kan verbeteren is plausibel. Als een commandant op basis van bodycambeelden met eigen ogen kan zien hoe een situatie zich ontwikkelt, kan hij beter en sneller bepalen welke inzet van de politie nodig is dan als hij die informatie mondeling of schriftelijk zou krijgen. Videobeelden met audio kunnen in korte tijd heel veel informatie overdragen.

Maar dan moet er wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet er een goede rechtstreekse videoverbinding zijn met de toezichtcentrale, meldkamer of commandopost waar de beelden moeten worden bekeken. Ten tweede moet achter de beeldschermen in die centrale ook daadwerkelijk iemand aanwezig zijn die actief meekijkt met de beelden. Ten derde moet men vanuit die toezichtruimte bevoegd zijn te beslissen over de inzet van de politie. Vervolgens moet er natuurlijk ook nog voldoende politiecapaciteit beschikbaar zijn om op te kunnen schalen als dat nodig is. Dat zijn flink wat randvoorwaarden en als daar niet aan is voldaan ‘werkt’ het mechanisme niet. Maar dat geldt voor de andere mechanismen ook. In theorie is dit mechanisme dus plausibel.

Werkt het ook echt zo?

Over de opbrengsten van bodycams die worden gebruikt voor *operational awareness* is niets te vinden in buitenlandse publicaties. Het lijkt wel of er in andere landen nooit over deze mogelijkheid is nagedacht. Dat is opvallend, aangezien defensie en brandweer – ook in andere landen – al heel lang draagbare camera’s voor *operational awareness* gebruiken. Vooral voor militaire doelen worden kleine camera’s op het lichaam al jarenlang gebruikt om collega’s of leidinggevenden een beeld te geven van de situatie.²⁵ Ook de brandweer gebruikt body-

25 Een bekend voorbeeld is al van vijf jaar geleden: in 2011 maakte het Witte Huis bekend dat beelden van de aanval op de schuilplaats van Osama Bin Laden rechtstreeks in Washington werden bekeken door de president en zijn staf (Milian, 2011).

cams, bijvoorbeeld om de commandant een beeld te geven van een brand in een gebouw. Dat de politie in het buitenland de bodycam nauwelijks lijkt te gebruiken voor inzet tijdens grootschalig optreden is dus opmerkelijk.²⁶

In Nederland is er meer aandacht voor dit mechanisme, maar onafhankelijk onderzoek naar de opbrengsten van bodycams voor operational awareness is niet gepubliceerd. Uit een intern document van de politie dat ik voor dit onderzoek kreeg bleek wel dat de Nederlandse politie de bodycam al diverse keren heeft gebruikt voor inzet tijdens evenementen. De ervaringen daarmee waren toen positief:

‘De ontwikkelingen nemen o.a. toe dankzij recente ervaringen tijdens NSS [Nuclear Security Summit - SF] en Vierdaagse van Nijmegen in 2014. Deze twee toepassingen laten zien dat de technologie nu zover is ontwikkeld, dat niet alleen beelden eenvoudig kunnen worden geregistreerd maar ook *realtime* benut en veilig opgeslagen kunnen worden dankzij de moderne streamingsmogelijkheden van de telecommunicatie.’ (Nationale Politie, 2015a)

Ook uit de inventarisatie onder de dossierhouders bodycam in de eenheden blijkt dat bodycams regelmatig worden gebruikt tijdens evenementen waarbij er dan een rechtstreekse verbinding is met een commandopost waar de beelden worden bekeken. Concreet uitgeschreven praktijkvoorbeelden waaruit blijkt dat de politie op het moment zelf haar inzet daadwerkelijk aanpaste op basis van rechtstreekse beelden van bodycams, zijn niet aangeleverd. Maar dat wil niet zeggen dat het niet gebeurt: het kan ook dat dit soort beslissingen in de hectiek van het moment wordt genomen en niet wordt geregistreerd. Later zijn ze dan heel moeilijk terug te vinden – al helemaal als de inzet zo succesvol was dat er een incident door werd voorkomen. Immers: geen incident = geen registratie.

Anekdotisch bewijs voor deze manier van inzet van bodycams is er wel. In een interview voor dit onderzoek vertelde een politiefunctionaris me dat bodycams ‘met zeer grote regelmaat’ worden gebruikt tijdens grootschalig optreden. De bodycam is inmiddels bijna standaardinstrumentarium tijdens dat soort acties. Enkele regionale eenheden en de Landelijke Eenheid zetten bodycams actief in.

26 Ik schrijf met opzet ‘lijkt’ omdat ik me baseer op schriftelijke informatie en geen aanvullende informatie uit de buitenlandse praktijk heb verzameld.

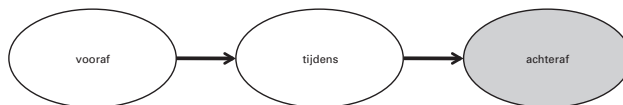
Praktijkvoorbeeld: ID-controle op afstand

Tijdens een grote controle in het kader van overlastgevend personen zijn bodycams ingezet. De afspraak was dat de collega's die de controle uitvoerden de ID-kaart voor de camera zouden houden. In het bureau was een uitkijkstation gerealiseerd waar een collega van de afdeling Informatie de gegevens van die persoon direct kon controleren. Als er tabletten en pillen werden aangetroffen in voertuigen, werden deze ook met de bodycam gefilmd, zodat op het bureau kon worden bepaald of dit verdachte middelen waren of niet. De bodycam voorkwam hierdoor veel communicatie via de portofoon en zorgde dat er effectiever kon worden gewerkt.

Een van de deskundigen waar ik mee sprak plaatste overigens wel een kritische kanttekening. Als je overzichtsbeelden wilt maken voor commandovoering is een bodycam niet altijd het meest geschikte gereedschap. De bodycam filmt namelijk vaak niet meer dan de persoon 'van kruin tot kruis' die recht tegenover de drager staat. En als iemand met een bodycam begint te rennen zijn de beelden vaak zeer onduidelijk. Om bruikbare overzichtsbeelden te maken zou je ook iemand als cameraman kunnen aanwijzen die niet mee hoeft te doen met de acties. Die persoon moet van enige afstand en liefst vanaf een paar meter hoogte filmen: dat levert echt bruikbare overzichtsbeelden op.

Alles overziend is dit mechanisme echter plausibel en ook al een aantal keren succesvol ingezet in de praktijk. Wel valt op dat het aantal concrete praktijkvoorbeelden zeer klein is: veel kleiner dan bij inzet van bodycams 'achteraf'. Dat is het derde mechanisme waar de volgende paragraaf over gaat.

7.3 Mechanisme 3 – Achteraf



Wat is het idee?

Met bodycams opgenomen beelden kunnen achteraf een rol spelen. Ze kunnen bijvoorbeeld een waarheidsgetrouwe weergave geven van wat er is gebeurd. We

zeggen dan: ‘Beelden liegen niet’ of: ‘Gelukkig hebben we altijd de beelden nog.’ In het Engels: ‘One picture is worth a thousand words, one movie is worth a million.’

Dat opgenomen beelden nuttig kunnen zijn voor allerlei doelen spreekt op een intuïtief niveau bijna iedereen aan. Dit is dan ook het mechanisme dat vaak als eerste wordt genoemd als men het over bodycams heeft. Het is ook het breedste van de drie mechanismen. Je kunt beelden achteraf namelijk voor heel veel doelen gebruiken: veel meer dan voor de hand liggende zaken zoals het gebruik van beelden als bewijsmateriaal. Opgenomen beelden kunnen ook worden gebruikt voor waarheidsvinding, het reconstrueren van gebeurtenissen, het vastleggen van feiten na een ongeval of de situatie op een plaats delict bijvoorbeeld. Daarnaast kun je opgenomen beelden gebruiken voor trainen en coachen van politiemensen. Door beelden op te nemen en deze later met collega’s te delen kun je bovendien *intelligence* verzamelen, bijvoorbeeld om een criminele groep in kaart te brengen. Ook voor interne onderzoeken naar het functioneren van politiemensen zijn bodycams geschikt. Hoewel politiemensen daar – om begrijpelijke redenen – niet allemaal enthousiast over zijn is het in elk geval in theorie een voorbeeld van het achteraf-mechanisme van de bodycam. Je kunt met een bodycam zelfs een preventief effect nastreven door beelden op te nemen. Dat doet bijvoorbeeld de politie in Bergen op Zoom die dronken jongeren in het uitgaansleven filmt. Als ze een dag later weer nuchter zijn, worden ze uitgenodigd op het politiebureau en krijgen ze de beelden te zien waardoor ze hopelijk meer zelfinzicht krijgen en de volgende keer minder drinken (RTL Nieuws, 2016). Kortom: dit derde mechanisme gaat over ‘achteraf’ gebruik van beelden, maar dat moet breed worden opgevat. In elk geval veel breder dan alleen maar het gebruik van beelden als bewijsmateriaal.

Praktijkvoorbeeld: valse aangifte ingetrokken

Een persoon die bij een vechtpartij betrokken zou zijn geweest wordt aangesproken door de politie. De bodycam staat dan al aan. Vervolgens wordt de verdachte aangehouden en overgebracht naar het bureau. Daar verklaart hij dat hij zijn gouden halsketting is verloren tijdens de aanhouding: hij wil daar aangifte van doen en een klacht over de politie indienen. Daarop worden de bodycambeelden bekeken en die laten duidelijk zien dat de man geen halsketting droeg voor de aanhouding. De man trekt zijn aangifte en klacht in.

Klopt de theorie?

Het is logisch dat videobeelden van een bodycam een weergave van feitelijke gebeurtenissen kunnen geven. Theoretisch is dit dus een plausibel mechanisme. Ook is het juist dat videobeelden meer informatie bevatten dan een proces-verbaal waarin die videobeelden worden beschreven. Elk verslag bevat immers hooguit een selectie van alle informatie, namelijk datgene wat de verbalisant relevant vond. Ook is het logisch dat opgenomen videobeelden heel goed kunnen helpen bij het reconstrueren van wat er werkelijk is gebeurd. Getuigen, verdachten en slachtoffers kunnen een ander verslag geven dan wat er werkelijk gebeurde. Het geldt ook voor de politie zelf: het is simpelweg onmogelijk alles te onthouden. Dat is geen nieuw inzicht: precies om deze reden wordt elke plaats delict uitgebreid gefotografeerd en inmiddels vaak ook gefilmd. Je weet op het moment zelf niet wat later nog relevant zou kunnen blijken en door alles te filmen en vast te leggen wordt je informatiepositie achteraf beter.

Praktijkvoorbeeld: voetbalrellen

Tijdens twee voetbalwedstrijden kwamen er ook zogenaamde ‘supporters’ die openlijk geweld pleegden. Dat leidde tot flinke openbare-ordeproblemen. Tijdens deze wedstrijden droegen supportersbegeleiders, bikers en beredenen bodycams. Die beelden brachten de strafbare feiten in beeld: ze registreerden details die de politie niet had waargenomen. Achteraf konden meerdere verdachten worden herkend op basis van de beelden. Ook leverden de beelden een completer plaatje op omdat bepaalde verdachten op verschillende plekken en momenten strafbare feiten pleegden. Zonder de bodycams zouden er nooit zoveel daders bij het OM zijn aangedragen. De politie is er trouwens van overtuigd dat de bodycam bij dit soort wedstrijden niet alleen tot meer bewijs en veroordelingen leidt, maar ook een preventief effect heeft.

Video is niet alleen betrouwbaarder dan het menselijk geheugen; video is ook beter in staat om de emotie of hectiek van een bepaalde gebeurtenis over te brengen dan een geschreven tekst. Dat maakt video ook zeer geschikt voor training van nieuwe politiemensen. Door fragmenten te laten zien van gebeurtenissen die zich werkelijk hebben voorgedaan, kunnen zij op een zeer indringende, maar toch veilige manier ervaring opdoen met bijvoorbeeld agressieve burgers of stressvolle situaties.

Kortom: het is zeer plausibel dat beelden van bodycams achteraf veel nuttigs kunnen opleveren.

Praktijkvoorbeeld: arrestant overleden in cel

Een jongeman die cocaïne had gesnoven was aangehouden en moest in de separeercel. Op het moment dat hij gesepareerd zat, zagen de politieambtenaren via de camerabeelden vanuit de cel dat hij stuip trekkingen kreeg. Op dat moment is een ambulance gebeld en de politieambtenaren zijn de cel weer ingegaan. De jongeman kreeg een hartstilstand en de politieambtenaren zijn direct gestart met reanimeren, maar een paar dagen later is het slachtoffer in het ziekenhuis overleden. De rijksrecherche deed onderzoek en vroeg alle beelden van het arrestantencomplex op. Er waren ook bodycambeelden van het moment dat de jongeman uit de bus naar de cel werd gedragen tot en met de reanimatie. Die beelden waren zo duidelijk en waardevol dat de officier van justitie heel snel liet weten dat het politietoepreden in orde was en dat er niet vervolgd zou worden.

Werkt het ook echt zo?

Op basis van Nederlands en buitenlands onderzoek naar bodycams kunnen we nog niet concluderen hoe waardevol het mechanisme van ‘achteraf’ gebruik van opgenomen beelden van bodycams is. De voormalig landelijk projectleider bodycams van de Nederlandse politie merkte in het interview op dat er wel allerlei succesverhalen en concrete voorbeelden de ronde doen: in dit hoofdstuk staan diverse voorbeelden. Maar vaak zijn het dezelfde verhalen die mensen doorvertellen. Volgens hem is ‘het stuk na de bodycam’ nog nooit grondig uitgezocht. Wat is de kwaliteit van de beelden van bodycams? Wat betekenen de beelden voor een proces-verbaal? Wie gaat de beelden ‘naar binnen trekken’? Zijn er afspraken nodig met het Openbaar Ministerie of met de rechtbanken voordat de beelden kunnen worden geaccepteerd? Hoe zit het met de *chain of custody*? Ondanks herhaald vragen aan bijvoorbeeld de recherche kon niemand hem antwoord op die vragen geven. Dat leidde tot deze verzuchting: ‘De waarde van bodycambeelden na incidenten kan heel groot zijn, maar dat zou nu eens een keer goed moeten worden onderzocht’ (Voormalig landelijk projectleider bodycams Nationale Politie).

Er is in Nederland nog nooit grootschalig empirisch onderzoek gedaan dat laat zien of dit derde mechanisme van de bodycam, het achteraf-mechanisme, daadwerkelijk wordt geactiveerd of niet. We hebben hooguit anekdotisch bewijs, zoals in de kaderteksten in deze paragraaf. Een belangrijk voorbeeld uit Nederland van dit achteraf-mechanisme waren de beelden van de bodycam na het strandfeest in Hoek van Holland in 2009. Die beelden werden, samen met beelden van het videoteam van de politie en beelden van smartphones van bezoekers die op YouTube stonden, opgenomen in het digitale dossier dat naar het Openbaar Ministerie en de rechters ging. Die beelden speelden een belangrijke rol bij de beoordeling van de dodelijke schoten die door de politie waren gelost. De rechters vonden bijvoorbeeld dat de videobeelden een goed beeld gaven: ze konden met eigen ogen zien wat er was gebeurd. Uit de beelden bleek volgens hen duidelijk dat sprake was van een noodweersituatie en de politieman werd niet vervolgd.²⁷

Praktijkvoorbeeld: nepwapen in opvangvoorziening

De politie kreeg een melding over een persoon die mogelijk een vuurwapen droeg in een opvang voor dak- en thuislozen. De verdachte werd onder schot genomen en werd ‘uit de opvang gepraat’ en aangehouden. Later bleek dat hij geen echt vuurwapen in zijn zak had, maar een nepwapen. Dit incident werd door twee bodycams gefilmd en de beelden zijn gebruikt om vast te stellen hoe dreigend de situatie precies was. Deze informatie kan worden meegenomen bij het bepalen van de strafmaat, maar het is bij de politie niet bekend of dat ook daadwerkelijk is gebeurd. De politie heeft de beelden zelf in elk geval ook bestudeerd om het optreden te evalueren en om te bepalen wat de vuurlijnen in zo’n situatie moeten zijn.

Tijdens de proeven met bodycams in 2010 en 2011 in Nederland is geprobeerd de waarde van beelden achteraf vast te stellen. Daartoe is gedurende een jaar geregistreerd hoe vaak beelden van de bodycam door politiepersoneel als relevant waren bestempeld, hoe vaak ze waren bewaard en hoe vaak ze waren opgevraagd door de recherche. Er bleken twaalf beeldfragmenten te zijn waar geweld tegen politieambtenaren op te zien was. Daarvan waren er negen ‘veilig

²⁷ Zie voor de uitspraak: ECLI:NL:GHSGR:2012:BV1431.

gesteld' voor opsporing en vier fragmenten waren daadwerkelijk gebruikt voor opsporingsdoeleinden (Van Ham e.a., 2011). Of die vier beeldfragmenten ook in de rechtszaal waren getoond was onbekend omdat er veel tijd zat tussen de opsporing en de zitting. Ook bleek dat de beelden zelf niet noodzakelijkerwijs aan het dossier hoeven te worden toegevoegd om een rol te spelen in de rechtszaak. Het is meestal de beschrijving van de beelden in een proces-verbaal of een bekennende verklaring verkregen door de beelden aan de verdachte te tonen, die als bewijs werd ingestuurd – niet de beelden zelf.

De onderzoekers constateerden dat er veel minder bruikbare beelden waren opgenomen dan vooraf was verwacht. Het hele idee van de proef met bodycams was om geweld tegen politieambtenaren aan te pakken, onder andere door dergelijk geweld met de bodycams op te nemen en de beelden te gebruiken voor opsporingsdoeleinden. Volgens de evaluatie waren technische problemen en het feit dat vaak werd vergeten de bodycam aan te zetten de reden voor de tegenvallende resultaten. Als die randvoorwaarden zouden worden verbeterd, zou dit mechanisme echter alsnog belangrijk kunnen worden.

Praktijkvoorbeeld: geweld tegen politie horecadienst

Tijdens een horecadienst in 2013 werd een groep na het uitreiken van een bekeuring gewelddadig richting de aanwezige politiemensen. Een van de politiefunctionarissen droeg een bodycam. Hij kreeg een vuistslag tegen de slaap en was daardoor een paar minuten knock-out. Van de vijf verdachten konden er twee op heterdaad worden aangehouden. De drie anderen konden door de opgenomen beelden in een later stadium ook worden aangehouden. De beelden van de bodycam zijn vervolgens ook tijdens de rechtszitting getoond. De politie is ervan overtuigd dat de beelden een rol hebben gespeeld bij het bepalen van de zwaarte van de straf, omdat de beelden lieten zien onder welke omstandigheden de feiten werden gepleegd.

In buitenlandse onderzoeksrapporten is ook informatie te vinden over het belang van beelden van bodycams achteraf. Daarbij gaat de aandacht meestal uit naar de waarde van beelden in de strafrechtketen. Het blijkt buitengewoon moeilijk de waarde van beelden in die hele keten, tot en met de rechtszaal, te bepalen. Slechts twee van de bijna veertig studies die zijn gedaan doen hier een cijfermatige uitspraak over.

In Phoenix in de Verenigde Staten bleek dat de doorlooptijd die nodig was om zaken van huiselijk geweld aan te leveren aan het Openbaar Ministerie door het gebruik van beelden van bodycams was verkort van 96 naar 78 dagen. Daar was overigens wel een fulltime politiefunctionaris voor nodig die de beelden bekeek, selecteerde en kant-en-klaar aanleverde aan het Openbaar Ministerie (Katz e.a., 2015).

In Renfrewshire en Aberdeen bleek dat verdachten eerder een bekennende verklaring aflegden na het zien van beelden van de bodycams. Dat leidde tot meer schikkingen ('settlements') dan voorheen en daardoor ging er 75% minder van dit soort zaken naar de rechter (Fyfe, 2011).

Praktijkvoorbeeld: verkeersruzie, politie lost waarschuwingsschot

Naar aanleiding van een melding gaat de politie naar het centrum van de stad waar een verkeersruzie gaande is. Via cameratoezicht is gezien dat een van de ruziënde mannen een vuurwapen heeft. Hij laadde het wapen door en richtte het op de persoon waar hij ruzie mee had. De politie deed het 'zware vest' aan en startte de BTGV-procedure: Benaderingstechniek Gevaarlijke Verdachte. Een van de twee politieambtenaren had zijn bodycam aan en legde alles vast. De politiemensen richtten hun vuurwapens op de verdachte, maar die wilde niet meewerken. De politieambtenaar met de bodycam loste daarop een waarschuwingsschot en uiteindelijk deed de verdachte wat er van hem gevraagd werd en werd hij aangehouden. De beelden kunnen worden gebruikt bij het onderzoek van de rijksrecherche en als bewijs in het opsporingsonderzoek. De drager van de bodycam laat weten het zeer prettig te hebben gevonden de beelden terug te kunnen kijken, zodat hij zijn eigen optreden kon evalueren.

Twee andere buitenlandse onderzoeken keken ook grondig naar de opbrengsten van opgenomen beelden van bodycams in de rechtszaal. Zij concludeerden dat deze opbrengsten tegenvielen. In Edmonton in Canada bleek dat de rechtbanken niet in staat waren beeldmateriaal van bodycams te ontvangen omdat ze die beelden niet konden beheren, beveiligen en weergeven. Dus moest de politie alle beelden alsnog uitschrijven in processen-verbaal. In Australië speelde hetzelfde technische probleem: de rechtbank kon de beelden niet ontvangen. Maar daar speelde ook nog eens het juridische probleem dat dit soort beelden niet werden geaccepteerd door de rechter. Volgens de *Criminal Procedures Act* moe-

ten camerabeelden namelijk als een gerucht ('hearsay') worden aangemerkt en zijn ze ontoelaatbaar als bewijs (Edmonton Police Services, 2015). Die wet moet dus eerst worden aangepast voordat beelden van bodycams als bewijsmateriaal kunnen dienen.

Interessant aan die laatste bevinding is niet alleen dat het rechtssysteem niet overal klaar is voor beelden van bodycams. Het roept ook de vraag op of rechters dergelijke beelden wel willen gebruiken. Want het idee dat beelden voor zich spreken en dat de rechter die dus alleen maar hoeft te bekijken om te weten wat er echt is gebeurd, wordt door wetenschappers en juristen ter discussie gesteld. In de Verenigde Staten is sinds 1995 sprake van een 'explosie van visuele displays' in de rechtbanken (Feigenson & Spiesel, 2011) en camerabeelden worden steeds minder uitgeschreven in processen-verbaal omdat beelden worden beschouwd als *real evidence* in plaats van *testimonial evidence* (Dubelaar & Vanderveen, 2009). Maar het is niet zeker dat beelden voor zich spreken. Een recent experiment maakt duidelijk dat beelden van bodycams maar een deel van de werkelijkheid laten zien en dat onze mening over de politie beïnvloedt hoe we beelden interpreteren. Voor dit experiment werden drie gebeurtenissen in scene gezet en met verschillende apparaten gefilmd: met een bodycam, een dashcam of een smartphone. De resultaten zijn zeer relevant voor de waarde die we mogen hechten aan beelden als bewijsmateriaal: het standpunt van de camera bepaalt voor een deel naar wie de sympathie van de kijker uitgaat. Ook speelt ons a-priorivertrouwen in de politie een rol bij de manier waarop we de beelden interpreteren.²⁸

'When video allows us to look through someone's eyes, we tend to adopt an interpretation that favors that person.' (Seth Stoughton, geciteerd in: Williams e.a., 2016)

Kortom: achteraf gebruiken van beelden van bodycams is in theorie een veelbelovend mechanisme. Beelden kunnen heel waardevol zijn voor de opsporing en ook als bewijsmateriaal. Daarnaast zijn ze bruikbaar voor training, coaching,

28 Sympathie voor de filmer bleek uit een fragment van een worsteling tussen een agent met bodycam en een burger. Na beelden van de bodycam denkt 14% van de kijkers dat de burger probeert het wapen van de politie te grijpen; na beelden van een smartphone van hetzelfde incident is dat 4%. Een voorbeeld van het belang van a-prioriopvattingen is een fragment van een agent die valt tijdens controle van een automobilist. Van degenen die vooraf zeiden dat ze de politie (altijd) vertrouwen vond 28% dat er sprake was van een serieuze dreiging voor de agent; onder degenen die vooraf zeiden de politie niet (altijd) te vertrouwen vond slechts 19% dat (online artikel met videobeelden: Williams e.a., 2016).

intelligence en wellicht zelfs voor een preventief effect op ongewenst gedrag in de toekomst. Maar er blijkt veel voorbereiding voor nodig om dit mechanisme daadwerkelijk te activeren. Soms moeten er juridische drempels worden genomen en daarnaast zijn er vaak technische en organisatorische problemen. Net als bij de twee andere mechanismen moet er dus aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan om daadwerkelijk te kunnen profiteren van de voordelen die de bodycam ‘achteraf’ in theorie zeker kan hebben.

In dit hoofdstuk besprak ik drie mechanismen: vooraf, tijdens en achteraf. Elk van de drie mechanismen is plausibel: er is theoretische steun voor. Maar empirisch bewijs dat deze mechanismen ook daadwerkelijk worden geactiveerd door bodycams is zeer zeldzaam en voor Nederland zelfs vaak geheel afwezig. Dat komt enerzijds doordat er niet genoeg onderzoek is gedaan dat expliciet keek naar de activering van mechanismen; meestal wordt er alleen maar naar het eindresultaat gekeken. Dat vertelt ons echter niet hoe een bepaald effect tot stand is gekomen.

Verder weten we nu dat bodycams nooit vanzelf de gewenste effecten zullen hebben. Er moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan om het beoogde mechanisme te activeren. Daar speelt de context een hoofdrol bij en over die context gaat het volgende hoofdstuk.

Tabel 7.2: Mechanismen (samenvatting)

	Wat is het idee?	Klopt de theorie?	Werkt het ook echt?
Vooraf	<p>Dempend effect op ongewenst gedrag door afschrikking – zowel op burgers als op politie zelf</p> <p>Doel: incidenten voorkomen</p>	<p>Plausibel: psychologie leert dat mensen zich meer normconform gedragen als (ze weten dat) er iemand meekijkt. Bij ‘gewoon’ cameratoezicht werkt dit preventieve mechanisme nauwelijks, maar vooral omdat mensen niet weten dat er een camera is. Die kans is bij bodycams groter</p>	<p>Onbekend: rol bodycam in complexe interacties politie-publiek wordt nog niet begrepen. Wel vrij veel anekdotisch bewijs dat bodycams deëscalierend werkten. Burgers weten nog niet altijd dat er een bodycam is; politie vindt het soms wenselijk daar juist niet op te wijzen</p>
Tijdens	<p>Beelden bodycam doorsturen naar commandopost/centrale: inzet politie optimaal bepalen</p> <p>Doel: incidenten in de kiem smoren – minder incidenten lopen uit de hand</p>	<p>Plausibel: beelden kunnen informatie sneller overbrengen dan mondelinge communicatie</p>	<p>Onbekend: dit mechanisme wordt in het buitenland nooit genoemd als mogelijke toepassing van bodycams. In Nederland geen (openbare) onderzoeksresultaten, wel succesverhalen. Voorwaarde is dat de drager van de bodycam deze taak expliciet krijgt en vanuit een goed standpunt filmt</p>
Achteraf	<p>Gebruik van beelden achteraf voor o.a. waarheidsvinding, reconstructie, opsporing, rechtszaken</p> <p>Doel: incidenten worden beter afgehandeld – aantal incidenten blijft gelijk</p>	<p>Plausibel: beelden zijn betrouwbaarder dan menselijk geheugen en kunnen emotie beter overbrengen dan tekst</p> <p>Anderzijds: beelden spreken niet voor zich. Interpretatie van beelden hangt af van blikveld en a-priori vertrouwen in politie</p>	<p>Onbekend: ‘het stuk na de bodycam’ is nooit goed uitgezocht. Hooguit anekdotisch bewijs in Nederland. Ook in buitenland weinig onderzocht en hooguit gemengde resultaten: tweemaal positief (kortere doorlooptijd, meer veroordelingen) en tweemaal negatief (problemen met aanleveren beelden bij rechtbanken)</p>

Contexten

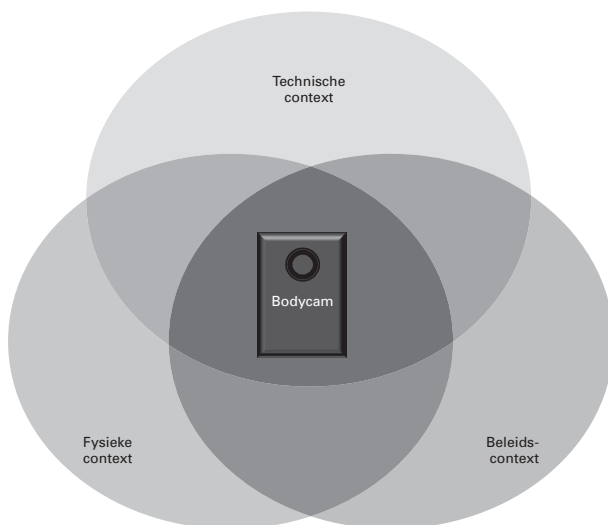
In een andere context zijn de resultaten die je met de bodycam kunt bereiken ook anders. Een ondersteunende context draagt bij aan het succes van bodycams. Maar als de context niet bijdraagt aan het activeren van het mechanisme, kan de context er ook voor zorgen dat de meerwaarde die de bodycam in theorie heeft niet wordt verzilverd in de praktijk.

Bij het woord context zullen de meesten van ons eerst aan de fysieke context denken: een uitgaansgebied, een station of een woonwijk, bijvoorbeeld. Of aan het land waar de bodycam wordt ingezet. Maar de context omvat veel meer. De context omvat ook de technische faciliteiten en de juridische, beleidsmatige, organisatorische en financiële context. Context moet dus heel breed worden opgevat. Om de informatie in dit hoofdstuk overzichtelijk te houden, beschrijf ik drie subcategorieën:

- 1 De *technische* context: er zijn tientallen bodycams op de markt met verschillende technische mogelijkheden en onmogelijkheden. Elke technische keuze heeft consequenties voor de resultaten die je met de bodycam kunt bereiken.
- 2 De *fysieke* context: het gebied waarin de bodycam wordt ingezet, heeft invloed op de mechanismen die geactiveerd kunnen worden.
- 3 De *beleids*context: de juridische kaders, inclusief alle instructies en richtlijnen voor de gebruikers, blijken bepalend voor de resultaten die je met een bodycam kunt bereiken.

Ik bespreek deze drie contexten vrij gedetailleerd. Maar eigenlijk is het centrale punt heel eenvoudig samen te vatten: de context is vaak net even anders en daardoor werkt de bodycam elke keer net even anders. Als je daar vooraf geen rekening mee houdt, is de kans klein dat de beoogde resultaten zullen worden behaald. Ook is het van groot belang om elke keer opnieuw instructies te geven aan de mensen die met bodycams moeten gaan werken: succes in een andere eenheid is zonder goede training en begeleiding van nieuwe gebruikers niet gegarandeerd. Dat is ook context. De ideale context die altijd werkt bestaat in elk geval niet: die hangt namelijk af van de mix van doelen die je wilt bereiken, de mechanismen die je wilt activeren en de randvoorwaarden waarmee je nu een-

maal te maken hebt. In dit hoofdstuk staan dus geen kant-en-klare oplossingen, maar dilemma's om over na te denken.



Figuur 8.1: Drie soorten contexten van de bodycam

8.1 Technische context

In hoofdstuk 3 beschreef ik de technische ontwikkeling van de bodycam: de innovaties die nodig waren om te komen waar we nu zijn. Inmiddels kunnen de meeste moderne bodycams kwalitatief goede opnames maken – mits er voldoende licht is. Maar voor politiewerk zijn mooie beelden niet genoeg: de politie stelt meer en hogere eisen aan bodycams.

Uit bijna elke evaluatie blijkt dat de technische prestaties van de bodycam zeer bepalend zijn voor het resultaat. Er waren bijna altijd technische problemen die eerst moesten worden opgelost voordat de bodycam zijn werk überhaupt kon doen. Dat gold in elk geval voor bijna alle projecten die ik bestudeerde voor de meta-evaluatie in hoofdstuk 4. Soms waren die problemen zo groot dat de politiemensen weigerden de bodycams mee te nemen tijdens hun dienst en de pilot (tijdelijk) moest worden stilgelegd. Je kunt maanden besteden aan het trainen van politiemensen en aan het perfect beschrijven van werkprocessen (bijvoorbeeld om camerabeelden aan het Openbaar Ministerie aan te kunnen bieden), maar als er slechte beelden of geen beelden worden gemaakt, is dat

allemaal voor niets. Goed werkende apparatuur is een noodzakelijke voorwaarde voor succes.

Ik beschreef eerder al dat de politie in Canada na een vergelijking van zestien verschillende bodycams tot de conclusie kwam dat er geen bodycam op de markt was die aan alle eisen qua draaggemak, beeld- en geluidskwaliteit en beveiliging voldeed (Edmonton Police Services, 2013). Het is mogelijk dat bodycams inmiddels beter zijn geworden: ik heb geen technische evaluatie uitgevoerd. Wel kan ik hier een overzicht geven van enkele technische aspecten die in andere projecten belangrijk bleken te zijn.

Draagwijze

Er zijn globaal twee draagwijzen: op het hoofd of op de romp (schouder of borst). Als een bodycam op het hoofd wordt gedragen, dus op pet, helm of bril, draait de camera mee met het hoofd van de drager. Dat heeft als voordeel dat de camera altijd ‘ziet’ wat de drager ziet. Maar het blijkt ook minstens drie nadelen te hebben die de camera op de borst of schouder niet of minder heeft.

- 1 Het hoofd beweegt sneller dan de romp en de kwaliteit van beelden wordt bij plotselinge bewegingen vaak slecht.
- 2 Politiemensen klagen over het gewicht van de bodycam op hun hoofd of over de druk van de hoofdband.
- 3 De bodycam op het hoofd valt volgens sommige politiemensen te veel op waardoor normaal contact met bepaalde burgers niet meer mogelijk is.

In totaal komen beide draagwijzen ongeveer even vaak voor: in de elf evaluaties die informatie over de draagwijze gaven, werd de bodycam in zes gevallen op de borst gedragen en in vijf gevallen op het hoofd. Maar in vijf van de zes recente projecten (2014 of later) werd de bodycam op de borst gedragen en in één geval op het hoofd. Vroeger werd de bodycam dus op het hoofd gedragen en tegenwoordig steeds vaker op de borst. Maar is dat altijd de beste keuze?



Figuur 8.1: Vier screenshots van bodycams van politiemensen die hun vuurwapen hebben getrokken. De bodycam op borsthoogte (twee bovenste foto's) ziet weinig omdat de armen het gehele beeld vullen. Als de bodycam op het hoofd wordt gedragen (twee onderste foto's) blijft zichtbaar wat er gebeurt. De screenshots komen van filmpjes op YouTube die in de Verenigde Staten zijn gemaakt

Aan bevestiging op de romp zitten ook nadelen.

- 1 Het lichaam moet worden gedraaid om het blikveld van de agent te volgen: de bodycam 'ziet' niet automatisch wat de drager ziet.
- 2 Beelden van een lager standpunt bieden minder overzicht: vaak brengt een bodycam die op de borst wordt gedragen alleen de persoon tegenover de drager 'van kruin tot kruis' in beeld.
- 3 De armen vullen een groot deel van het beeld als ze vooruit worden gestrekt, bijvoorbeeld als het vuurwapen wordt getrokken of bij een worsteling met een burger, terwijl dat bij uitstek de momenten zijn waarop de bodycam een goed beeld zou moeten geven.

De vraag welke draagwijze optimaal is, zal voor verschillende situaties verschillende antwoorden opleveren.

Videoverbinding

In veel projecten worden beelden van de bodycam alleen lokaal opgeslagen op een harde schijf die op het lichaam wordt gedragen of in de bodycam is geïntegreerd. Andere bodycams zijn verbonden met een externe opslag, bijvoorbeeld in een toezichtcentrale of commandopost, via een draadloos netwerk. Lokaal opslaan van beelden heeft als nadeel dat er altijd een zeker risico is dat de harde schijf valt en kapot gaat, kwijtraakt of (al dan niet met geweld) wordt afgepakt. Ook levert lokale opslag bij terugkomst op het bureau meer werk op: de beelden moeten altijd eerst veilig worden gesteld voor eventueel later gebruik.

Een rechtstreekse videoverbinding heeft als groot voordeel dat de beelden elders kunnen worden bekeken, bijvoorbeeld in de meldkamer, in een toezichtcentrale of in een lokale mobiele commandopost. Een tweede voordeel van een videoverbinding is dat de beelden, in theorie althans, goed kunnen worden beheerd waardoor de *chain of custody* voor bewijsmateriaal beter kan worden bewaakt en de beelden veel makkelijker kunnen worden gebruikt voor opsporing of als bewijsmateriaal in de rechtszaal.

Maar er zitten ook nadelen aan rechtstreekse videoverbindingen. Ten eerste vergt de beveiliging van draadloos datatransport continue aandacht. Want als de politie op afstand kan meekijken met de beelden die worden verzonden bestaat er *per definitie* een kans dat onbevoegden dat ook kunnen. Geen enkele beveiliging is waterdicht – in elk geval kan de menselijke factor nooit worden uitgesloten. Een tweede nadeel is dat gebruikers van de bodycam zich bekeken kunnen voelen als ze weten dat er iemand rechtstreeks meekijkt. Dat kan er onder andere toe leiden dat de dragers overdreven ‘volgens het boekje’ gaan werken of risicovolle situaties uit de weg gaan. Een ander heikel punt is de vraag of de commandokamer de bodycam zelf mag aanzetten op afstand (Nationale Politie, 2015c).

Beeldscherm

De meeste bodycams hebben geen beeldscherm aan de buitenkant van het apparaat: dat kost namelijk veel capaciteit van de batterij. Maar er zijn ook bodycams die wel een beeldscherm hebben. Zo’n beeldscherm kan werken als een ‘confrontatiemonitor’ zoals in veel winkels, banken, kantoren en overheidsgebouwen. Het idee is dat mensen zich bewuster worden van de camera waardoor het preventieve effect groter wordt. Een tweede voordeel van zo’n beeldscherm is dat iedereen kan zien óf de bodycam aan staat: de burger en de

politie. Ten derde kan het beeldscherm worden gebruikt om te zien of alle relevante informatie wel is gefilmd: de drager kan meekijken met het filmen en ter plaatse even snel terugkijken om te zien of alles er wel goed op staat.



Figuur 8.2: De bodycam van Reveal (links) heeft een beeldscherm waarop de beelden te zien zijn – dus ook voor de persoon die wordt gefilmd. De VIEVU (midden) heeft geen beeldscherm, maar een schuif die de camera activeert waarna een groene cirkel rondom de lens zichtbaar wordt. Aan de Taser bodycam (rechts) is niet te zien of hij aan of uit staat

Er zitten ook nadelen aan een beeldscherm. Ten eerste kost het zoals gezegd meer energie waardoor er minder lang met de bodycam kan worden gewerkt of waardoor er extra batterijen moeten worden meegenomen. In een experiment met bodycams in Canada moesten per shift vijf tot zeven extra batterijen worden meegenomen omdat de camera met beeldscherm maar negentig minuten achtereen kon filmen. De andere bodycam die werd getest had geen beeldscherm en daar was één batterij voldoende om de bodycam veertien uur continu te laten filmen (Edmonton Police Services, 2013).

Ten tweede kan het hierboven genoemde voordeel van zich bewust zijn door de ‘confrontatiemonitor’ net zo goed een nadeel vormen. Als mensen zichzelf zien realiseren ze zich dat alles wat ze zeggen wordt opgenomen. Daardoor kunnen ze terughoudender worden in het verstrekken van vertrouwelijke informatie of het geven van tips aan de politie. Zelfs als de politie in dat soort gevallen de bevoegdheid zou krijgen de bodycam tijdelijk uit te zetten, kan de vertrouwensband al verdwenen zijn. Later in dit hoofdstuk kom ik bij de bespreking van het beleidskader terug op de vraag wanneer de bodycam aan of uit zou moeten (en wie dat bepaalt).

Een derde nadeel van een beeldscherm is dat het onmogelijk is om het te verbergen als er beelden worden gemaakt. In sommige gevallen kan het wenselijk zijn als een burger zich daar níet bewust van is.²⁹ Dat bleek tijdens de Nederlandse proeven met bodycams: de politie vond het soms wenselijk om agressie tot een bepaald punt te laten escaleren om beelden te kunnen maken die als bewijs tegen iemand kunnen dienen (Timan, 2013). Een vierde nadeel is dat het in sommige gevallen escalerend kan werken als mensen zich realiseren dat ze worden gefilmd, waardoor de kans op geweld tegen de drager van de bodycam juist groter wordt: een fenomeen dat inmiddels ook al een keer empirische steun heeft gekregen (Ariel e.a., 2016).

Kortom: zelfs een ogenschijnlijk klein detail als een beeldscherm heeft allerlei grotere en kleinere operationele en inhoudelijke gevolgen. Er is ook hier geen perfecte oplossing voor alle situaties: als er vooraf een preventief mechanisme wordt beoogd, ziet de perfecte bodycam er anders uit dan wanneer je achteraf een reactief mechanisme wilt activeren. Ook is van belang op te merken dat naast het beeldscherm zelf ook de instructies die hierover aan de dragers van de bodycams worden gegeven van doorslaggevend belang zijn voor het activeren van de beoogde mechanismen.

Buffering

Sommige bodycams kunnen beelden *bufferen*: ze staan dan continu aan in een soort slaapstand, waarin ze beelden voor bijvoorbeeld dertig seconden of tien minuten opslaan in het geheugen, maar nog niet vastleggen in het permanente geheugen. Als de vooraf ingestelde buffertijd is verstreken worden de beelden weer gewist volgens het principe: *first in, first out*. Als op de opnameknop wordt gedrukt, worden ook de gebufferde beelden bewaard in het permanente geheugen. Het voordeel is dat zelfs als de opnameknop pas na een incident wordt ingedrukt er toch beelden van de aanloop naar het incident zijn opgenomen.

Er zijn ook nadelen aan bufferen. Ten eerste kost het meer energie, waardoor de bodycam niet een hele shift meegaat (of extra batterijen moeten worden meegenomen). Ten tweede blijkt dat sommige politiefunctionarissen bodycams

29 Als de wettelijke grondslag voor de bodycams wordt ontleend aan art. 3 Politiewet 2012 mag hooguit een geringe inbreuk op grondrechten van de burger worden gemaakt. Als de grondslag wordt ontleend aan art. 151c Gemeentewet is er meer mogelijk, maar heimelijk filmen valt daar in elk geval niet onder. Hier kom ik in de paragraaf over het juridisch kader (paragraaf 8.3) op terug.

die kunnen bufferen wantrouwen omdat ze blijkbaar niet zelf kunnen bepalen wat de camera opneemt (Pottage, 2012).

Audio

De meeste bodycams nemen niet alleen beelden, maar ook geluid op. Het Landelijk Project Bodycam vindt zelfs dat een bodycam die geen geluid opneemt, buiten de definitie van een bodycam valt. Maar er zijn wel degelijk bodycams op de markt die geen geluid opnemen. Geluidsopnames hebben een aantal voordelen boven louter beeldopnames, zo blijkt uit een aantal praktijktesten. Ten eerste kan geluid emoties vaak beter overbrengen dan louter beeld. Om achteraf te kunnen bewijzen dat iemand een bedreiging uitte, is audio soms zelfs noodzakelijk. Een ander voordeel van geluidsopnames is dat een microfoon 360 graden rondom opneemt, dus ook achter de agent met bodycam, terwijl de camera hooguit een kwart tot een derde van de omgeving in beeld brengt.

Nadelen aan het opnemen van audio werden niet genoemd in de documenten die ik heb gelezen. Uit de wereld van het reguliere cameratoezicht is echter bekend dat het in een toezichtcentrale gebruikelijk is om beelden van tien tot soms wel veertig camera's tegelijk te bekijken op een *videowall*. Onze ogen kunnen echter veel meer aan dan onze oren: we kunnen slechts één audiospoor tegelijkertijd beluisteren. We kunnen wel uit onze ooghoeken in de gaten houden wat er elders gebeurt, maar we hebben geen 'oorhoeken' waar dat mee kan als het om geluid gaat. Als alle bodycams ook audio doorsturen naar een toezichtcentrale zou dat al snel tot een onbeluisterbare kakofonie van geluid kunnen leiden. Een ogenschijnlijk eenvoudige oplossing is om per centralist maximaal één geluidsspoor af te laten spelen, maar in een centrale met meerdere werkplekken leidt ook dat tot een overdosis aan geluid. Dus moeten de centralisten met koptelefoons werken, maar dat heeft weer als nadeel dat communicatie tussen centralisten onderling en met hun leidinggevende in de centrale moeilijker wordt. Kortom: simpele oplossingen zonder nadelige consequenties bestaan ook op dit punt niet. Elke keuze heeft organisatorische en operationele consequenties die goed moeten worden afgewogen om het optimum te kunnen vinden. Dat optimum hangt niet alleen van de mogelijkheden van de bodycam af, maar ook van de organisatie achter de schermen en van de situatie waarin de bodycam wordt gebruikt.

Opslag

Opslag van videobeelden kost veel capaciteit en dus veel geld. Een beetje politiekorps met bodycams in de Verenigde Staten produceert inmiddels per week 10.000 uur aan videomateriaal (Sanburn, 2016). De Australische politie in New South Wales berekende dat hun 350 bodycams jaarlijks 930 terabyte aan beeldmateriaal genereerden.³⁰ Er zijn enorme investeringen nodig voor de opslagcapaciteit. Daar komt bij dat er flinke kosten zijn verbonden aan het terugvinden van die ene speld in de hooiberg. Gebaseerd op de ervaringen in vijf projecten die hierover rapporteerden, blijkt dat er voor elke ongeveer vijftig bodycams gemiddeld één fulltime medewerker nodig is voor beheer van de apparatuur en de beelden. Er zijn wel schaalvoordelen te behalen als het aantal bodycams veel groter wordt, maar ook voor een project met 820 bodycams bleken nog altijd vijf functionarissen nodig te zijn om de beelden te beheren, dus één per 150 bodycams (Cincinnati Police Department, 2014).

Een oplossing voor het opslagprobleem is het verkorten van de bewaartermijn. Maar ‘shorter storage times means there is less data of the innocent as well as the guilty’ (Joh, 2016). Een alternatief waar dan ook vaker voor wordt gekozen is beelden die ouder zijn dan bijvoorbeeld een dag of een week fors te comprimeren of minder frames per seconde te bewaren. Voor het gebruik als bewijsmateriaal is dat echter onwenselijk omdat hard bewijs vaak afhangt van details in de beelden of een specifiek frame.

Ook de beveiliging van de opslag is een issue. Uit de test van bodycams door de politie in Canada kwamen de bodycams van Taser en Reveal als besten uit de beoordeling. Taser had een aantal voordelen boven Reveal, vooral de veel langere batterijduur, maar omdat Taser de beelden in de cloud opslaat (www.evidence.com) viel deze bodycam af (Edmonton Police Services, 2015). Het voordeel van opslag in de cloud is dat verschillende gebruikers, ook het OM en de rechter, met de juiste autorisaties de beelden kunnen bekijken zonder dat er kopieën hoeven te worden gemaakt en opgestuurd (met alle risico’s van het verlies van een USB-stick of harde schijf van dien). Uit de experimenten in Aberdeen in Schotland bleek dat het niet mogelijk was de beelden te vertonen in de rechtszaal – daar zou dit systeem een oplossing voor kunnen vormen. Maar de beelden staan dan wel op de servers van een commerciële partij en dat is niet voor iedereen acceptabel.

30 De jaarlijkse beheerkosten voor deze 350 bodycams werden geschat op 6,5 miljoen Australische dollars (bijna 5 miljoen euro).

En dat terwijl de opgenomen beelden van de bodycams niet eens werden geaccepteerd door de rechtbanken, omdat opnames als geruchten (‘hearsay’) werden beschouwd (Edmonton Police Services, 2015).

De opslag van beeldmateriaal zou in de nabije toekomst wel eens de grootste uitdaging van bodycams kunnen worden – als het dat niet al is. Opslag levert dilemma's op die niet op basis van louter technische overwegingen kunnen worden opgelost: aan elke keuze zitten inhoudelijke, juridische en financiële consequenties die alleen als ze in samenhang worden afgewogen tot de beste keuzes kunnen leiden.

Metadata

Moderne camera's, en dus ook veel bodycams, bieden de mogelijkheid standaard metadata aan elk opgenomen frame toe te voegen. Het gaat dan meestal om datum en tijd van de opname, maar steeds vaker ook om een unieke identificatie van de bodycam, de gps-locatie of informatie over de drager, zoals naam en personeelsnummer. Metadata hebben als groot voordeel dat ze al het beeldmateriaal automatisch classificeren en rubriceren, zodat dit niet later handmatig hoeft te gebeuren. Dat scheelt heel veel tijd en verkleint de kans op invoerfouten en ontbrekende informatie. Ook kan de authenticiteit van beelden door metadata eenvoudiger worden vastgesteld en kunnen beeldfragmenten van verschillende camera's makkelijker worden gesynchroniseerd of op een plattegrond worden geplot.

Metadata hebben echter ook nadelen. Zo zijn automatisch gegenereerde gegevens wel vaak juist, maar niet altijd. Als de klok bijvoorbeeld niet goed is afgesteld, kan dat de synchronisatie van verschillende informatiebronnen juist buitengewoon complex maken omdat het lang duurt voordat men zich realiseert dat het de automatische klok was die de frictie veroorzaakt. Als er een fout in de metagegevens zit wordt die vaak alleen na heel veel spoorwerk ontdekt en met nog meer moeite gecorrigeerd. Ten tweede bieden metadata de mogelijkheid de bodycams te gebruiken voor doeleinden waar ze niet voor waren aangeschaft. Het wordt bijvoorbeeld een fluitje van een cent om precies vast te stellen hoe lang en waar elke politieambtenaar met een bodycam was (als tijdstip en gps-informatie worden geregistreerd) en zelfs wat hij heeft gedaan (als er ook inhoudelijke metadata wordt toegevoegd). Dat soort informatie kan natuurlijk worden gebruikt om de prestaties van verschillende politiemensen geautomatiseerd met elkaar te vergelijken en om het functioneren van individuele medewerkers te beoordelen. Zelfs als vooraf expliciet wordt afgesproken dat de gegevens daar niet voor zullen worden gebruikt, kan de verleiding te groot blijken op een later moment. En zelfs als het niet gebeurt, kan de moge-

lijkheid al leiden tot terughoudendheid bij politiemensen in het omarmen van de bodycam.

Dit is dus nog een voorbeeld van een technisch aspect waarvan de mogelijke nadelen alleen door middel van niet-technische ingrepen (heldere afspraken, richtlijnen en veel interne communicatie) kunnen worden vermeden.

Algoritmes

Beelden van bodycams kunnen automatisch worden beoordeeld en geclassificeerd met behulp van algoritmes – ook wel Video Content Analyse genoemd (VCA). Bewegingsdetectie is de meest eenvoudige variant, maar ook kentekens en zelfs gedragingen en gezichten kunnen tot op zekere hoogte geautomatiseerd worden waargenomen. Een andere toepassing is het achteraf automatisch classificeren van opgenomen beelden op basis van de objecten die in beeld waren (mens, fiets, auto, rode auto). Ook informatie over leeftijd, sekse en zelfs de emotionele gemoedstoestand van mensen kan inmiddels vrij betrouwbaar worden ingeschat met behulp van algoritmes, mits het gezicht van de gefilmde persoon goed genoeg in beeld is. En dat laatste is juist bij de bodycam vaak het geval, dus dat biedt mogelijkheden.

Het cruciale voordeel van slimme algoritmes is dat ze informatie toevoegen aan de beelden. Dat doen metadata ook, maar algoritmes geven ook nog eens een inhoudelijke duiding van wat er op de beelden te zien is: ze zeggen niet alleen dat er wat beweegt, maar ook wat of wie er beweegt en soms zelfs met welk gevolg of welke bedoeling. Door die extra informatie kan het beeldmateriaal veel sneller worden doorzocht dan voorheen, soms zelfs *realtime*. Dat biedt, net als alle andere technische opties, zowel kansen als bedreigingen waar vooraf goed over moet worden nagedacht. Het voordeel is duidelijk: de ‘speld in de hooiberg’ kan sneller worden gevonden. Een van de nadelen is dat specialistische algoritmes vrij duur zijn. Daar is vaak een licentie per camera voor nodig waardoor de kosten snel kunnen oplopen. Daarnaast is er veel tijd en deskundigheid nodig voor het *fine tunen* van algoritmes. Ten derde is er een kans dat de opgenomen en geclassificeerde beelden op termijn ook worden gebruikt voor doelen die vooraf niet waren afgesproken: er moeten dus voorzieningen worden getroffen die dat onmogelijk maken of – ten minste – afspraken om op het goede moment een discussie aan te gaan over de wenselijkheid.

De rol van de leverancier

Het laatste technische onderdeel dat ik bespreek is meer algemeen van aard: de leverancier. Er zijn inmiddels enkele bedrijven die zich volledig hebben gespecialiseerd in bodycams voor de politie en andere wetshandhavers. Die bedrijven hebben er belang bij zo goed mogelijk te voldoen aan de eisen die de politie stelt en dat is een voordeel. Maar ze hebben ook een commercieel belang en proberen zich te onderscheiden van hun concurrenten door het nieuwste van het nieuwste te bieden. De politie zal bij de selectie van bodycams dus heel goed moeten opletten welke keuzes de leveranciers maken en wat daar de consequenties van zijn. Dat vergt zeer specialistische kennis en het blijkt uit veel bodycamprojecten dat niet iedereen bij de politie daarover beschikt.

‘The very design of a police body-worn camera can influence the resulting data. Seemingly mundane questions of equipment design and cost can shape the information produced. These important questions are dictated by private companies, not public agencies.’ (Joh, 2016)

Hoe belangrijk de rol van de leverancier van bodycams is, bleek toen de Nederlandse politie vanaf 2009 voor het eerst op grotere schaal met bodycams ging werken. Timan (2013) heeft onderzocht in hoeverre de technische eisen die vooraf door de politie waren gesteld ook waren gerealiseerd in het uiteindelijke product. Daaruit bleek dat de technici het design van de bodycam wel baseerden op de vooraf gestelde eisen, maar daar ook een eigen interpretatie aan toevoegden die verregaande consequenties had. Zo was een van de eisen dat de bodycam het ook goed moest doen in relatief slechte lichtomstandigheden. Daarom kozen de designers voor een type camera dat veel beter was dan de gemiddelde straatcamera. Zonder dat daarover expliciet werd gesproken, betekende dit dat de bodycam beelden maakte van een kwaliteit (en van een hoogte) waarmee automatische gezichtsherkenning ineens tot de mogelijkheden ging behoren. Het gaat hier niet om de vraag of dit goed of slecht is: waar het om gaat is dat de wisselwerking tussen opdrachtgever en leverancier grote gevolgen heeft voor de praktijk en dat daar dus veel tijd in moet worden gestoken.

Techniek samengevat

Het aantal technische opties is zeer groot en elke keuze heeft grote consequenties: in technische zin, maar ook in juridische, organisatorische en financiële zin. Sommige keuzes kunnen de opbrengsten van de bodycam beïnvloeden in positieve, maar ook in negatieve zin. Onderwerpen die in elk geval aandacht zouden moeten krijgen zijn:

- draagwijze;
- videoverbinding;
- beeldscherm;
- buffering;
- audio;
- opslag;
- metadata;
- algoritmes.

De tekst is met opzet in de vorm van dilemma's geschreven omdat het onmogelijk is op objectieve gronden te bepalen wat de beste keuze is voor elke situatie. Waar het om gaat is dat de techniek niet als een gegeven moet worden beschouwd, maar als een van de vele aspecten van de interactie tussen mens en apparaat. Het is hopelijk ook duidelijk dat er meer dan alleen technische overwegingen een rol moeten spelen als er technische keuzes worden gemaakt.

8.2 Fysieke context

Het zal niemand verbazen dat het effect van een bodycam in een uitgaansgebied anders is dan in een woonwijk. Hetzelfde geldt voor verschillende landen: in de Verenigde Staten is de context anders dan in Nederland. Het is logisch dat het effect van de bodycam dus ook anders zal zijn in verschillende gebieden en landen. Toch is er in beleidsmatige kringen en bij veel onderzoekers nauwelijks aandacht voor dit soort contextuele verschillen. Het idee is toch vaak dat als de bodycam ergens goed heeft gewerkt, hij overal goed zal werken. Dat is echter verre van vanzelfsprekend. Ik heb uit de literatuur drie contextfactoren gedestilleerd die cruciaal zijn voor het effect dat je met een bodycam kunt bereiken: het land, de situatie waarin de bodycam wordt toegepast en de omvang van het probleem bij aanvang.

Land

In de Verenigde Staten heeft de bodycam geleid tot minder klachten tegen de politie en tot minder geweldsgebruik door de politie. In het Verenigd Koninkrijk en Canada zagen we dergelijke effecten niet – in elk geval niet van dezelfde omvang. Blijkbaar doet het er dus toe in welk land je de bodycam gebruikt. Maar wat zijn dan precies de relevante verschillen?

De hoeveelheid geweld die de politie in de Verenigde Staten gebruikt is in elk geval aanzienlijk groter dan in veel andere landen. Ook wordt er in de maatschappij als geheel veel steviger over geweldsgebruik door de politie gedebatteerd. De dood van Michael Brown in Ferguson en van Eric Garner in New York bijvoorbeeld leidden tot massale protesten, vooral toen bleek dat de verantwoordelijke politiefunctionarissen niet vervolgd zouden worden. Deze twee incidenten kregen veel aandacht, maar het achterliggende probleem is vele malen groter. Volgens cijfers van de FBI vielen er in 2011 minstens 400 doden door politiekogels in de Verenigde Staten. Schattingen op basis van nieuwsbronnen komen uit op minstens duizend doden per jaar.³¹ In Nederland komen jaarlijks gemiddeld drie mensen door politiekogels om het leven en dat gemiddelde is al veertig jaar stabiel (*de Volkskrant*, 2015).³² Op het geweldsgebruik door de politie in de Verenigde Staten is dan ook veel kritiek. Zelfs het Amerikaanse Department of Justice vond dat ‘police officers too often use deadly force in an unconstitutional manner’ (Berman, 2014). Het besluit van president Obama om bodycams aan te schaffen heeft direct met deze maatschappelijke onrust over politiegeweld te maken: hij pleitte voor ‘meer transparantie’ over het optreden van de politie door bodycams te gaan gebruiken.

31 De schatting van de FBI voor de Verenigde Staten is gebaseerd op vrijwillig verstrekte informatie afkomstig van 750 van de ruim 17.000 *law enforcement agencies* in het land. *The Guardian* houdt sinds 2015 ook bij hoeveel mensen er zijn gedood door de politie in de Verenigde Staten (www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2015/jun/01/the-counted-police-killings-us-database). Zij komen voor 2015 tot een totaal van 1146 doden: van wie 1068 (93%) door ‘gunshot’ of ‘taser’ (de rest door ‘struck by vehicle’, ‘death in custody’, ‘other’ of ‘unknown’). Voor 2016 (tot 10 juni 2016) ligt het aantal volgens *The Guardian* op 468 doden door de politie, van wie 448 (96%) door ‘gunshot’ of ‘taser’. Geëxtrapoleerd levert dat een schatting van 1061 doden op voor heel 2016.

32 Er wonen meer mensen in de Verenigde Staten (318 miljoen) dan in Nederland (17 miljoen), maar ook als we daar rekening mee houden is de kans om door een politiekogel om het leven te komen in de Verenigde Staten twintig keer groter dan in Nederland.

Het is logisch dat bodycams worden ingezet om *police misconduct* tegen te gaan in een land waar gemiddeld drie dodelijke slachtoffers per dag vallen door politiegeweld. Als dat in dat land goed blijkt te werken, wil dat echter niet zeggen dat het ook logisch is om de bodycam voor hetzelfde doel in te zetten in een land waar drie slachtoffers per jaar vallen. Die redenering kunnen we ook algemener maken: zijn onderzoeksresultaten uit de Verenigde Staten wel relevant voor Nederland? Ik stelde die vraag aan de voormalig landelijke projectleider bodycams en hij vond van niet. Hetzelfde gold volgens hem, zij het in mindere mate, voor resultaten uit Engeland of Canada: 'Iedereen roept wel op basis van buitenlands onderzoek dat de bodycam toegevoegde waarde heeft, maar ik heb dat voor Nederland nog nergens goed onderbouwd kunnen lezen. Laat eerst maar eens zien waar dat uit blijkt.'

Het zou een open deur moeten zijn dat de politiecultuur per land verschilt en dat dit invloed kan hebben op de werking van de bodycam. En toch hoor je bijna nooit dat iemand zich afvraagt of elders behaalde resultaten wel gelden voor Nederland.

Situatie

Een horecadienst is iets anders dan toezicht in het openbaar vervoer. En een rondje van een wijkagent door de buurt is iets anders dan in de noodhulp naar een aanrijding met letsel toe gaan. In elke situatie zal de bodycam anders werken en daar moet vooraf heel goed over worden nagedacht. Een interessante discussie is bijvoorbeeld of de bodycam ook binnenshuis mag filmen. Voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dat niet wenselijk: mensen hebben een redelijke verwachting dat ze in hun eigen huis niet worden gefilmd. Maar voor bepaalde toepassingen kan het juist heel relevant zijn om binnen te filmen, bijvoorbeeld na een melding van huiselijk geweld, omdat bewijsmateriaal dan vaak heel schaars is. Er is geen perfecte richtlijn die altijd werkt: dat ligt aan het doel en dus is er altijd maatwerk nodig. Het is in elk geval altijd een slecht idee de keuze bij elke afzonderlijke politieambtenaar te leggen en maar te hopen dat het vanzelf wel goed zal komen. Dat leidt tot willekeur en uiteindelijk onrust in de organisatie. Daar kom ik hieronder bij de bespreking van de beleidscontext op terug.

Ik heb aan de dossierhouders bodycam gevraagd in welke gebieden de bodycams momenteel het meeste worden gebruikt en door welk type politiefunctionaris ze worden gedragen. De focus ligt momenteel bij evenementen en

horecadiensten. De dragers zijn vooral ME, beredenen en bikers. Dat zijn specifieke situaties en specifieke soorten dragers. Dat betekent dat als er nu onderzoeksresultaten beschikbaar komen, deze alleen van toepassing zijn op die situaties en dragers. En dat betekent weer dat we eventuele positieve resultaten dus niet kunnen generaliseren naar andere situaties of diensten of gebieden. Als we daarmee zouden beginnen, zouden we al een heel stuk verder komen in ons begrip van de bodycam.

Omvang van het probleem

Naast het land en de situatie zijn er nog meer contextuele factoren van belang. Eén factor wil ik hier nog bespreken: de omvang van het probleem. Soms wordt gekozen voor bodycams omdat zou zijn gebleken dat het aantal klachten tegen de politie flink kan dalen door bodycams. Dat is waar, maar alleen als er veel klachten tegen de politie worden ingediend. In een gebied waar bij aanvang al nauwelijks klachten worden ingediend tegen de politie kan het aantal klachten onmogelijk dalen.

Hetzelfde geldt voor geweld tegen politieambtenaren – het probleem waar de bodycams in Nederland vooral voor worden ingezet. Als het de bedoeling is dit geweld terug te dringen moet er wel zo veel geweld worden gepleegd dat er überhaupt een daling kan worden geconstateerd. Uit het onderzoek in Delft in 2011 bleek dat daar toen in elk geval geen sprake van was:

‘Omdat het om kleine aantallen gaat, is het niet mogelijk om op basis van de geregistreerde incidenten van geweld tegen de politie te spreken van een dalende, gelijkblijvende of stijgende trend.’ (Van Ham e.a., 2011)

Het cruciale punt is dat die conclusie net zo goed *vooraf* getrokken had kunnen worden als achteraf. Waar geen geweld wordt gepleegd tegen de politie, *kán* het niet minder worden. Daar moet dus een ander doel worden gekozen of er moet een andere informatiebron worden gebruikt voor de evaluatie.

8.3 *Beleidscontext*

Welke politieambtenaren krijgen een bodycam? Wanneer moet de bodycam aan staan en wanneer mag hij uit? En zijn er ook situaties waarin hij uit móét? Krij-

gen de gebruikers een training en worden ze begeleid bij het gebruik van de bodycam? Wat is de juridische grondslag voor het gebruik van de bodycam en het verwerken van de beelden?

Als het antwoord op deze vragen vooraf niet helder is, zal de bodycam niet vanzelf meerwaarde opleveren. Want als de gebruikers niet weten waarom ze de bodycam eigenlijk mee moeten nemen, zullen ze er nauwelijks moeite voor doen. Dat bleek in twee Nederlandse steden in elk geval te zijn gebeurd. Daar was de keuze om een bodycam mee te nemen voor de politiemensen een *last minute issue*. De bodycam werd duidelijk minder belangrijk gevonden dan de andere zaken die politiemensen mee konden nemen. Verder bleek dat de bodycam niet consequent werd aangezet of ingezet bij interacties. De bodycam hing er eigenlijk maar een beetje bij: ‘The bodycam is used on the side and occasionally’ (Timan, 2013).

Er was geen duidelijke richtlijn voor het meenemen en aanzetten van de bodycam of, als die richtlijn er wel was, hielden veel politiemensen zich er niet aan. Dat heeft grote gevolgen voor de mogelijke opbrengsten: als je er niet op kunt rekenen dat de bodycam alle relevante interacties in beeld brengt, is het niet eenvoudig om als politie steeds beter te worden in het benutten van de bodycam. Ook in het buitenland blijkt dat interne afspraken zoals richtlijnen een sleutelrol spelen bij het realiseren van de meerwaarde van bodycams.

Ik beschrijf vier onderwerpen waar vooraf helderheid over moet zijn:

- 1 verplicht of vrijwillig;
- 2 aan of uit;
- 3 training en begeleiding;
- 4 het juridische kader.

Verplicht of vrijwillig

Is het dragen van een bodycam verplicht of is het een vrijwillige keuze? Bodycams geven een deel van de politieambtenaren het gevoel dat hun autonomie wordt ingeperkt omdat ze niet alleen registreren wat burgers doen, maar ook wat de politie doet. Dat biedt leidinggevend, collega’s en wellicht nog anderen de mogelijkheid mee te kijken, al is het maar achteraf. Als daar geen goede afspraken over worden gemaakt, kunnen individuele politiemensen weerstand tegen de nieuwe techniek opbouwen en deze zelfs actief gaan tegenwerken als ze verplicht wordt opgelegd (Ready & Young, 2015). De grootste vakbond van de politie in Boston ging recent zelfs naar de rechter om te protesteren tegen de

verplichte invoering van bodycams. De afspraak was dat alleen vrijwilligers bodycams zouden dragen, maar toen niemand zich had gemeld als vrijwilliger besloot de top van de organisatie zelf honderd ‘vrijwilligers’ aan te wijzen (Lavoie, 2016).

Als er alleen met vrijwilligers wordt gewerkt, heeft dat gevolgen voor de opbrengsten van de bodycam. In hoofdstuk 4 beschreef ik negen evaluaties van bodycams. In vijf van die projecten werden de bodycams alleen gedragen door politiemensen die zich vrijwillig hadden aangemeld als proefkonijn: *early adopters*. In de vier andere evaluaties werden de bodycams verplicht gedragen. In Mesa in de Verenigde Staten werden de twee opties met elkaar vergeleken. Daaruit bleek dat vrijwilligers gemiddeld 71 opnames per maand maakten en dat de ‘verplichte’ dragers gemiddeld 28 opnames per maand maakten (Mesa Police Department, 2013). Het heeft dus geen zin om resultaten van een pilot met vrijwilligers van toepassing te verklaren op de hele organisatie als de bodycam daarna verplicht wordt gesteld: dat levert zonder twijfel minder resultaten op dan de pilot.

Aan of uit

Een andere cruciale vraag is wanneer de bodycam aan of uit staat. En wie dat bepaalt. In de meeste pilots is daar geen aandacht voor en wordt de keuze dus door elke afzonderlijke politiefunctionaris gemaakt. Maar er zijn ook projecten waarin wel met richtlijnen werd gewerkt.

Bij de pilot in Mesa werden twee verschillende richtlijnen uitgetoetst. De eerste richtlijn liet elke agent zelf bepalen wanneer de bodycam aan moest: ‘exercise discretion and activate when deemed appropriate’. De tweede richtlijn was om zo veel mogelijk contacten te filmen: ‘make every effort to activate bodycam in any contact with the public’. De eerste richtlijn leverde 42% minder opnames op dan de tweede richtlijn, dus zo’n richtlijn heeft grote gevolgen (Mesa Police Department, 2013).

Maar is het dan beter om de bodycam altijd aan te hebben? Uit de pilot van de Metropolitan Police in het Verenigd Koninkrijk bleek dat er goede redenen kunnen zijn om bepaalde zaken niet op te nemen. De richtlijn was daar dat de bodycam aan moest ‘as soon as practicable for all stop and search encounters, domestic abuse incidents, use of force incidents and other mandatory situations, as well as for evidential purposes. All other use was discretionary’ (Grossmith e.a., 2015). Het bleek dat die richtlijn soms riskante situaties opleverde vanuit

het oogpunt van privacy van slachtoffers van huiselijk geweld of de bescherming van kinderen die getuige waren.

De taxihandhavers in Amsterdam testten twee richtlijnen: ‘aan bij dreigende escalatie’ of ‘aan bij elke controle’. De eerste richtlijn beperkt het filmen in de openbare ruimte zo veel mogelijk, maar vergroot de kans op agressie. De tweede richtlijn vergroot de kans dat incidenten worden vastgelegd, maar impliceert ook dat er veel interacties worden opgenomen waar niets aan de hand is (Gemeente Amsterdam, 2016). Uit mijn interview met drie medewerkers bleek dat er op de werkvloer nog een derde werkwijze was ontwikkeld: ‘aan als je iemand gaat aanspreken of aanhouden’ en een vierde: ‘altijd aan, anders vergeet je het’. Dat laat zien dat er een verschil kan zitten tussen papier en praktijk.

In de Verenigde Staten moet de bodycam de transparantie van het politiewerk vergroten. Maar als de politie zelf bepaalt of de bodycam aan of uit gaat, werkt dat niet alleen maar positief. Er staan diverse filmpjes op YouTube waarin agenten de drager van de bodycam vragen hem even uit te zetten of de andere kant op te lopen (Taylor, 2016). Ook in Denver is onderzocht hoe reëel het risico op selectief filmen is. Daar werden tientallen *questionable officer-involved incidents* (incidenten waarbij het optreden van de politie vragen oproep) onderzocht en het bleek dat de bodycam slechts in de helft van de gevallen, namelijk in 21 van de 45 gevallen, beelden had opgenomen. Ruim de helft van de incidenten – waar dus wel een bodycam bij aanwezig was – was niet gefilmd: in een deel van de gevallen was de bodycam niet aangezet, in een deel werd de bodycam vlak voor het incident uitgezet en in de rest van de gevallen waren de beelden volgens de politie onbruikbaar (Mitchell, 2014). Een raadsman van de American Civil Liberties Union wees op het risico dat ‘de politie alleen laat zien wat ze wil laten zien’ en hij pleitte dan ook voor de richtlijn ‘always on’. Dat lijkt de simpelste oplossing, maar er zijn dus wel degelijk situaties waarin het beter kan zijn de bodycam uit te zetten. Het cliché is toiletbezoek, maar daar is nog vrij makkelijk een oplossing voor te vinden via interne richtlijnen.³³ Er zijn echter ook serieuze dilemma’s, bijvoorbeeld of informanten en bijvoorbeeld hangjongeren nog wel met de politie willen praten (Van Ham e.a., 2011). Ook kan het vanuit het oogpunt van privacybescherming zoals gezegd verdedigbaar zijn om bijvoorbeeld kinderen en slachtoffers van huiselijk geweld niet in beeld te brengen. En wat te denken van gesprekken van een arts in een ziekenhuis of

33 Bijvoorbeeld de interne richtlijn van de politie in St Louis in de Verenigde Staten waarin staat dat de bodycams niet mogen worden gebruikt om beelden op te nemen in kleedruimtes, kantines, toiletten of tijdens activiteiten die niets te maken hebben met handhaving of onderzoek (St Louis Police Department, 2015).

ambulance met een slachtoffer? De perfecte oplossing bestaat ook hier niet: een bepaalde discretionaire ruimte is ongetwijfeld nodig, maar hoe groot die ruimte precies mag zijn en hoe ervoor gezorgd kan worden dat gekozen richtlijnen worden nageleefd, zijn vragen waar de politie en het bevoegd gezag vooraf goed over zullen moeten nadenken. De slechtste optie is in elk geval om dit aan elke afzonderlijke gebruiker over te laten: dat levert willekeur, risico's en onzekerheid op waardoor zowel sommige burgers als politiemensen op termijn vrijwel zeker in de problemen zullen komen.

Training en begeleiding

De bodycam lijkt zo'n eenvoudig stuk gereedschap: je zet hem aan en hij doet het. Maar zo eenvoudig is het niet. Ten eerste is niet iedereen even handig met dit soort apparaten en voor hen is een training essentieel. Maar training is er niet alleen om technische problemen te voorkomen: ze helpt ook om mensen te begeleiden bij het operationele gebruik van de bodycam. Op de werkvloer krijgt techniek namelijk haar daadwerkelijke invulling en daar kunnen nieuwe werkwijzen tot ontwikkeling komen die – in het ergste geval – lijnrecht tegenover de gemaakte plannen en afspraken staan. Dat moet continu en actief in de gaten worden gehouden en als het misgaat moet ofwel het beleid worden aangepast, ofwel de praktijk worden bijgestuurd in de gewenste richting. Een inventarisatie van de ervaringen op de werkvloer zou in elk geval standaard onderdeel moeten zijn van elke effectevaluatie: als je niet weet hoe de bodycam in de praktijk is gebruikt, kun je de gevonden effecten onmogelijk duiden. Het gaat immers niet alleen om de hamer, maar ook om de timmerman die de hamer hanteert en iedereen heeft ooit moeten leren timmeren.

Juridisch kader

Op het moment van schrijven wordt er door het Landelijk Project Bodycam gewerkt aan het juridische kader voor bodycams. Ik beperk me daarom tot een algemene beschrijving van de wet- en regelgeving die geldt voor vergelijkbare technologieën.

Er moet in elk geval altijd een wettelijke grondslag zijn waar de inzet van bodycams aan kan worden ontleend. De Gemeentewet (artikel 151c) kan die grondslag bieden, maar alleen als het doel handhaving van de openbare orde is:

opsporing mag hooguit bijvangst zijn. Ook moet het de burgemeester zijn die besluit de bodycams te gaan gebruiken en niet de politie zelf. Daarnaast kan het Wetboek van Strafvordering (Sv.) een grondslag bieden voor bodycams, maar alleen als het doel de opsporing van gepleegde (of soms beraamde) delicten is. Het structureel volgen of filmen van een verdachte kan met een bevel van de officier van justitie worden toegestaan (art. 126g Sv.), als er sprake is van verdenking van een misdrijf.

Voor veel andere camera's die de politie inzet zonder expliciete wettelijke grondslag, biedt artikel 3 Politiewet 2012 een algemene rechtvaardiging: 'Daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.' Dit geldt echter alleen voor handelingen die een geringe inbreuk op grondrechten van de burger opleveren (Flight, 2013). Handelingen die grondrechten van burgers in meer dan geringe mate raken, vereisen een specifieke wettelijke grondslag. Waar de grens tussen 'gering' en 'meer dan gering' precies ligt is onduidelijk en kan feitelijk alleen worden bepaald op basis van concrete gevallen en alleen door een rechter. Maar in de praktijk van regulier cameratoezicht wordt de Politiewet 2012 meestal opgevat als een wet die hooguit kortstondige surveillance kan rechtvaardigen, bijvoorbeeld tijdens de jaarwisseling, een demonstratie of risicovolle voetbalwedstrijd. Alles moet dan in het werk worden gesteld om het cameragebruik te minimaliseren: zo kort mogelijk, niet onnodig lang dezelfde persoon filmen en duidelijk vooraf aankondigen dat er wordt gefilmd. Het is mogelijk dat de rechter bodycams die niet tijdelijk, maar voortdurend en op grote schaal worden gebruikt beschouwt als een meer dan geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Als dat zo is, staan de bodycams dus op gespannen voet met de grondrechten van de burger en is een beroep op artikel 3 van de Politiewet 2012 niet vanzelfsprekend 'Straatsburg-proof'.³⁴

Er is niet alleen een wettelijke grondslag nodig voor de camera's; er moet ook zorgvuldig met de opgenomen beelden worden omgegaan. Omdat bodycams beelden maken waarop personen herkenbaar in beeld zijn, geldt dit als een verwerking van persoonsgegevens. Omdat de bodycam door de politie

34 Nogmaals: dit kan alleen door de rechter worden bepaald in concrete gevallen en dat is bij mijn weten tot op heden nog nooit gebeurd. Mocht blijken dat er een expliciete wettelijke grondslag voor de bodycam nodig is, dan kan daar dus een wet voor worden opgesteld. Hetzelfde gebeurde bij gemeentelijk cameratoezicht (in 2006 werd de Gemeentewet uitgebreid met artikel 151c om cameratoezicht voor handhaving van de openbare orde mogelijk te maken; in 2016 is dat artikel aangepast om flexibele camera's van een wettelijke grondslag te voorzien) en bij automatische kentekenherkenning (er is een wetsvoorstel ingediend om het Wetboek van Strafvordering aan te passen zodat de politie ook de 'no-hits' mag gaan bewaren).

wordt gebruikt, is de Wet politiegegevens van toepassing op die persoonsgegevens. In die wet is vastgelegd dat de korpschef de verantwoordelijke is voor de gegevensverwerking. In de wet staat ook wat er met de beelden mag worden gedaan en wat niet, hoe lang de beelden mogen worden bewaard en wanneer ze moeten worden vernietigd. Tot slot zijn de rechten van belanghebbenden beschreven: personen van wie politiegegevens worden verwerkt hebben in principe recht op inzage in hun eigen gegevens en mogen deze zelfs laten vernietigen als ze van mening zijn (en daarin gelijk krijgen) dat het voor het doel van de verwerking niet noodzakelijk is hun gegevens te verwerken.

Er is een goed voorbeeld van een wettelijk kader voor de bodycams, namelijk het privacyreglement voor de helmcamera van de beredenen van het toenmalige Korps Landelijke Politie Diensten (*Staatscourant*, 2004). Daarin werd beschreven aan welke eisen de verwerking van de beelden moest voldoen. Een dergelijk juridisch kader ontbreekt tot op heden voor bodycams, maar er wordt ten tijde van dit onderzoek aan gewerkt door het Landelijk Project Bodycam in overleg met juristen en de dossierhouders bodycam in de eenheden.

Een juridisch kader is belangrijk om twee redenen. Ten eerste omdat de politie zich uiteraard aan de wet dient te houden. Ten tweede kan het wettelijke kader helpen bij het beantwoorden van vragen waar de gebruikers van bodycams mee zitten. Mag elke diender die beelden maakt deze terugkijken? Mag dat ook als hij een proces-verbaal opstelt na een incident? Wie mogen beelden bekijken als ze deze niet zelf hebben gemaakt? Mag de leidinggevende de beelden bekijken? Mag de recherche dat? En de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK)? Daarnaast is het van belang de juridische eisen te vertalen in technische eisen en procedures die deugen. De politie moet immers aan de rechter kunnen bewijzen dat de chain of custody in orde is en er geen twijfel bestaat over de authenticiteit van de beelden.

Waar het allemaal om gaat bij dit soort juridische aspecten, is dat er vooraf heldere keuzes moeten worden gemaakt en veel moet worden geregeld om problemen achteraf te voorkomen. In een kleine pilot met vijf bodycams levert het geen grote problemen op als elke diender zijn eigen beelden beheert, maar bij grotere aantallen bodycams neemt het belang van techniek, richtlijnen, inclusief controles en (interne) audits toe, juist ook vanwege de juridische eisen die aan beeldmateriaal worden gesteld.

Afsluitend

Alles overziend blijkt uit dit hoofdstuk dat de context veel belangrijker is dan velen zich vooraf realiseren. Een bodycam werkt nooit vanzelf en ook niet overal en altijd. Een goed begrip van de context is cruciaal om valkuilen te vermijden en de meerwaarde van bodycams te verzilveren. Alles moet in het werk worden gesteld om de kans op succes zo groot mogelijk te maken. De context is voor het overgrote deel geen gegeven, maar maakbaar. Het optimaal vormgeven van de context zou daarom onderdeel moeten zijn van elk projectplan voor bodycams bij de politie.

DEEL IV

Conclusies

Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

Er wordt veel goeds verwacht van de bodycam. Dit rapport maakt duidelijk dat het niet vanzelfsprekend is dat een bodycam alleen maar positieve resultaten oplevert voor de politie. Mensen die zich baseren op nieuwsberichten hebben vaak de indruk dat de bodycam ‘werkt’. Mensen die er daadwerkelijk ervaring mee hebben opgedaan of zich meer in de beschikbare literatuur verdiepten, zijn vaak een stuk genuanceerder. De meerwaarde die bodycams zeker kunnen hebben wordt in elk geval niet vanzelf verzilverd: eerst moet alles in het werk worden gesteld om het beoogde mechanisme te activeren en ten tweede moet de context optimaal worden vormgegeven.

Mechanismen

De literatuur laat duidelijk zien dat bodycams nooit uit zichzelf ‘werken’. Er moet een specifiek mechanisme worden geactiveerd om tot de gewenste resultaten te komen. In de meeste onderzoeken wordt nauwelijks aandacht besteed aan mechanismen; meestal wordt er slechts achteraf gekeken of een effect zich voor heeft gedaan. Hóé de bodycam werkte, wordt dan echter niet duidelijk. Maar dat is wel essentieel als je hetzelfde positieve resultaat elders wilt herhalen.

We zien bijvoorbeeld dat bodycams in de Verenigde Staten vaak tot een daling van het aantal klachten tegen de politie leiden. Maar door welk mechanisme komt dat? Gaan politiemensen met bodycams zich netter gedragen omdat ‘vreemde ogen dwingen’ en dienen mensen daardoor minder klachten in? Wijst de politie burgers op de bodycam waardoor agressieve personen rustiger worden, de politie minder vaak geweld hoeft te gebruiken en er minder aanleiding is voor klachten over politiegeweld? Worden de opgenomen beelden gebruikt om onterechte klachten sneller te weerleggen waardoor mensen in het vervolg geen klachten meer indienen? Gaat de politie met bodycams riskante situaties uit de weg omdat ze bang zijn op het matje te worden geroepen door hun chef?

Dat zijn totaal verschillende mechanismen en ze zijn niet allemaal even wenselijk. Het is eigenlijk verbazingwekkend dat we na al die evaluaties nog geen idee hebben welke verklaring de juiste is (White, 2014).

‘Many assumptions people make about body-worn cameras simply aren’t true.’ (Ready & Young, 2014)

Ook voor beleidsmakers zijn mechanismen van groot belang. Als je wilt dat de bodycam tot minder geweld tegen politieambtenaren leidt, moet je een mechanisme uitkiezen dat je wilt activeren. Moeten de bodycams beelden opnemen van geweld tegen politieambtenaren zodat die voor opsporing kunnen worden gebruikt? Of wil je dat de bodycam geweld tegen politieambtenaren voorkomt door een preventief effect? De meeste mensen zullen beide mechanismen willen hebben: voorkomen van geweld en anders (als dat niet lukt) hebben we altijd de beelden nog. Maar een preventief effect bereik je niet zomaar: daar moet je heel veel voorbereidend werk voor verrichten. En als het dan ook nog echt gaat werken, zullen er maar weinig beelden voor opsporing worden gebruikt. Dat resultaat wordt nu vaak als een tegenvaller geïncasseerd (‘het is weer niet gelukt’), maar het kan net zo goed een groot succes van het preventieve mechanisme zijn. Als je vooraf kiest welk mechanisme je wilt activeren, kun je zorgen dat alles daar optimaal voor wordt ingericht én is het mogelijk achteraf vast te stellen hoe succesvol je aanpak is geweest. Als je niet kiest voor een mechanisme lukt dat allemaal niet.

Context

Om het gekozen mechanisme te activeren moet de context daar optimaal bij passen. Sommige aspecten van de context kun je niet veranderen. In een gebied waar bijna geen klachten tegen de politie worden ingediend heeft het weinig zin een project met bodycams te beginnen om het aantal klachten terug te dringen. Hetzelfde geldt voor geweld door de politie: als dat er niet is, kan het ook niet dalen. Bodycams kunnen wel degelijk een groot en positief effect hebben, maar alleen op daadwerkelijk bestaande problemen. Dit gedeelte van de context moet je onderzoeken en accepteren.

Andere aspecten van de context zijn wel beïnvloedbaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beleidscontext. Daaronder vallen de instructies en interne richtlijnen voor de gebruikers van bodycams. Daarin staat wanneer de bodycam aan

moet worden gezet en wanneer hij uit mag of moet. Je kunt die keuze bij elke afzonderlijke gebruiker leggen, maar je kunt er beter een instructie over geven die voor iedereen geldt. In elk geval moet je er een bewuste keuze in maken. Ook is het goed om afspraken te maken over de vraag wie er allemaal toegang krijgen tot opgenomen beelden. Als elke politiefunctionaris daar relatief eenvoudig bij kan, kan dat leiden tot onzekerheid bij degenen die met bodycams werken. Zij weten dan immers nooit of ze zichzelf niet ineens zullen terugzien op de briefing of in een intern onderzoek. Het helpt als iedereen weet waar de beelden voor mogen worden gebruikt en welke waarborgen er zijn om on-eigenlijk gebruik te voorkomen.

Ook de technische context van de bodycam is belangrijk én te beïnvloeden. Elke technische keuze heeft gevolgen voor de resultaten die met de bodycam kunnen worden bereikt. Alleen als de context goed wordt begrepen en waar mogelijk wordt veranderd om de beoogde mechanismen te activeren, kunnen goede resultaten worden bereikt. Er zijn vele goede voorbeelden uit andere landen die laten zien dat dit zo werkt. Ook zijn er helaas talloze slechte voorbeelden die duidelijk maken dat succes niet vanzelf tot stand komt, maar veel voorbereiding en begeleiding vergt.

Outcome

Er wordt heel veel van de bodycam verwacht: er zijn in de loop der jaren wel vijftien doelen geformuleerd. Hoe meer evaluaties van bodycams er verschijnen, hoe groter de kans dat er op elk van die doelen ook wel een keer succes zal worden geboekt. Maar dat wil niet zeggen dat de bodycam al die doelen tegelijk kan bereiken. De opbrengst van de bodycam is het meest indrukwekkend als de focus wordt gelegd op een bepaald doel. Het kan nooit kwaad om ook te mikken op bijvangst (tenzij die concurreert met het hoofddoel), maar de meeste inspanning zou op het primaire doel moeten worden gericht. Een slechte reden om met bodycams te gaan werken is ‘omdat iedereen het doet’. Zo’n doelstelling geeft geen richting aan de praktijk en de bodycam wordt dan ‘a solution in the search of a problem’ (Palmer, 2016).

‘People are expecting more of body cameras than the technology will deliver. They expect it to be a broad solution for the problem of police-community relations, when in fact it’s just a tool, and like any tool, there’s a limited value to what it can do.’ (Stoughton, 2016)

Het is ook van belang goed te onderzoeken of de bodycam wel het beste gereedschap is voor de klus die moet worden geklaard. Het is bijvoorbeeld interessant om te zien dat bodycams (of actioncams) worden gebruikt om beelden voor communicatie over politiewerk te maken: die worden op internet gepubliceerd om een kijkje in de keuken te geven. Als dat het primaire doel is, werkt het wellicht nog beter als daar een professioneel camerateam voor op pad zou worden gestuurd met echte camera's. Die zijn daar immers bij uitstek geschikt voor en een bodycam niet.

Hetzelfde geldt voor *operational awareness*. Beelden zijn soms bruikbaar om overzicht te geven, maar niet als de drager van de bodycam zelf volop mee moet doen aan de actie. Dan worden de beelden vaak schokkerig en leveren ze nauwelijks nog overzicht over de situatie op. Als dat het hoofddoel is, werkt het wellicht beter als daarvoor een aparte 'cameraman' ter plaatse wordt ingezet. Kortom: communicatie en *operational awareness* zijn misschien wel heel nuttige doelen, maar het is de vraag of de bodycam het meest geschikte gereedschap is.

9.2 Aanbevelingen

De bodycam kan heel veel opleveren, maar het idee dat het uitreiken van een setje bodycams op elk politiebureau zonder verdere begeleiding vanzelf wel tot mooie resultaten zal leiden, is naïef. Het is ook aantoonbaar onjuist, zoals blijkt uit alle evaluaties die tot nu toe zijn uitgevoerd.

Dus is de vraag voor welk doel in welke context en via welk mechanisme de bodycam bij uitstek geschikt is. Een van de meest geslaagde voorbeelden die ik in de literatuur kon vinden was het experiment met bodycams dat de politie in Essex in Engeland deed. Daar is besloten de bodycam alleen maar in te zetten in de noodhulp na meldingen van huiselijk geweld. Het doel was het verzamelen van bewijsmateriaal direct na de meldingen om tot meer veroordelingen van daders te komen (Owens e.a., 2014). Die focus werkte volgens veel betrokkenen heel goed. De politiemensen die met de bodycams werkten hadden maar één opdracht, namelijk bewijsmateriaal vastleggen na elke melding van huiselijk geweld waar ze naartoe werden gestuurd. Dat bood ook duidelijkheid aan alle anderen: die konden zorgen voor glasheldere technische, juridische en organisatorische afspraken gericht op datzelfde doel. En lopende het project werden problemen snel gesignaleerd en adequaat opgelost. Zo bleek het bijvoorbeeld nodig het proces om de beelden veilig te stellen en deze door te

geleiden naar het Openbaar Ministerie en de rechter beter uit te werken. Er was ook voldoende ondersteuning beschikbaar om problemen op te lossen. Deze heldere keuzes leverden volgens de evaluatie ook een ‘veilig gevoel’ op bij degenen die met de bodycams werkten: zij wisten zeker dat de beelden niet zouden worden gebruikt om hun eigen functioneren te beoordelen. Daardoor voelden ze zich niet bezwaard de bodycam altijd aan te zetten op de afgesproken momenten. Betekent dit nu dat de bodycam het beste werkt in de noodhulp om bij huiselijk geweld tot meer veroordelingen te komen? Nee. Waar het om gaat is dat er een goed doordacht totaalpakket met aandacht voor mechanismen en contexten moet worden ontwikkeld om een belangrijk en werkelijk bestaand probleem mee aan te pakken.

De belangrijkste aanbeveling van dit onderzoek is om precies dat in Nederland te doen. Daarbij hoort ook een onderzoeksprogramma omdat er nog veel te leren valt. We moeten bijvoorbeeld meer te weten komen over de werking van de drie mechanismen in verschillende contexten. Daar valt winst te behalen door meer onderzoek te doen waarin de focus expliciet ligt op het begrijpen van mechanismen en contexten. In de volgende paragraaf doe ik een voorstel voor vervolgonderzoek. Daarnaast zijn er echter ook enkele meer algemene aanbevelingen mogelijk op basis van dit onderzoek.

1. Vermijd ‘uitrollen’

Wat in de Verenigde Staten werkt hoeft in Nederland niet te werken. Dat geldt zelfs binnen Nederland: wat in de ene eenheid werkt hoeft in de andere eenheid niet te werken. En het geldt ook voor diensten: als een bodycam in horecadiensten goed werkt, betekent dat niet dat hij ook goed werkt in het openbaar vervoer of in woonwijken. Uitrollen van bodycams op basis van succes in andere projecten werkt dus niet. Je moet successen van elders altijd vertalen naar je eigen omgeving en antwoord kunnen geven op de vraag: ‘Hoe werkte de bodycam, voor wie en onder welke voorwaarden?’ Hoe beter het antwoord op die vraag, hoe groter de kans dat de valkuilen worden vermeden waar al heel veel politiekorpsen in binnen- en buitenland in zijn gevallen.

2. *Activeer een mechanisme en creëer de ideale context*

Precies het tegenovergestelde geldt gelukkig ook: als je wel weet via welk mechanisme je welk doel wilt bereiken en als je de context daar optimaal voor inricht, kan de bodycam heel veel opleveren voor politiewerk. Kies dus een duidelijk doel en mechanisme en zorg vervolgens dat alles bij gaat dragen aan het bereiken van dat doel. Zorg dat je de beleidscontext (zoals de instructies voor en training van gebruikers en de juridische kaders) en de technische context (zoals draagwijze, beeldopslag en beveiliging) optimaal maakt voor het activeren van het beoogde mechanisme.

3. *Verbind papier aan praktijk*

De doelen die de top van de Nationale Politie wil bereiken met bodycams vinden niet vanzelf hun weg naar de werkvloer: top-downmaatregelen hebben vaak weinig effect op operationeel niveau. En we weten ook dat praktische ervaringen op de werkvloer niet vanzelf bottom-up doordringen tot de top, terwijl de leiding van de politie daar wel degelijk haar voordeel mee kan doen. Er moet een voortdurende wisselwerking op gang komen tussen papier en praktijk. Dat geldt voor alle onderwerpen en voor alle grote organisaties en dus ook voor de bodycam bij de politie. Maar hier lijkt het erop dat de wereld van ‘papier’ en ‘praktijk’ wel heel ver van elkaar af staan. Er zijn in Nederland inmiddels politiemensen (niemand weet hoeveel) die met eigen geld een GoPro voor hun werk kochten omdat ze niet meer wilden wachten tot hun werkgever dat voor ze zou doen. Blijkbaar is de nood op de werkvloer dus hoger dan de top zich realiseert. Aan de andere kant zijn velen op de werkvloer onvoldoende bereid tijd en ruimte te geven aan het landelijke niveau voor het ontwikkelen van een goed juridisch kader, het voldoen aan de aanbestedingsregels en het bieden van goed beveiligde gegevensopslag. Dat soort zaken kost nu eenmaal veel tijd en blijkbaar is niet iedereen daarvan op de hoogte. Er moet dus zowel ‘van boven naar beneden’ als ‘van beneden naar boven’ meer communicatie komen. De structuur daarvoor is er gelukkig al: in elke eenheid is een dossierhouder bodycam en die persoon is de ideale bruggenbouwer tussen papier (landelijk) en praktijk (regionaal/lokaal). Deze dossierhouders overleggen elke maand onder leiding van de landelijk projectleider bodycams. De politietop en de mensen in de regionale eenheden zouden veel actiever gebruik moeten maken van de

mogelijkheden die dit gremium biedt. Het is trouwens ook hoog tijd om de naam van dit gremium te veranderen: de bodycam is namelijk geen ‘project’ meer. De bodycam is er al bijna tien jaar en eigenlijk zelfs al twintig jaar en het heeft er alle schijn van dat de bodycam de komende jaren eerder belangrijker dan minder belangrijk zal worden. Het is dus hoog tijd de bodycam niet meer projectmatig, maar structureel in de organisatie in te gaan bedden.

4. Bied landelijke ondersteuning

Uiteindelijk zijn het altijd individuele dienders die met de bodycam werken. Zij zijn dan ook de sleutel tot het succes, dus daar moet de meeste aandacht aan worden besteed. Maar tegelijkertijd zijn er ook zaken waar landelijke ondersteuning heel goed kan werken. Voor dit onderzoek hebben de regionale dossierhouders bodycam en een tiental horeca-agenten aangegeven wat zij aan landelijke ondersteuning zouden willen hebben om de potentiële meerwaarde van bodycams te kunnen verzilveren. Boven aan hun verlanglijstje staat technische ondersteuning bij de aanschaf en het gebruik van bodycams, inclusief een goed beheerde en beveiligde infrastructuur voor het opslaan en gebruiken van beelden. Op nummer twee staan betere opleiding en begeleiding van gebruikers van bodycams. Op nummer drie staan duidelijke en praktische richtlijnen voor de gebruikers, inclusief een helder juridisch kader. Op nummer vier staat meer budget en op nummer vijf meer onderzoek naar de effecten. Dus: techniek, opleiding, juridisch kader, geld en onderzoek. Allemaal zaken die inderdaad beter landelijk dan regionaal of lokaal kunnen worden ontwikkeld en geregeld. De aanbeveling aan de politietop luidt dan ook om de handschoen op te pakken en tegemoet te komen aan de wensen uit de eenheden.

5. Stel kritische vragen

De laatste aanbeveling is bedoeld voor iedereen die wel eens een nieuwsbericht of evaluatierapport leest met resultaten van bodycams bij de politie. Vaak wordt het meest recente nieuws als het meest betrouwbare nieuws beschouwd: de state of the art in onderzoeksland. Maar dat is onzin: er zijn goede en slechte onderzoeken en nieuwer is niet altijd beter. Politie mensen

moeten zichzelf aanleren kritische vragen te stellen voordat ze de uitkomsten van dit soort onderzoeken accepteren. Welk type bodycam is er precies gebruikt? Wie gebruikte de bodycam en in welke setting? Welke doelen hadden de bodycams? Hoe is het onderzoek uitgevoerd? In bijlage 4 heb ik een lijst met vragen opgenomen; het is een lange lijst, maar de oplettende lezer kan er zelf ongetwijfeld nog veel meer vragen bij bedenken. Dit rapport maakt hopelijk duidelijk waarom het noodzakelijk is dat soort vragen te stellen. Ten eerste omdat het helpt bij het bepalen of een onderzoek goed is uitgevoerd. Ten tweede omdat het ons vertelt of de resultaten wel relevant zijn voor Nederland. Maar er is nog een belangrijke derde reden: het antwoord op dit soort vragen zorgt ervoor dat we beter gaan begrijpen hoe dat complexe apparaat, de bodycam, eigenlijk werkt.

9.3 Vervolgonderzoek

De eerste (en enige) onafhankelijke evaluaties van bodycams bij de Nederlandse politie zijn in 2010 en 2011 gehouden. Op basis daarvan is besloten de bodycam niet landelijk in te voeren. Sindsdien zijn er geen onafhankelijke evaluaties gehouden. Dat is bijzonder, aangezien het aantal bodycams na 2011 flink is gestegen en aangezien een van de doelen van bodycams nu juist meer transparantie is. In het buitenland is meer onderzoek gedaan naar bodycams, maar we moeten na dit literatuuronderzoek in alle nuchterheid constateren dat we desondanks nog nauwelijks weten hoe de bodycam werkt (White, 2014). Vandaar de aanbeveling om meer onafhankelijke empirische evaluaties van bodycams te houden in Nederland. Er zijn twee redenen voor meer onderzoek. Ten eerste willen we onze kennis vergroten over hóé de bodycam werkt:

‘Robuust empirisch bewijs is hard nodig, al was het maar om de politie op de juiste manier in beweging te krijgen en om het debat over bodycams beter geïnformeerd te kunnen voeren. Deze noodzaak wordt onderstreept door het feit dat grote aantallen politiemensen over de hele wereld al worden uitgerust met bodycams zonder enig bewijs van de efficiëntie, kosteneffectiviteit of de bredere sociale impact.’ (Ariel e.a., 2016, mijn vertaling)

Ten tweede willen we weten hoe de bodycam in Nederland werkt. Elders behaalde resultaten geven namelijk geen garanties voor Nederland. De beste onderzoe-

ken komen uit de Verenigde Staten, maar daar is de relatie tussen de politie en burgers nu eenmaal volstrekt anders dan in Nederland, evenals de juridische en beleidscontext. Ook werkt de politie in de Verenigde Staten met andere typen bodycams dan de Nederlandse politie. En zelfs als dat allemaal wél precies hetzelfde zou zijn, is er onderzoek in Nederland nodig: de effecten van de bodycam hangen namelijk ook af van de interne richtlijnen waarmee wordt gewerkt en van de begeleiding die de gebruikers van de bodycams krijgen.

Onderzoeksmethode

Dit literatuuronderzoek maakt duidelijk hoe goed onderzoek eruitziet. Onderzoek zonder nulmeting of controlegroep laat geen conclusies over causale effecten toe en moet dus worden vermeden. Ook weten we dat onderzoekers die interne politieregistraties gebruiken voor het bepalen van effecten, onvermijdelijk van een koude kermis thuiskomen. En zo zijn er nog meer geleerde lessen: ze staan allemaal in dit rapport.

In het kort komt het erop neer dat het niet werkt als onderzoekers zich als een *fly on the wall* positioneren en afwachten totdat de politie de informatie aanlevert die nodig is om conclusies te trekken. Dan blijkt achteraf vaak dat er een probleem was: er zijn bijvoorbeeld geen cijfers beschikbaar, of de cijfers zijn niet betrouwbaar of vergelijkbaar. Het gebeurt ook vaak dat de bodycams tijdens de proef niet allemaal bleken te werken en dus maar door een deel van de agenten (maar we weten niet welk deel) zijn gebruikt in een deel van de diensten (maar welk deel?). Ook blijkt soms achteraf dat het Openbaar Ministerie de eerste beelden niet direct accepteerde als bewijsmateriaal waardoor de politie geen beelden meer aanleverde terwijl dat wel de doelstelling van het project was, enzovoort. Achteraf is daar vaak niets meer aan te doen, maar lopende het project wel. Onderzoekers moeten dus actief meedoen om direct de benodigde informatie te verzamelen en eventuele problemen direct aan te pakken. De ‘misers’ kennen we inmiddels wel: die zijn in tientallen rapporten beschreven. Van nog meer van dat soort onderzoeken leren we niets, behalve dat het heel belangrijk is vooraf goed na te denken over de evaluatie, en gebruikers intensief te laten volgen en begeleiden door praktisch ingestelde onderzoekers.

Gelukkig zijn er ook evaluaties verschenen die wel veel nuttige informatie opleverden. In al die onderzoeken werden onderzoekers vanaf het begin actief betrokken: ze volgden op de voet wat er in de praktijk gebeurde, zorgden ervoor dat er bruikbare cijfers werden verzameld en bewaakten de integriteit

van het onderzoeksdesign. Geen enkel onderzoek kan antwoord geven op alle vragen, maar goed onderzoek laat ten minste wel valide conclusies toe over effecten in bepaalde contexten. Dat soort onderzoek levert ook inzichten op over bredere patronen en zegt dus ook iets over andere mechanismen en andere contexten.

Veldexperimenten: ‘aan de knoppen draaien’

Het verdient aanbeveling in Nederland goed begeleide veldexperimenten onder deskundige begeleiding van onderzoekers op te zetten die vervolgens grondig worden geëvalueerd. De Nationale Politie zou dergelijke experimenten kunnen stimuleren in een aantal verschillende eenheden zodat er kan worden gevarieerd in mechanismen en contexten. Om uit te vinden waar de bodycam het beste werkt en wat daarvoor nodig is, moet er aan een paar knoppen worden gedraaid. Dat moet volgens een vooraf opgezet plan gebeuren omdat het de bedoeling is de geleerde lessen breed te kunnen toepassen.

Mechanismen

De verschillende mechanismen die moeten worden getest liggen voor de hand:

- Vooraf: ‘vreemde ogen dwingen’.
- Tijdens: ‘twee zien meer dan één’.
- Achteraf: ‘gelukkig hebben we de beelden nog’.

We zien dat er in de praktijk, meestal impliciet, wordt gekozen voor het derde mechanisme. Om te testen of bodycams ook ‘vooraf’ en ‘tijdens’ werken zal daar dus bewust op moeten worden aangestuurd.³⁵

35 In sommige eenheden zijn al initiatieven ontplooid, zoals in Oost-Nederland. Daar zijn bodycams gebruikt om mee te kijken tijdens evenementen. Maar die experimenten gingen niet zozeer over het al dan niet activeren van het beoogde mechanisme, maar over technische uitdagingen. Zoals de politie het zelf verwoordde: ‘Het plug & play platform heeft het leeuwendeel van de aandacht gekregen’ (Nationale Politie, 2015c).

Contexten

Vervolgens moet er variatie worden aangebracht in de context om te zorgen dat die gaat bijdragen aan het activeren van het beoogde mechanisme en negatieve neveneffecten zo veel mogelijk beperkt. De volgende contextvariabelen zijn in elk geval interessant genoeg om mee te gaan experimenteren:

- Technische context
 - Bevestiging op hoofd, schouder of borst: wat werkt voor welk doel het beste?
 - Beeldscherm aan buitenkant bodycam: maakt dat uit voor het preventieve effect?
- Fysieke context
 - Horeca, evenementen, noodhulp, recherche, forensische opsporing: wat is er in elke context uniek nodig om de bodycam optimaal te laten werken en wat werkt overal? En wat zijn de verschillende resultaten in elk van deze contexten?
- Beleidscontext
 - Vrijwillig of verplicht: wat levert het meeste op en wat vinden politiemensen zelf het beste werken?
 - ‘Altijd aan’ versus discretionair aan/uit: bij welke variant zijn de opbrengsten het grootst en wat werkt praktisch het beste?
 - *Real evidence* versus *testimonial evidence*: wanneer zijn beelden genoeg en wanneer moet er een proces-verbaal worden opgesteld?

Dit zijn drie mechanismen en zes contexten,³⁶ dus dat levert al achttien unieke combinaties op. Maar het is gelukkig niet nodig elk van deze achttien combinaties in aparte experimenten te onderzoeken. Sommige contexten en mechanismen kunnen namelijk prima tegelijkertijd in een experiment worden uitgetoetst.³⁷ Het zou al buitengewoon interessant zijn als er zes verschillende

36 Deze lijst kan in principe natuurlijk worden uitgebreid met alle contextvariabelen uit hoofdstuk 8: ik maakte hier een eerste selectie van zaken die waarschijnlijk veel verschil maken en relatief eenvoudig te variëren zijn.

37 Een voorbeeld is een experiment waarin het belangrijkste doel is het preventieve mechanisme te activeren. Daar wordt dan vervolgens alles op gericht. Maar het is goed mogelijk dat er ook in zo’n experiment incidenten gebeuren die worden gefilmd. Dan kan dus ook worden getest of de opgenomen beelden als *real evidence* worden geaccepteerd door het Openbaar Ministerie en de rechter. Ook kan ervoor worden gekozen het experiment in tweeën te splitsen waarbij in het ene wijkteam de bodycam verplicht is voor iedereen, terwijl dat in een ander wijkteam een vrijwillige keuze is. In dit ene experiment worden dan al vier combinaties van mechanismen en contexten gecombineerd onderzocht.

experimenten worden georganiseerd. Maar daarin moet dan uiteraard wel voldoende ruimte zijn om te variëren in mechanismen en contexten.

De Nationale Politie wil bodycams graag stimuleren, maar wil ook wild-groei voorkomen. Daarnaast wil de top van de organisatie een steviger kennis-fundament opbouwen. Er is, kortom, behoefte aan gestructureerde experimenten met bodycams. De Nationale Politie kan die experimenten faciliteren door het beschikbaar stellen van financiële middelen, begeleiding en ondersteuning bij technische, juridische en organisatorische zaken voor zover die landelijk kunnen worden geregeld. In de eenheden wordt vervolgens het echte werk gedaan en zij krijgen daar dan ook begeleiding bij. Politie en Wetenschap, tot slot, kan de experimenten een voor een in een gecoördineerd onderzoeksprogramma laten evalueren en de geleerde lessen breed beschikbaar stellen.

Slotbeschouwing

Dit is het ideale moment om bodycams op een meer gestructureerde manier te gaan gebruiken en onderzoeken. Er is veel enthousiasme in de eenheden en op landelijk niveau over bodycams. Ook buiten de politie is er veel steun, bijvoorbeeld vanuit de politiek of bij voorvechters van burgerrechten. Alle signalen wijzen er dus op dat het aantal bodycams op korte termijn flink zal groeien. De technische kinderziektes zijn er wel zo'n beetje uit: er zijn goede bodycams op de markt en de technische infrastructuur zit ook veel beter in elkaar dan zo'n vijf jaar geleden. Dat biedt ruimte om nu de stap te zetten van technisch pionieren naar daadwerkelijk effectieve inzet van dit veelbelovende gereedschap. De kans is groot dat bijna elke politieambtenaar over tien jaar met een bodycam loopt: hoog tijd om daar nu meer focus in aan te brengen.

Samenvatting

De bodycam – een kleine draagbare camera die op het lichaam wordt gedragen – wordt al bijna twintig jaar gebruikt door de Nederlandse politie. Over de mogelijke meerwaarde van de bodycam voor politiewerk is al vrij veel geschreven, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de media en zowel in Nederland als in andere landen. De meeste verhalen over bodycams zijn positief, vooral uit het buitenland: minder klachten tegen de politie, minder geweld door de politie en minder geweld tegen de politie. Bodycams maken politiewerk transparanter, vergroten het vertrouwen van burgers in de politie en vergroten zo de legitimiteit van de politie. Bijzonder aan de bodycam is dat zowel veel *crimefighters* als veel *privacyridders* er voorstander van zijn. Het corrigerende en controlerende effect werkt immers twee kanten op: de burger wordt gefilmd, maar de politie zelf ook. Dit soort positieve geluiden zorgt voor een ongekend snelle opmars van de bodycam bij de politie in binnen- en buitenland. Er zijn goed ingevoerde deskundigen die voorspellen dat binnen tien jaar bijna elke agent een bodycam zal dragen.

Maar in de praktijk blijkt het heel ingewikkeld te zijn de meerwaarde die bodycams zeker kunnen hebben daadwerkelijk te verzilveren. Er zijn vaak technische problemen, maar ook juridische en organisatorische vraagstukken die zo groot zijn dat ze hele projecten tot stilstand kunnen brengen of ervoor zorgen dat de oorspronkelijke plannen langzaam uit beeld verdwijnen en het enthousiasme wegdwijnt. Die problemen zijn al heel vaak gesignaleerd, maar het is tot op heden niet echt goed gelukt ze te vermijden in nieuwe projecten. Het lijkt wel of het elke keer weer op dezelfde manier spaak loopt. Dit literatuuronderzoek is bedoeld om de *black box* van de bodycam open te maken om beter te begrijpen hoe de bodycam werkt en onder welke omstandigheden. Zie hoofdstuk 1.

We leven in een videotijdperk: inmiddels kijken we er niet meer van op als er van een belangrijke of ingrijpende gebeurtenis een filmpje op internet verschijnt. Ook de politie, in Nederland en in andere landen, maakt veelvuldig gebruik van allerlei soorten camera's voor allerlei doelen. En de politie wordt zelf ook vaak gefilmd door burgers met smartphones. De behoefte die de politie

voelt om met bodycams te gaan werken is dan ook goed te begrijpen: als iedereen alles filmt, wil de politie dat ook. Niet alleen om de regie terug te kunnen pakken op de beeldvorming over de politie, maar ook omdat de bodycam allerlei andere belangrijke doelen van de politie binnen handbereik lijkt te brengen: dit rapport staat vol met voorbeelden. Beeldtechnologie is ‘hot’ en de politie beweegt mee met die brede maatschappelijke trend. De bodycam is slechts een stukje in die veel bredere trend. Zie hoofdstuk 2.

De eerste bodycams die de Nederlandse politie gebruikte werden in 1997 zelf in elkaar gezet door agenten van de mobiele eenheid te paard in Limburg. Het doel was menigten in de gaten houden, en de beelden werden tijdens evenementen rechtstreeks naar commandowagens gestuurd. Bijvangst was het voorkomen, constateren en opsporen van strafbare feiten, hulpverlening en interne opleidingen. Het duurde ruim tien jaar, tot 2009, voordat de bodycam zoals we die nu kennen op grotere schaal werd uitgetest. Dat gebeurde in vier regionale korpsen die subsidie kregen van de landelijke overheid om bodycams aan te schaffen teneinde geweld tegen politieambtenaren tegen te gaan. De resultaten van deze proeven vielen tegen: de top van de politie besloot de bodycam niet landelijk in te voeren. Maar sindsdien zijn er op lokaal en regionaal niveau continu initiatieven ontplooid om met bodycams te blijven werken: de bodycam is elke keer weer ‘opgepopt’. Al in 2011 hadden 17 van de 25 regiokorpsen zelf bodycams aangeschaft. In andere landen is het enthousiasme over bodycams ook heel groot: de situatie in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Australië, Duitsland en Oostenrijk wordt beschreven in dit rapport.

Er zijn na 2011 geen onafhankelijke evaluaties meer uitgevoerd bij de Nederlandse politie en er is ook geen landelijk overzicht van het aantal bodycams. Sinds 2014 is het Landelijk Project Bodycams actief om de ‘enkele honderden bodycams’ die worden gebruikt beter te organiseren qua juridisch kader, opslag en beheer, inkoopprocedures, protocollen voor het gebruik en technische eisen. Ook wil het project meer onderzoek: er moet een duidelijker beeld komen van waar bodycams meerwaarde hebben, waar ze effectief zijn en waar niet en welke ongewenste effecten er kleven aan het gebruik. Zie hoofdstuk 3.

Uit een meta-evaluatie van 22 evaluaties, blijkt dat er tot op heden in totaal 9 studies zijn uitgevoerd die aan de eisen voldoen die nodig zijn voor het trekken van conclusies over causale effecten van bodycams. Die onderzoeken werden uitgevoerd tussen 2007 en 2015 en komen uit de Verenigde Staten (5), het Verenigd Koninkrijk (3) en Canada (1). De Nederlandse evaluaties voldoen niet

aan de eisen, omdat er geen controlegroep was waarmee de experimentele groep werd vergeleken. Er zijn slechts drie effectindicatoren die in minstens vier evaluaties zijn onderzocht: klachten tegen de politie, geweldsgebruik door de politie en bijdrage aan de opsporing. Geweld tegen politieambtenaren – het belangrijkste doel van bodycams bij de Nederlandse politie – is nauwelijks onderzocht in het buitenland.

Het aantal klachten over de politie is gedaald volgens vijf van de zeven studies die hier een uitspraak over doen (daling met 14% tot 87%). Volgens twee studies is het aantal klachten gelijk gebleven. Daarmee lijkt dit een vrij robuust resultaat van bodycams. Maar aan de andere kant deden de grote dalingen zich alleen voor in de Verenigde Staten en niet in Canada of het Verenigd Koninkrijk. Geweldsgebruik door de politie nam af volgens drie van de negen evaluaties (met 28% tot 75%). Volgens één studie bleef het gelijk; de vijf andere onderzoeken deden hier geen uitspraak over. Ook dit is dus een redelijk robuust resultaat van de bodycam, maar wederom komen alle positieve resultaten uit de Verenigde Staten en niet uit het Verenigd Koninkrijk of Canada. De bijdrage van bodycams aan de opsporing, vervolging en veroordeling is nauwelijks onderzocht: vier van de negen evaluaties deden daar een uitspraak over. Twee keer was de bijdrage positief, twee keer neutraal of negatief. In zeven van de negen studies waren er grote technische problemen met beeldkwaliteit, beheer van beelden, bediening of draaggemak van de bodycam. Soms waren de problemen zo groot dat de proef tijdelijk moest worden gestaakt. Zie hoofdstuk 4.

De bodycam ‘werkt’ niet uit zichzelf: het is een gereedschap dat wordt gebruikt door een politieambtenaar en voor allerlei verschillende doelen kan worden gebruikt. Om te begrijpen waarom de bodycam in het ene geval goed werkt en in het andere geval niet, moeten we weten welke mechanismen worden geactiveerd. Een daling van het aantal klachten kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van vier verschillende mechanismen:

- 1 Burgers dienen minder onterechte klachten in omdat ze weten dat die toch direct zullen worden weerlegd.
- 2 De politie werkt meer volgens het boekje waardoor mensen geen reden meer hebben voor terechte klachten.
- 3 Politiepersonen met bodycams gaan riskante confrontaties met burgers uit de weg omdat ze bang zijn voor interne sancties.
- 4 Politiepersonen met bodycams stralen meer rust en zelfvertrouwen uit omdat ze weten dat er iemand over hun schouder meekijkt.

Vier mechanismen die totaal verschillend zijn en toch tot exact hetzelfde resultaat kunnen leiden: minder klachten tegen de politie. En niet elk mechanisme is wenselijk. Ook moeten we weten welke context nodig is voor succesvolle inzet. Dit vereist dat we een stap verder gaan dan de ‘gewone’ effectstudies die alleen maar naar het uiteindelijke resultaat kijken. We moeten weten hoe en waar de bodycam werkt: mechanisme en context. Zie hoofdstuk 5.

In de Verenigde Staten en, in mindere mate, in Canada wil men met bodycams de legitimiteit van de politie vergroten. In het Verenigd Koninkrijk en Australië is dat hooguit bijvangst: daar wil men vooral het reguliere politiewerk efficiënter en effectiever maken en beelden gebruiken voor opsporing. In Nederland waren de eerste grootschalige proeven met bodycams bedoeld om geweld tegen politieambtenaren te verminderen – alle andere doelen waren daar ondergeschikt aan. Inmiddels zijn de doelen formeel breder geformuleerd door het Landelijk Project Bodycam en ook de praktijk ziet kansen voor het bereiken van een groot aantal andere doelen. Dan gaat het bijvoorbeeld om opsporing, maar ook training en coaching van politiemensen en *operational awareness* tijdens evenementen en dergelijke. De logische vraag is natuurlijk welke doelen het meest veelbelovend zijn. Dat hangt af van de mechanismen die je activeert en de context waarin je werkt. Zie hoofdstuk 6.

Meestal worden mechanismen niet expliciet uitgewerkt, maar er zijn ook studies die wel beschrijven hoe de bodycam precies zou moeten werken. In Rialto (VS) moest de bodycam een corrigerend effect hebben op burgers en politiemensen. De politie zou dan minder geweld hoeven te gebruiken, waardoor er minder klachten tegen de politie zouden worden ingediend en de legitimiteit van de politie zou toenemen. In Essex (VK) moesten de bodycams bewijsmateriaal opleveren na meldingen van huiselijk geweld, wat moest resulteren in meer bekentenissen en veroordelingen van daders. In Londen (VK) moesten de bodycams leiden tot zelfbewuster optreden van de politie: ze zouden alleen nog maar fouilleren als ze daar een goede onderbouwing voor hadden. En dat moest leiden tot minder klachten van burgers.

In het algemeen kun je al dit soort mechanismen indelen in drie categorieën afhankelijk van het moment waarop de bodycam zijn werk zou moeten doen: vooraf, tijdens of achteraf. Elk van de drie is in deze studie beoordeeld op theoretische plausibiliteit en empirische houdbaarheid.

- 1 Als de bodycam ‘vooraf’ werkt, zien mensen af van ongewenst gedrag: het beschavende effect van de bodycam: ‘vreemde ogen dwingen’. Dit moet

werken richting de burger, maar ook richting de politie. Er is theoretische steun voor dit corrigerende of beschavende mechanisme, maar we hebben er slechts anekdotisch bewijs voor. Vaak is onduidelijk of mensen zich wel realiseerden dat ze werden gefilmd.

- 2 Het tweede mechanisme houdt in dat er rechtstreeks wordt meegekeken met de beelden van de bodycam om de inzet van de politie optimaal aan te laten sluiten op de situatie ter plaatse: 'twee zien meer dan één'. In het buitenland is dit mechanisme onbekend: het wordt eigenlijk nooit genoemd in de publicaties die zijn bestudeerd. In Nederland is het wel een redelijk bekend en goed uitgewerkt mechanisme, waarschijnlijk ook omdat het de aanleiding vormde tot de allereerste proeven met draagbare helmcamera's in 1997. In theorie is het aannemelijk dat dit mechanisme veel kan opleveren en er zijn ook positieve ervaringen mee opgedaan in de praktijk. Er is echter nog geen systematisch en grootschalig onderzoek naar gedaan. Overigens is het de vraag of de bodycam het ideale instrument is voor dit mechanisme: beelden tijdens een actie zijn vaak schokkerig en ze leveren weinig overzicht op. Daar is eigenlijk een aparte cameraman voor nodig die geen enkele andere taak heeft en van iets grotere afstand en van iets grotere hoogte kan filmen.
- 3 Het derde mechanisme, 'achteraf', spreekt op intuïtief niveau heel veel mensen aan: natuurlijk helpen beelden achteraf bij het reconstrueren van wat er echt is gebeurd en bij opsporing en vervolging: 'beelden spreken voor zich'. Dit is dan ook het populairste mechanisme en ook het breedst qua toepassingen: niet alleen opsporing, maar ook training, coaching, *intelligence* verzamelen, jongeren confronteren met hun eigen dronkenschap, actiebeelden om politiewerk te tonen – en ga zo maar door. In theorie is het zeker waar dat beelden een goede weergave kunnen geven van de feitelijke gebeurtenissen. Ook geven beelden meestal meer informatie dan een woordelijk verslag of uitgeschreven proces-verbaal ooit kan doen: ook de emotionele impact komt vaak beter over. Psychologisch en empirisch onderzoek roept trouwens wel enkele cruciale vragen op over de veronderstelde objectiviteit van beelden: onze interpretatie van videobeelden hangt onder andere af van het camerastandpunt en van ons vertrouwen in de politie. Er blijken allerlei onbewuste processen aan het werk te zijn. Ondanks alle enthousiaste verhalen kunnen we op basis van Nederlands en buitenlands onderzoek niet concluderen hoe waardevol dit 'achteraf'-mechanisme werkelijk is. Vaak worden er maar weinig bruikbare beelden opgenomen of is onbekend welke rol deze in het verdere proces speelden. In enkele buitenlandse onderzoeken is ook beschreven hoe moeilijk het is de waarde van beelden in de hele keten, tot en met de rechtszaal, te bepalen.

Kortom: een veelbelovend mechanisme, maar er is heel wat voor nodig om het te activeren. Zie hoofdstuk 7.

Of een mechanisme wordt geactiveerd hangt grotendeels af van de context: de technische, fysieke en organisatorische context.

- 1 De technische keuzes die bij aanschaf van een bodycam worden gemaakt hebben enorme consequenties voor wat je ermee kunt bereiken. Op het hoofd of de borst gedragen, videoverbinding, wel of geen beeldschermje, buffering, audiokwaliteit, opslag van data, metadata toevoegen, algoritmes voor video content analyse? Allemaal cruciale keuzes die vooraf moeten worden gemaakt omdat ze tot op grote hoogte bepalen of je de gestelde doelen wel kunt bereiken. Er zijn geen perfecte bodycams die alleen maar voordelen hebben: elke keuze heeft voor- en nadelen die moeten worden afgewogen gegeven het beoogde doel.
- 2 De fysieke context maakt ook heel veel uit. De resultaten van bodycams in de Verenigde Staten zijn zoals gezegd overwegend positief en soms zelfs zeer positief. Maar de politie in de VS is niet hetzelfde georganiseerd als die in Nederland en de contacten tussen burgers en politie zijn er totaal anders van karakter. In de VS behaalde resultaten geven daarom geen garanties voor Nederland: de bodycam werkt hier gewoon anders. En niet alleen het land maakt uit; er zijn ook cruciale verschillen tussen bijvoorbeeld een bodycam tijdens een horecadienst of in het openbaar vervoer, bij een rondje door de buurt of in de noodhulp. De bodycams in Nederland worden nu meestal tijdens evenementen en in horecadiensten ingezet. Ze worden vooral gedragen door ME, beredenen en bikers. Als de bodycam in die diensten en voor die dienders werkt, betekent dat niet automatisch dat hij ook elders zal werken: daar is altijd een 'vertaling' voor nodig. Een laatste onderdeel van de fysieke context is de omvang van het probleem: in een gebied waar nauwelijks klachten tegen de politie worden ingediend kan het aantal klachten niet dalen. De bodycam lijkt soms wel een oplossing op zoek naar een probleem, in plaats van andersom.
- 3 De beleidscontext, tot slot, gaat over de vraag wie de bodycam draagt (vrijwilligers of iedereen?) en wie bepaalt wanneer hij aan staat (verplicht, vrijwillig, verboden?). Dergelijke richtlijnen blijken voor een heel groot deel te bepalen hoe succesvol de bodycam is. En die richtlijnen moeten niet alleen op papier worden gezet; ze moeten in trainingen en begeleiding worden overgedragen en bewaakt. Het juridische kader is ook onderdeel van de beleidscontext: de wettelijke grondslag bepaalt immers wat je met de beel-

den mag doen en wie er voor welke doelen toegang mag krijgen tot de opgenomen beelden.

Van groot belang is dat de context niet wordt beschouwd als een natuurverschijnsel; het is iets dat kan worden vormgegeven om het gewenste mechanisme te activeren om zo de kans op de beoogde resultaten zo groot mogelijk te maken. Zie hoofdstuk 8.

De conclusie van dit onderzoek kan heel kort worden samengevat: de bodycam werkt nooit ‘uit zichzelf’. Er moet een specifiek mechanisme worden geactiveerd om de gewenste resultaten te bereiken. Of dat lukt, hangt af van de vraag of de context meewerkt of tegenwerkt. Dat is een ingewikkelde manier om over de bodycam te denken, die tot nu toe dan ook zeldzaam is. Maar het biedt de enige verklaring voor het feit dat verschillende evaluaties tot afwijkende en soms tegengestelde resultaten komen. De bodycam is een stuk gereedschap dat op verschillende manieren kan werken.

De aanbevelingen volgen direct uit deze conclusies: zorg dat de inzet van bodycams zorgvuldig wordt voorbereid door goed na te denken over doel, mechanismen en context. De andere aanbevelingen zijn specifieke uitwerkingen van dit algemene idee:

- vermijd uitrollen;
- activeer bewust een bepaald mechanisme en creëer daar de ideale context voor;
- verbind papier en praktijk;
- bied landelijke ondersteuning;
- stel vaker kritische vragen als er onderzoeksresultaten verschijnen.

Tot slot is de aanbeveling om meer en beter onderzoek in Nederland te doen. Degelijk empirisch onderzoek is nodig om uit te vinden hoe de bodycam werkt en onder welke omstandigheden. We moeten uitzoeken hoe het zit met de efficiëntie, kosteneffectiviteit en de bredere sociale impact van bodycams. Dat onderzoek zal in Nederland moeten worden gedaan omdat de context hier nu eenmaal anders is dan in andere landen. Verschillende combinaties van mechanismen en contexten moeten worden geëvalueerd. De Nationale Politie kan zorgen voor het faciliteren van voldoende verschillende experimenten en Politie & Wetenschap kan deze een voor een laten evalueren in een onderzoeksprogramma om de geleerde lessen breed te delen. Zie hoofdstuk 9.

Literatuur

- Akinci, O. (2012), 'Filmen arrestatie bemoeilijkt werk agent', NU.nl, 13 augustus 2012.
- Algemeen Dagblad (2012a), 'Agente schopt dronken man', 19 juni 2012.
- Algemeen Dagblad (2012b), 'YouTube-films bemoeilijken werkzaamheden politie', 13 augustus 2012.
- Ariel, B., W. Farrar & A. Sutherland (2014), 'The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial'. In: *Journal of Quantitative Criminology*, Volume 31 (3): 509-535.
- Ariel, B., A. Sutherland, D. Henstock, J. Young, P. Drover, J. Sykes, S. Magicks & R. Henderson (2016), 'Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force: Results from a global multi-site experiment'. In: *European Journal of Criminology*, 16 mei 2016.
- Autoriteit Persoonsgegevens (2016), *Cameratoezicht; Beleidsregels voor de toepassing van bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politiegegevens*, Den Haag.
- Bayerische Staatszeitung (2015), 'Bayerns Polizei bekommt Body-Cams', 25 november 2015.
- BBC (2010), '7 July bombers spotted on CCTV after exhaustive hunt', 13 oktober 2010.
- Berman, M. (2014), 'Albuquerque Police Are Reckless, Use Excessive Force, Justice Dept. Report Says'. In: *The Washington Post*, 10 april 2014.
- Bommel, M. van (2015), *The Reputable Bystander: The Role of Reputation in Activating or Deactivating Bystanders*, Vrije Universiteit (proefschrift).
- Boris, C. (2014), 'In the next 60 seconds 300 hours of video will be uploaded to youtube'. In: *Marketingpilgrim*, 2 december 2014.
- Brucato, B. (2015), 'Policing Made Visible; Mobile Technologies and the Importance of Point of View'. In: *Surveillance and Society*, 13(3/4): 455-473.
- Bud, T. (2016), 'The Rise and Risks of Police Body-Worn Cameras in Canada'. In: *Surveillance & Society*, 14(1): 117-121.
- Bundespolizei (2016), 'Bundespolizei erprobt mobile Körperkameras "Body-cams" sollen Gewalttäter abschrecken', Presseportal.de, 29 januari 2016.

- Bureau of Justice Statistics (2010), *Local Police Departments*, 2007, U.S. Department of Justice.
- Bureau of Justice Statistics (2015), *Local Police Departments, 2013: Equipment and Technology*, U.S. Department of Justice.
- Cincinnati Police Department (2014), *BodyWorn Camera Evaluation Project*. Cincinnati, Verenigde Staten.
- Custers, B. & B. Vergouw (2015), 'Promising policing technologies: Experiences, obstacles and police needs regarding law enforcement technologies'. In: *Computer Law & Security Review*, 31: 518-526.
- Draisin, L. (2011), *Police Technology: An analysis of in-car cameras and body worn cameras*, University of Central Florida.
- Drover, P. & B. Ariel (2015), 'Leading an Experiment in Police Body-Worn Video Cameras'. In: *International Criminal Justice Review*, 25: 80-97.
- Dubbeld, L. (2004), *The regulation of the observing gaze: privacy implications of camera surveillance*, Universiteit Twente (proefschrift).
- Dubelaer, M.J. & G.N.G. Vanderveen (2009), 'Beeld en geluid in het strafproces'. In: *Nederlands Juristenblad*, 84: 1954-1960.
- Edmonton Police Services (2013), *BodyWornVideo Pilot Project: Executive Summary of Interim Report*. Edmonton, Canada.
- Edmonton Police Services (2015), *BodyWornVideo: Considering the Evidence. Final Report of the Edmonton Police Service BodyWornVideo Pilot Project*. Edmonton, Canada.
- EenVandaag (2015), 'Roep om brede invoering bodycam politie', 14 september 2015.
- Egmond, P. van & S. Flight (2013), *Evaluatie gemeentelijk cameratoezicht Utrecht 2013: doelen, effecten en draagvlak*, DSP-groep: Amsterdam.
- Elffers, H. (2013), *Niet bij blauw alleen: De burger als zijn broeders hoeder, afscheidsrede als hoogleraar empirische bestudering van de strafrechtpleging*, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Farrington, D., D. Gottfredson, L. Sherman & B. Welsh (2002), 'The Maryland scientific methods scale'. In: L. Sherman (red.), *Evidence-based crime prevention*, Routledge: Londen.
- Feigenson, N.R. & Ch.O. Spiesel (2011), 'Digitaal beeldmateriaal: revolutie in de rechtszaal'. In: *Justitiële Verkenningen*, 7: 56-76.
- Flight, S. (2013), *Cameratoezicht in Nederland: een schets van het Nederlandse cameralandschap*, WODC: Den Haag.

- Flight, S. & P. Hulshof (2010), *Roadmap Beeldtechnologie Veiligheidsdomein; Behoeften en gewenste innovaties voor 'Veilig door Innovatie'*, DSP-groep: Amsterdam.
- Flight, S. & P. van Egmond (2011), *Hits en hints; de mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*, DSP-groep: Amsterdam.
- Flight, S. & B. Rovers (2012), *De verspilde moeite van evidence based cameratoezicht*, DSP-groep/BTVO.
- Fyfe, A. (2011), *BodyWornVideo Projects in Paisley and Aberdeen, Self Evaluation*, ODS Consulting: Glasgow.
- De Gelderlander (2011), 'Politie Achterhoek zet vaker bikers met helmcamera in', 6 september 2011.
- De Gelderlander (2015), 'Hooligans eerder in beeld dankzij slimme bril politie', 3 september 2015.
- Gemeente Amsterdam (2016), *Pilot bodycams taxi handhaving Amsterdam*, raadsbrief 18 januari 2016.
- Gemeente Den Haag (2015), *Evaluatie pilot bodycams*, raadsbrief 27 november 2015.
- Gewerkschaft der Polizei Berlin (2016), *Mobile Videoüberwachung Body-Cam*, GdP Landesbezirk Berlin.
- GfK (2015), *Bijna alle jongeren bezitten een smartphone*, 18 juni 2015.
- Gill, M. & K. Loveday (2003), 'What Do Offenders Think About CCTV?'. In: *Crime Prevention and Community Safety: An International Journal*: 17-25.
- Gill, M. & A. Spriggs (2005), *Assessing the impact of CCTV*, Home Office Research Study 292: Londen.
- Gill, M. e.a. (2006), 'What Do Murderers Think About The Effectiveness Of CCTV?'. In: *Journal of Security Education*, Vol. 2(1): 11-17.
- Goodall, M. (2007), *Guidance for the Police Use of Body-Worn Video Devices*, Home Office: Londen.
- Grossmith, L., C. Owens, W. Finn, D. Mann, T. Davies & L. Baika (2015), *Police, Camera, Evidence: London's cluster randomised controlled trial of BodyWornVideo*, College of Policing: Mayor of London.
- The Guardian (2015), 'The Counted; People killed by police in the US', geraadpleegd op 10 juni 2016.
- Ham, T. van, H. Ferwerda & J. Kuppens (2010a), *Filmen tijdens Oud en Nieuw 2009-2010; Ervaringen met mobiel cameratoezicht tijdens de jaarwisseling in vijf politiekorpsen*, Bureau Beke: Arnhem.
- Ham, T. van, H. Ferwerda & J. Kuppens (2010b), *Cameratoezicht in beweging. Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie*, Bureau Beke: Arnhem.

- Ham, T. van, J. Kuppens & H. Ferwerda (2011), *Mobiel cameratoezicht op scherp: Effecten op geweld tegen de politie en het politieproces in beeld*, Bureau Beke: Arnhem.
- Hessisches Ministerium des Innern (2014), “Body-Cams” werden ab kom-mendem Jahr in ganz Hessen eingesetzt’, persbericht 1 oktober 2014.
- Hofstee, S. (2014), *Bodycams vs. Overlast D5; Evaluatie aangaande de implementatie en het gebruik van de bodycams in D5*, Nationale Politie, Eenheid Amsterdam (intern rapport).
- Ingram, P. (2015), ‘How many CCTV cameras are there globally?’, Security News Desk, 11 juni 2015.
- International Association of Chiefs of Police (2004), *The impact of video evidence on modern policing; research and best practices from the IACP study on in-car cameras*, US Department of Justice: Washington DC.
- Jennings, W., L. Fridell & M. Lynch (2014), ‘Cops and cameras: Officer percep-tions of the use of body-worn cameras in law enforcement’. In: *Journal of Criminal Justice*, 42: 549-556.
- Jennings, W., M. Lynch & L. Fridell (2015a), ‘Evaluating the impact of police officer body-worn cameras (BWCs) on response-to-resistance and serious external complaints: Evidence from the Orlando police department (OPD) experience utilizing a randomized controlled experiment’. In: *Journal of Criminal Justice*, 43: 480-486.
- Jennings, W., M. Lynch & L. Fridell (2015b), *Evaluating the Impact of Police Body-Worn Cameras (BWCs): The Orlando Police Department (OPD) Experience – Executive Summary*, University of South Florida.
- Joh, E. (2016), ‘Beyond Surveillance: Data Control and Body Cameras’. In: *Surveillance & Society*, 14(1): 133-137.
- Johnson, B. (2010), ‘Privacy no longer a social norm, says Facebook founder’. In: *The Guardian*, 11 januari 2010.
- Jurgenson, N. (2014), ‘Privacy is Dead’. In: *Wired*, maart 2014.
- Katz, C., D. Choate, J. Ready & L. Nuno (2015), *Evaluating the Impact of Officer Worn Body Cameras in the Phoenix Police Department*, Center for Violence Prevention & Community Safety, Arizona State University.
- Kleijer-Kool, L. (2015), ‘Cultureel kookboek of gajes en gekken? Kloof tussen beleid en dagelijkse praktijk van multicultureel politiewerk’. In: *Cahiers Politie-studies* 2015-2, nr. 35: 221-238.
- Kraan, J. (2015), ‘Twitter lanceert eigen livestreaming-app Periscope’, NU.nl, 26 maart 2015.

- Kuijten, B. (2016), 'Facebook begint met uitrol Facebook Live: zo werkt het', iCulture, 3 maart 2016.
- Laur, D., B. LeBlanc, T. Stephen, P. Lane & D. Taylor (2010), *Proof of concept study: Body worn video and in vehicle video*, Victoria Police Department: Victoria BC.
- Lavoie, D. (2016), 'Boston's police commissioner, union spar over body cameras'. In: *The Boston Globe*, 6 september 2016.
- Leidsch Dagblad (1998), 'Politiehelmen uitgerust met camera's', 26 mei 1998.
- Lum, C., J. Hibdon, B. Cave, C.S. Koper, & L. Merola, (2011), 'License plate reader (LPR) police patrols in crime hot spots: An experimental evaluation in two adjacent jurisdictions'. In: *Journal of Experimental Criminology*, 7: 321-345.
- Lum, C., C. Koper, L. Merola, A. Scherer & A. Reieux (2015), *Existing and Ongoing Body Worn Camera Research: Knowledge gaps and opportunities*, Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University.
- Maciag, M. (2016), 'Survey: Almost all police departments plan to use body cameras'. In: *Governing*, 26 januari 2016.
- Mateescu, A., e.a. (2016), 'Dreams of Accountability, Guaranteed Surveillance: The Promises and Costs of Body-Worn Cameras', in: *Surveillance & Society*, 14 (1): 122-127.
- Mayor of London (2015), *Mayor on track to roll-out police body cameras across the Met*. Press release London Assembly: Mayor of London.
- Mesa Police Department (2013), *On-Officer Body Camera System: Program Evaluation and Recommendations*. Presentatie Mesa Police Department: Mesa, Verenigde Staten.
- Milian, M. (2011), 'Obama watched live video of bin Laden raid, U.S. official says', CNN, 4 mei 2011.
- Miller, L. & J. Toliver (2014), *Implementing a body-worn camera program: recommendations and lessons learned*, Police Executive Research Forum: Washington DC.
- Mims, C. (2014), 'What Happens When Police Officers Wear Body Cameras'. In: *Wall Street Journal*, 18 augustus 2014.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), *Naar een veiliger samenleving*, Kamerbrief 28 684, nr. 330, 1 december 2011.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015), *Kamerbrief over waarnemen met technische hulpmiddelen bij de politie*, Kamerbrief 24 november 2015.
- Mitchell, N.E. (2014), *Annual Report 2014*, Office of the Independent Monitor: Denver.
- Monroy, M. (2016), 'Videoüberwachung mit "Bodycams": Polizei in Köln und Düsseldorf hängt sich Warnschilder um'. In: *Netzpolitik*, 29 januari 2016.

- Nagin, D.S. (2013), 'Deterrence in the twenty-first century'. In: *Crime and Justice* 42 (1): 199-263.
- National Institute of Justice (2014), *Body-Worn Cameras for Criminal Justice: Market Survey*, U.S. Department of Justice: Office of Justice Programs (NLECTC).
- Nationale ombudsman (2014), *Contrasterende beelden: onderzoek naar het optreden van politieambtenaren van Bureau De Heemstraat in de Schilderswijk in Den Haag*, 2014/078.
- 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*, Programma Sensing, Project Bodycams, 27 januari 2015.
- NBC (2007), 'Britain straps video cameras to police helmets', 13 juli 2007.
- Neyland, D. (2014), 'Replaying Society to the World through CCTV'. In: N. Thrift, A. Tickell, S. Woolgar & W. Rupp (red.) *Globalization in Practice*, Oxford University Press: 242-245.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2008), *Sociale Veiligheid Ontleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, SCP: Den Haag.
- NOS (2009), 'Politie tijdens jaarwisseling uitgerust met bodycam', 29 december 2009.
- NOS (2015), 'ME ontruimt Hobbemaplein Den Haag', 3 juli 2015.
- NOS (2016), 'Politie gaat nog dit jaar drones inzetten', 10 januari 2016.
- NU (2016), 'Belgische politie mag terreurverdachten volgen met verborgen camera's', 20 juli 2016.
- Northern Territory Police (2015), *Body worn video trial*, informatiepagina over bodycams op www.pfes.nt.gov.au.
- ODS Consulting (2011), *Body worn video projects in Paisley and Aberdeen self evaluation*, ODS Consulting: Glasgow.
- Owens, C., D. Mann & R. McKenna (2014), *The Essex Body Worn Video Trial: The impact of Body Worn Video on criminal justice outcomes of domestic abuse incidents*, College of Policing.
- Palmer, D. (2016), 'The Mythical Properties of Police Body-Worn Cameras: A Solution in the Search of a Problem'. In: *Surveillance & Society* 14(1): 138-144.
- Het Parool (2016), 'Amsterdamse taxihandhavers krijgen bodycams', 22 januari 2016.
- Police and Crime Standards Directorate (2007), *Guidance for the police use of body-worn video devices*, Home Office/ACPO.

- Politie Rotterdam (2009), *Handboek Bodycam*, Rotterdam.
- Pottage, C. (2012), *BodyWornVideo: Evaluation of the Panasonic WV-TW310 Body Worn Video Camera*, York Regional Police: Aurora.
- Ramirez, E. (2014), *A Report on BodyWorn Cameras*, Manning & Kass, Ellrod, Ramirez, Trester LLP.
- Ready, J. & J. Young (2014), 'Three Myths About Police Body Cams'. In: *Future Tense*, 2 september 2014.
- Ready, J. & J. Young (2015), 'The impact of on-officer video cameras on police-citizen contacts: findings from a controlled experiment in Mesa, AZ'. In: *Journal of Experimental Criminology*, 11: 445-458.
- Regionale Toezicht Ruimte Nederland (2015), *Businesscase Bodycam RTR-NL*, 25 januari 2015.
- Rogan, M. (2014), 'The Killing of Sammy Yatim'. In: *Toronto Life*, 14 augustus 2014.
- RTL Nieuws (2016), 'Zuipende jongeren in de gaten gehouden met bodycams', 30 juli 2016.
- Sanburn, J. (2016), 'Storing Body Cam Data is the Next Big Challenge for Police'. In: *Time*, 25 januari 2016.
- San Diego Police Department (2015a), *BodyWorn Camera Program*; update March 18, 2015.
- San Diego Police Department (2015b), *BodyWorn Cameras: First Year Update*.
- Schijndel, A. van, A. Schreijenberg, G. Homburg & S. Dekkers (2012), *Daders over cameratoezicht*, Politie & Wetenschap/Reed Business: Amsterdam.
- Schmidt-Wyk, F. (2015), 'Gewalt gegen Polizisten verringern: Rheinland-Pfalz testet Einsatz von Bodycams in Mainz'. In: *Allgemeine Zeitung*, 8 juni 2015.
- Schreijenberg, A. & G. Homburg (2010), *Steeds meer beeld; Evaluatie vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen*, Regioplan: Amsterdam, 2010.
- Security (2011), 'Politie gebruikt massaal bodycams tijdens jaarwisseling', 20 december 2011.
- Siep, P. & D. de Kool (2013), *Filmende burgers en politie: De betekenis van GSM-filmpjes van burgers voor de uitvoering van politietaken en de reputatie van de politie*, Erasmus Universiteit Rotterdam/Center for Public Innovation.
- Slim Bekeken (2016a), *Jaaroverzicht 2015 Slim Bekeken: Bijna veertig nieuwe cameraprojecten*, 5 januari 2016.
- Slim Bekeken (2016b), *Stadswachten Eindhoven krijgen bodycam op proef*, 30 januari 2016.

- Sousa, W., T. Miethe & M. Sakiyama (2015), *Body Worn Cameras on Police: Results from a National Survey of Public Attitudes*, University of Nevada.
- Staatscourant (2004), 'Privacyreglement videohelmcamerasysteem beredenen Korps landelijke politiediensten', Nr. Z2004-0258 12 november 2004, nr. 219.
- Der Standard (2016), 'Österreichs Polizei erhält Bodycams', 29 februari 2016.
- Stanley, J. (2012), *Sympathizing With The Police (Up to a Point) On Photography*, American Civil Liberties Union (ACLU).
- Stichting Freedom Inc. (2016), *Richtlijnen voor beleid voor gebruik body- en actioncams door de Nationale Politie*, onlinepublicatie: www.freedominc.nl.
- St Louis Police Department (2015), *Guidelines and procedures for the Department's Body Worn Camera pilot program*, City of St Louis Office of the Police Commissioner.
- Stoughton, S. (2016), 'Principled Policing: Warrior Cops And Guardian Officers'. In: *Wake Forest Law Review* (forthcoming, Accepted Paper Series).
- Stuttgarter Zeitung (2016), 'Testlauf mit Schulterkameras kommt', 3 februari 2016.
- Sui, L. (2016), 'Global Smartphone Shipments Hit Record 1.4 Billion Units in 2015', Strategy Analytics, 27 januari 2016.
- Taylor, E., (2016), 'Lights, Camera, Redaction... Police Body-Worn Cameras; Autonomy, Discretion and Accountability'. In: *Surveillance & Society*, 14 (1): 128-132.
- Tilley, N. (1993), *Understanding car parks, crime and CCTV; evaluation lessons from safer cities*, Police Research Group/Home Office Police Department.
- Timan, T. & N. Oudshoorn, (2012), 'Mobile Cameras as New Technologies of Surveillance? How Citizens Experience the Use of Mobile Cameras in Public Nightscapes'. In: *Surveillance & Society*, 10(2): 167-181.
- Timan, T. (2013), *Changing landscapes of surveillance; emerging technologies and participatory surveillance in Dutch nightscapes*, University of Twente.
- Trouw (2015), 'De smartphone als wapen', 7 juli 2015.
- Vocativ (2015), *Is your police force wearing body cameras?*, 15 november 2014, www.vocativ.com.
- de Volkskrant (2015), 'Politiegeweld neemt niet toe', 2 juli 2015.
- Weiss, G. (2016), 'Meerkat Has Abandoned Live Streaming To Launch A Video-Centric Social Network', *tubefilter*, 7 maart 2016.
- Welsh, B. & D. Farrington (2002), *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*, Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

- Welsh, B. & D. Farrington (2008), *Effects of Closed Circuit Television Surveillance on Crime*, Campbell Systematic Reviews 2008: 17, DOI: 10.4037/csr.2008.17.
- White, M. (2014), *Police Officer Body-Worn Cameras: Assessing the Evidence*, Office of Community Oriented Policing Services: Washington DC.
- White House (2014), *Factsheet: Strengthening Community Policing*, Office of the Press Secretary: Washington DC.
- Williams, T., J. Thomas, S. Jacoby & D. Cave (2016), 'Police Body Cameras: What Do You See?'. In: *New York Times*, 1 april 2016.
- Wokke, A. (2015), 'Ongeveer helft dataverkeer KPN-netwerk bestaat uit streaming video', *Tweakers*, 27 oktober 2015.
- Woud, A. van der (2015), *De nieuwe mens; de culturele revolutie in Nederland rond 1900*, Amsterdam: Prometheus | Bert Bakker.
- Wyllie, D. (2012a), 'Survey: Police officers want body-worn cameras', *PoliceOne.com*, 23 oktober 2012.
- Wyllie, D. (2012b), 'Expert insights on body-worn video cameras', *PoliceOne.com* 14 augustus 2012.
- ZeitOnline (2015), 'Körperkameras; Einsatz mit drei Augen', 10 april 2015.
- Ziegler, P.M. (2015), 'Polizei Hamburg mit Bodycams: Achtung, Aufnahme!'. In: *Heise*, 19 juni 2015.

Bijlagen

1 Leescommissie

De conceptversie van dit rapport is gelezen en becommentarieerd door een leescommissie. De leden van de leescommissie deden dit op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid.

- Dhr. mr. dr. ir. B.H.M. Custers
Rijksuniversiteit Leiden – eLaw Centrum voor recht en digitale technologie
- Dhr. dr. D. de Kool
Erasmus Universiteit Rotterdam – RISBO
- Dhr. drs. S. Lindaart
Nationale Politie – Eenheid Den Haag, voormalig landelijk projectleider bodycams
- Mw. S. Smit
Nationale Politie – Programma Sensing, landelijk projectleider bodycam
- Dhr. dr. T. Timan
Universiteit Tilburg – Tilt: Tilburg Institute for Law, Technology, and Society

Dit onderzoek is vanuit de commissie Politie & Wetenschap begeleid door mw. dr. M. Dozy en dhr. mr. drs. K. Loef.

2 Geïnterviewden

In aanvulling op de literatuur zijn interviews gehouden met een flinke groep deskundigen. Deze gesprekken waren bedoeld om antwoord te zoeken op praktische vragen over de inzet van bodycams en op beleidsmatige vragen over de ideeën achter die inzet. Er zijn persoonlijke gesprekken gevoerd met vijftien personen, zoals uit het overzicht hieronder blijkt. Daarnaast hebben acht dossierhouders bodycam uit de eenheden van de Nationale Politie een vragenlijst ingevuld. Tot slot heb ik een groepsgesprek gevoerd met tien horeca-experts uit alle regionale eenheden.

In totaal is er dus informatie verzameld bij 33 personen. Dat zijn er meer dan de oorspronkelijke achttien die waren voorzien bij aanvang van het onderzoek, omdat lopende het onderzoek in overleg met Politie & Wetenschap voor een andere tactiek is gekozen om meer personen te kunnen bereiken. De hoeveelheid informatie is dus groter dan vooraf gepland en afkomstig van een zeer brede groep respondenten. Dat heeft een gedetailleerd beeld van de bodycam opgeleverd.

- Dhr. J.J.M. van Benthem – Nationale Politie, Landelijke Eenheid
- Dhr. B. van Dijk – Nationale Politie, Landelijke Eenheid
- Dhr. B. Engberts – Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Politie
- Dhr. E. Gilissen – Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
- Dhr. P. de Heer – Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Veiligheid en Bestuur
- Dhr. S. Lindaart – Nationale Politie, Eenheid Den Haag
- Dhr. T. Metin – Gemeente Amsterdam, Dienst Stadstoezicht
- Dhr. R. Nieuwenbroek – Nationale Politie, Landelijke Eenheid
- Dhr. R. Peeters – Gemeente Amsterdam, Dienst Stadstoezicht
- Dhr. H. Schönfeld – Nationale Politie, Korpsleiding
- Dhr. J. Stam – Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
- Dhr. S. Stoughton – University of South Carolina, School of Law
- Mw. M. Verbeek – Gemeente Amsterdam, Dienst Stadstoezicht
- Dhr. M. White – University of Arizona, Verenigde Staten
- Dhr. R. Zenger – Stichting Freedom Inc.

Dossierhouders bodycam

Alle dossierhouders bodycam in de regionale eenheden en de Landelijke Eenheid kregen in juni 2016 een vragenlijst toegestuurd. Daarin ging het over de vraag welke doelen de bodycam momenteel bereikt en welke doelen de bodycam zou kunnen bereiken. Tevens vroeg ik concrete voorbeelden uit de praktijk om in het rapport te verwerken. De vragenlijst is ingevuld door acht personen. Daarnaast heb ik aanwezig mogen zijn (in maart, oktober en november 2016) bij het maandelijks overleg van de dossierhouders bodycam dat door de landelijke projectleider wordt georganiseerd.

Horeca-agenten

Tijdens een overleg van tien horeca-agenten (juni 2016) uit alle regionale eenheden heb ik informatie verzameld. Alle deelnemers hadden ofwel zelf ervaring met bodycams of konden vertellen over ervaringen van hun collega's. In dit gesprek ging het over de vraag welke meerwaarde bodycams in de praktijk hebben en welke meerwaarde ze in theorie nog meer zouden kunnen hebben.

3 Meta-evaluatie

Verantwoording

De zoektocht naar evaluaties van bodycams begon op Google. Invullen van de zoekterm ‘bodycam’ leverde ruim 630.000 hits op en ‘body-worn video camera’ leverde er zelfs 7,5 miljoen op. Die lijst is allereerst flink ingekort door extra termen toe te voegen die in de publicatie moesten voorkomen, zoals ‘onderzoek OF evaluatie’ en in het Engels ‘research OR evaluation’.

Na een snelle eerste screening van die resultaten, heb ik enkele relevante en redelijk recente publicaties geselecteerd die ik grondiger heb bestudeerd. De literatuurlijsten van die publicaties heb ik doorzocht om te zien welke andere evaluaties werden genoemd. Al die evaluaties heb ik vervolgens ook weer opgezocht en daarin deed ik hetzelfde totdat er geen nieuwe titels meer bij kwamen. Daarnaast heb ik aan een aantal onderzoekers in binnen- en buitenland gevraagd relevante publicaties aan me te mailen. Ook dat leverde veel nuttige literatuur op.

In totaal heb ik 36 evaluaties van bodycams bij de politie gevonden. Ze staan allemaal in de literatuurlijst. Nadere bestudering leerde me dat achttien van die evaluaties geen empirische informatie hadden verzameld of geen uitspraak deden over effecten: dit waren veelal puur technische evaluaties van bodycams. De overige achttien evaluaties deden wel een uitspraak over het effect van bodycams op basis van empirische informatie. De evaluaties kwamen uit vijf verschillende landen, maar ik heb alleen gezocht naar Engelstalige en Nederlandstalige publicaties, dus de kans bestaat dat er evaluaties uit andere landen ontbreken. Het aantal evaluaties in andere talen is onbekend, maar zal ongetwijfeld snel gaan groeien in de komende tijd, zoals in de hoofdtekst van dit rapport al is vermeld.

Tabel B3.1: Herkomst evaluaties

Land	Aantal evaluaties
Verenigde Staten	6
Verenigd Koninkrijk	4
Nederland	4
Canada	3
Australië	1
Totaal	18

Om conclusies over het causale effect van bodycams te kunnen trekken moet onderzoek aan hoge kwaliteitseisen voldoen. De gouden standaard is de *randomized controlled trial*. In dergelijk onderzoek wordt een groep politiemensen volstrekt willekeurig in twee groepen verdeeld: een experimentele groep en een controle-groep. De willekeurige toewijzing betekent dat beide groepen in statistische zin precies gelijk zijn: iedereen heeft een gelijke kans om in de experimentele of controlegroep terecht te komen. Vervolgens krijgt de experimentele groep de bodycam en de andere groep niet. Als er na afloop van de proefperiode significante verschillen zijn tussen de twee groepen mogen die aan de bodycam worden toegeschreven (omdat er verder geen verschillen waren tussen de groepen).

Deze ‘gouden standaard’ met *random assignment* is meestal onhaalbaar – en ook methodologisch valt er het een en ander af te dingen op deze onderzoeksopzet. Alternatieven zijn er gelukkig ook. Om conclusies over causale effecten te mogen trekken, moet onderzoek minimaal aan twee voorwaarden voldoen: er moet een ‘voor’- en een ‘na’-meting zijn gehouden en er moet een vergelijking zijn gemaakt tussen een ‘wel’- en een ‘niet’-conditie.

- ‘Voor’ en ‘na’

Om ontwikkelingen in de tijd vast te kunnen stellen moet er een voor-en-na-meting worden gehouden. Retrospectief onderzoek na afloop van de proefperiode is niet goed genoeg: herinneringen worden deels ingekleurd door recente ervaringen.

- ‘Wel’ en ‘niet’

Om andere verklaringen dan de bodycam voor een eventueel verschil tussen ‘voor’ en ‘na’ uit te kunnen sluiten, moet er onderscheid worden gemaakt tussen een experimentele groep die met bodycams werkt en een controlegroep zonder bodycams.

In tabel B3.2 classificeer ik de achttien aangetroffen evaluaties voor vier verschillende kwaliteitsniveaus: hoe hoger het niveau, hoe groter de betrouwbaarheid waarmee uitspraken over effecten kunnen worden gedaan.

Tabel B3.2: Kwaliteitsniveau van evaluaties bodyscan

Niveau	Aantal evaluaties
1. Anekdotisch	6
2. ‘Voor’ en ‘na’	3
3. ‘Wel’ en ‘niet’	5
4. <i>Randomized controlled trial</i>	4
Totaal	18

De gouden standaard van de randomized controlled trial werd gehaald door vier van de achttien evaluaties. Nog eens vijf evaluaties haalden het niveau daar direct onder: zij hadden een voor/na-vergelijking gecombineerd met een wel/niet-vergelijking. Ook die vijf onderzoeken maken conclusies over causaliteit mogelijk. De overige negen evaluaties laten dergelijke conclusies niet toe: drie hadden alleen een voor/na-vergelijking zonder controlegroep en zes evaluaties hadden alleen een ‘na’-meting (dus alleen anekdotische uitspraken over effecten).

Tabel B3.3: Evaluatie Verenigd Koninkrijk – Plymouth Police 2007

Camera	Archos
Experiment	2005-2006: 6 bodycams; vanaf mei 2006: 50 bodycams
Onderzoeksopzet	Politieregistraties over twee jaar ‘voor’ en ‘na’ vergelijking met controlegebied
Resultaten	<p>Klachten tegen politie: -14%</p> <p>Geregistreerd aantal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • geweldsmisdrijven: -1% • geweld met letsel: -13% <p>Constatering overtredingen (<i>sanction detection</i>): +27%</p> <p>Zaken naar justitie gebracht: +7%</p> <p>Papierwerk: -23%</p> <p>Tijd besteed aan <i>foot patrol</i>: +9%</p>
Overig	<p>Politie mensen denken professioneler en meer servicegericht te werken door groter bewustzijn van interactie met publiek</p> <p>Technische zaken: hoofdband bleek ongemakkelijk (druk op slapen), interferentie met radio, niet altijd opname als bodycam met afstandsbediening werd aangezet</p>

Tabel B3.4: Evaluatie Verenigd Koninkrijk – Essex Police 2014

Camera	Onbekend
Experiment	70 bodycams, uitsluitend ingezet na oproepen van huiselijk geweld
Onderzoeksopzet	Randomised Controlled Trial
Resultaten	<p>Aantal aanhoudingen door politie: geen verschil</p> <p>Constatering overtredingen (<i>sanction detection</i>): geen verschil</p> <p>Aantal <i>charges</i>: 81% versus 72% (minder waarschuwingen)</p> <p>Te weinig zaken om uitspraak te kunnen doen over veroordelingen</p>
Overig	<p>Er waren veel technische problemen: de opnames bleken vaak mislukt (geen opname, verkeerde hoek, geen/slecht beeld bij duisternis), de bediening werd moeilijk gevonden, bodycam was te groot. Veel testers namen bodycam niet meer mee: beter ontwerp en meer gebruiksgemak van bodycam zijn nodig om succes te kunnen worden</p>

Tabel B3.5: Evaluatie Verenigd Koninkrijk – Metropolitan Police 2015

Camera	Onbekend
Experiment	500 bodycams, uitsluitend in noodhulp
Onderzoeksoptzet	Randomised Controlled Trial
Resultaten	Klachten tegen politie: geen significant verschil Aantal fouilleringen (<i>stop & search</i>) door politie: geen verschil Aantal aanhoudingen (<i>arrests</i>) door politie: geen verschil
Overig	Bodycams leverden anekdotisch bewijs op voor de-escalerend effect. In een geval leverden de beelden bruikbare <i>intelligence</i> op over een jeugdbende. Een verklaring van burger dat agenten zich agressief hadden gedragen bleek ongefundeerd. Beelden van bodycams zijn gebruikt voor opleiding over het gebruik van het stroomstootwapen Gebruik bodycams bleef achter bij afspraken: training was nodig om doel bodycams uit te leggen. Training 'tweede lijn' die opgenomen beelden moest gebruiken bleek ook essentieel

Tabel B3.6: Evaluatie Canada – Edmonton Police 2015

Camera	Taser Axon Flex Reveal Media RS3 SX
Experiment	55 politiemensen met bodycam, 166 politiemensen zonder bodycam
Onderzoeksoptzet	Politieregistraties Enquêtes onder 329 burgers Onderzoek naar rechtszaken Literatuuronderzoek
Resultaten	Klachten tegen politie: geen effect Geweldsgebruik door politie: geen effect Waarde voor opsporing/vervolg: onbekend (geen rechtszaken geweest) Opinies burgers: in gelijke mate negatief als positief, verwachtingen zijn (onrealistisch) hoog
Overig	Bodycams hebben mogelijk meerwaarde voor politie, maar er zijn belangrijke redenen om te wachten met invoering. Eerst moet de hardware beter, inclusief het beheer van beelden conform politiestandaarden. Onduidelijk wanneer bodycam aan moet en wanneer hij uit moet: veiligheids- en privacyoverwegingen moeten verder worden uitgewerkt Waarde van beeldmateriaal blijkt sterk subjectief: idee dat beelden feitelijk en onweerlegbaar bewijs opleveren is onjuist Rechtbanken zijn nog niet toegerust voor het ontvangen en gebruiken van beelden van bodycams

Tabel B3.7: Evaluatie Verenigde Staten – Mesa Police 2013

Camera	Taser Axon Flex
Experiment	50 politiemensen met bodycam (deel vrijwilligers, deel aangewezen) 50 politiemensen zonder bodycam als controlegroep
Onderzoeksoptzet	Enquête onder politie Evaluatie van circa 3700 <i>contact cards</i> na elke interactie met burger
Resultaten	Klachten tegen politie: -40% Geweldgebruik door politie: -75%
Overig	Twee richtlijnen: eigen keuze om bodycam aan te zetten ('exercise discretion and activate when deemed appropriate') of zo veel mogelijk contacten filmen ('make every effort to activate bodycam in any contact with the public'). Eerste richtlijn leidde tot 42% minder opnames Agenten die zich vrijwillig aanmeldden maakte gemiddeld 71 opnames per maand; aangewezen agenten maakten gemiddeld 28 opnames per maand

Tabel B3.8: Extra analyses in 2015 op basis van het experiment door Mesa Police in 2013

Resultaten	Contacten geïnitieerd door politie: +14% Aantal fouilleringen: -10% Waarschuwingen gegeven: -5%
Overig	Agenten met bodycams zijn proactiever in contacten met burgers, waarschijnlijk omdat ze verdacht gedrag al hebben gefilmd voordat ze contact legden. Bij kleine overtredingen komen dragers van bodycams vaker in actie, waarschijnlijk uit angst voor beschuldiging van 'neglect of duty' als ze dat niet doen Agenten met bodycams zijn wel meer risicomijdend (<i>cautious</i>) bij fouilleren en arrestaties, waarschijnlijk door twijfel of er wel voldoende reden is voor die handelingen

Tabel B3.9: Evaluatie Verenigde Staten – Rialto Police 2014

Camera	Taser
Experiment	54 politiemensen met bodycam gedurende 12 maanden Per shift werd bepaald of er met of zonder bodycam werd gewerkt
Onderzoeksopzet	Randomised Controlled Trial
Resultaten	Aantal klachten: daling van 24 naar 3 (-87%) Geweldsgebruik door politie: daling van 67 naar 25 (-63%)
Overig	Ook in de diensten zonder bodycams daalde het aantal klachten en geweldsgebruik door de politie – deze onderzoeksopzet is wellicht ongeschikt voor dit soort onderzoek In financiële termen zijn de baten van bodycams vier keer zo groot als de kosten

Tabel B3.10: Evaluatie Verenigde Staten – Phoenix Police 2015

Camera	VieVu
Experiment	56 bodycams
Onderzoeksopzet	Experimentele groep vergeleken met controlegroep 15 maanden 'voor' en 'na' Beeldmateriaal bodycams (17.000 videofragmenten) Politieregistraties over aanhoudingen (4600 aanhoudingen) Klachten Registraties van rechtbank
Resultaten	Klachten tegen politie: -23% Gegronde klachten tegen politie: -53% Aanhoudingen: +17% Doorlooptijd tot aanleveren bij OM: van 96 naar 78 dagen
Overig	Vervolgingen na huiselijk geweld 'verdubbeld', veroordelingen 'verviervoudigd' Levering beelden aan rechtbank was problematisch Bredere invoering bodycam vereist strategie vanuit politie voor wegnemen angst voor extra controles door leidinggevenden

Tabel B3.11: Evaluatie Verenigde Staten – Orlando Police 2015

Camera	Taser Axon Flex
Experiment	<p>89 agenten meldden zich vrijwillig aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 46 agenten kregen een bodycam • 43 agenten kregen geen bodycam
Onderzoeksopzet	<p>Randomised Controlled Trial</p> <p>Twaalf maanden 'voor' en 'na'</p> <p>Analyse registraties klachten, verzet en verwondingen</p> <p>Surveys onder agenten (vier metingen) en diepte-interviews</p>
Resultaten	<p>Geweld door politie na verzet bij aanhouding: -28% (van 78% naar 56%)</p> <p>Ernstige klachten tegen politie: -50% (van 17% naar 9%)</p> <p>Interne klachten: geen verschil</p> <p>Verwondingen agenten: geen verschil</p>
Overig	<p>Forse technische problemen: snoeren lieten los, slechte beeldkwaliteit</p> <p>Voor invoering moet groep beleidsmakers worden aangesteld</p> <p>Bodycam was volgens gebruikers vooral geschikt voor trainingen</p> <p>Verder onderzoek nodig voor agenten die zich niet vrijwillig aanmelden</p> <p>Verder onderzoek nodig in landelijke gebieden versus stedelijke gebieden</p>

4 Kritische vragen

Als er een evaluatierapport verschijnt over de effecten van bodycams moet je niet alleen kijken of het onderzoek goed is uitgevoerd, maar ook of de conclusies wel iets zeggen over de Nederlandse situatie. Kijk naar de technische en organisatorische context en stel vragen over de doelen.

Wat voor een bodycam was het precies?

Werd er alleen video of ook audio opgenomen? Hoeveel graden gezichtsveld had de bodycam? Hoeveel frames per seconde werden opgenomen? Waren de beelden ook van goede kwaliteit bij duisternis of slecht weer? Tot op hoeveel meter konden personen worden herkend? Werden de beelden met encryptie beveiligd? Was het een bodycam met of zonder buffering? Hoe lang ging de batterij mee? Waar werd de bodycam gedragen: op hoofd of borst, of schouder, pols of bril? Was het aan de buitenkant van het apparaat duidelijk of het aan of uit stond? Was er een rechtstreekse videoverbinding of werden de beelden alleen lokaal opgeslagen?

Wie werkten er in welke situaties met de bodycam?

- Werd de bodycam gebruikt door een deel van de politiemensen tijdens bepaalde diensten of door alle politiemensen tijdens alle diensten? Was het gebruik van de bodycam verplicht of werkten er alleen vrijwilligers mee? Werd er alleen buiten op straat gefilmd of ook binnen panden?
- Kregen gebruikers vooraf een goede training? Werden de gebruikers begeleid tijdens het gebruik van de bodycam?
- Stond de bodycam altijd aan of alleen als de drager daarvoor koos? Was er een richtlijn bij welke interacties de bodycam aan moest worden gezet of bepaalde de gebruiker dat zelf? Moest het aanzetten mondeling bekend worden gemaakt?
- Wie stelde de beelden veilig? Kon de gebruiker de opgenomen beelden terugkijken? Voordat hij een proces-verbaal opstelde of daarna? Mocht het proces-verbaal daarna nog worden gewijzigd? Kon de leidinggevende de opgenomen beelden terugkijken? Wisten de gebruikers of hun leidinggevende de opgenomen beelden kon terugkijken?
- Mochten burgers beelden opvragen en bekijken? Mochten televisiemakers en websites beelden van de bodycam uitzenden? Wisten gebruikers vooraf dat de beelden openbaar zouden (kunnen) worden?

Wat waren de doelen van de bodycam?

- Welke doelen moesten er worden bereikt? Minder klachten tegen de politie? Minder geweld tegen de politie? Minder geweld door de politie? Minder geweld tussen burgers onderling? Veiliger gevoel van politie? Van burgers? Meer vertrouwen van burgers in de politie? Meer transparantie over politiewerk? Gebruik van beelden voor reconstructie van gebeurtenissen? Voor opsporingsdoeleinden? Als bewijs in de rechtszaal? Voor training en coaching van collega's? Voor PR en communicatie over politiewerk?
- Was er een duidelijk hoofddoel? Was duidelijk welk doel voorrang moest krijgen als bepaalde doelen onmogelijk tegelijkertijd konden worden behaald? Werden de doelstellingen tussentijds bewaakt of schoven deze langzaam op naar andere doelen? Streefde de werkvloer naar dezelfde doelen als de top van de organisatie?

Abstract (Nederlands)

Dit internationale literatuuronderzoek beantwoordt de vraag welke meerwaarde bodycams kunnen hebben voor politiewerk, in Nederland en in andere landen. Het doel is om de *black box* van de bodycam te openen en te ontdekken op welke manier en onder welke omstandigheden bodycams de beoogde doelen kunnen bereiken. Die vraag, en dus ook het antwoord, is veel ingewikkelder dan de gebruikelijke zwart-witvraag: ‘Werkt de bodycam wel of niet?’ Er zijn negen evaluaties aangetroffen die voldeden aan de criteria voor de meta-evaluatie. Vijf daarvan lieten zien dat het aantal klachten tegen politiemensen aanzienlijk daalde (van 14 tot 87% daling). Geweldsgebruik door de politie daalde volgens drie van de negen evaluaties (met 28 tot 75%). De meest indrukwekkende resultaten zijn echter allemaal in de Verenigde Staten behaald en niet in het Verenigd Koninkrijk of Canada. Dat toont overtuigend aan dat de context ertoe doet: de relatie tussen politie en burgers verschilt van land tot land en dat beïnvloedt de effecten die bodycams kunnen hebben. De meerwaarde van bodycams voor opsporing en vervolging is nog niet vaak onderzocht: slechts twee van de bestudeerde evaluatierapporten rapporteerden positieve, zij het kleine, bijdragen van bodycams aan de strafrechtketen. Zeven van de negen evaluaties lieten ook zien dat er technische problemen waren, soms zo ernstig dat de pilot er tijdelijk door moest worden stilgezet.

Als het de bedoeling is de mogelijke meerwaarde van bodycams te verzilveren, moeten we beter begrijpen hoe mechanismen en contexten leiden tot specifieke resultaten. De bijdrage aan de theorievorming die deze studie levert is een beschrijving en beoordeling van de theoretische plausibiliteit van en het empirisch bewijs voor drie mechanismen (vooraf, tijdens en achteraf) en drie contexten (technisch, fysiek en beleidsmatig). De belangrijkste conclusie luidt dat elk van de drie mechanismen in theorie plausibel is, maar dat er nog geen stevig empirisch bewijs is. Of een bodycam de mogelijke meerwaarde zal opleveren hangt af van de context, die in positieve zin kan bijdragen aan het activeren van het gewenste mechanisme of dit in negatieve zin kan beïnvloeden. De manier waarop bodycams worden gebruikt heeft bijvoorbeeld invloed op het eindresultaat. Geweld door de politie of het aantal klachten hangt deels af van de vraag of de politie zelf de bodycam uit kan zetten. Het aantal opnames dat wordt gemaakt door politiemensen hangt voor een groot deel af van de instructie die zij krijgen: zijn ze verplicht elke interactie op te nemen of krijgen ze ruimte om dat zelf te bepalen? Er volgen vijf specifieke aanbevelingen voor de politiepraktijk in Nederland uit deze conclusie, en die staan in dit rapport. Een

overkoepelende aanbeveling is om een onderzoeksprogramma te starten waarbij de Nationale Politie verschillende experimenten faciliteert en Politie & Wetenschap deze evalueert in een gecoördineerd programma gericht op het breed verspreiden van wetenschappelijke en praktische geleerde lessen.

Trefwoorden: bodycam, politie, meta-evaluatie, literatuurstudie, CMO-configuraties

Abstract (English)

This international literature review tries to answer the question what potential value body-cams have for policing, both in the Netherlands and abroad. The goal is to open up the 'black box' of the body-cam and find out in what way and under what circumstances body-cams can achieve the desired outcomes. This question, and the answer, is far more complex than the usual dichotomy: 'Does the body-cam work: yes or no?' Nine evaluations met the requirements to be included in a meta-evaluation. Five of these showed that the number of complaints against the police dropped considerably (ranging from 14 to 87 percent reduction). The use of force by the police diminished according to three of the nine evaluations (with 28 to 75 percent). All major positive results, however, came from the United States, not the United Kingdom or Canada. This is compelling evidence that context matters: the relationship between the police and civilians differs from country to country influencing the results body-cams can have. The added value of body-cams for law enforcement (prosecution) has not been researched extensively: only two of the evaluations reported positive, albeit small, advantages of body-cams for the judiciary. Seven out of the total of nine studies reported technical problems, sometimes so severe that pilot programs had to be temporarily suspended.

In order to maximise the potential benefits of body-cams, we need to have a better understanding of mechanisms and contexts that produce specific outcomes. The theoretical contribution of this report to the study of bodycams is a description and assessment of the plausibility of and empirical support for three mechanisms (before, during and after) and three contexts (technical, physical and policy). The most important conclusion is that all three mechanisms are theoretically plausible, but that robust empirical evidence is still absent. Whether the body-cam will fulfill its potential is determined by the context that can either stimulate or hinder the firing of the desired mechanism. For instance, the way that body-cams are used impacts the ultimate result. Use of force and the number of complaints vary depending on whether officers are able to turn their body-cams off themselves. The number of recordings made by officers depends to a considerable degree on the instructions they receive: is it mandatory to record all interactions or do officers decide themselves? Five specific recommendations for policing practice in the Netherlands follow from these conclusions; these are discussed in the report. One general recommendation is to initiate a research programme in which the Dutch National Police facilitates different experiments and *Politie & Wetenschap* evaluates these in a co-

ordinated programme with the aim of disseminating scientific and practical lessons learned.

Keywords: Body-worn cameras, police, meta-evaluation, literature review, CMO-configurations

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. dr. H.G. van de Bunt Hoogleraar Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr. drs. C. Bangma Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Veiligheid en Justitie prof. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht drs. J.W. Swaan EMPM Politie, Eenheid Amsterdam drs. M. van Tankeren Operational auditor, onderzoeker Eenheid Den Haag
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieacademie Arnhemseweg 348 7334 AC Apeldoorn Postbus 834 7301 BB Apeldoorn www.politeenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksmā, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdriven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLDP, 2005
29. **Groepszedenmisdriven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006

- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Nog niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008

42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010

- 51a. Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
- 52. Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingsservaring op de schietprestatie onder druk**
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 54. Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
- 55. Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
- 56. Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
- 57. De mythe ontfafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
- 58. Proactief handhaven en gelijf behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011

- 59a. De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 60. De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 61. Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
- 62. Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
- 63. Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
- 64. Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
- 65. Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
- 66. Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
- 67. Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 68. Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
- 69. Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
- 70. Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013

71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014
74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachten-verhoren**
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. **Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland**
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015

83. **Demonstratieve kampementen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. **Private ordebewaarders bij betogingen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. **Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams**
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015
86. **‘Onnodige’ bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel**
J. Kort & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2015
87. **Politie en GHB-problematiek op het platteland**
T. Nabben & D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, 2016
88. **Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk**
J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, Radboud Universiteit Nijmegen, 2016
89. **Samen of apart. De invloed van overleg tussen agenten bij het opstellen van het proces-verbaal**
A. Vredevelde, L. Kesteloo & P.J. van Koppen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2016
90. **Overvallen in beeld. Gedrag van daders, slachtoffers en omstanders**
M.R. Lindegaard, W. Bernasco & T. de Vries, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2016
91. **Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden**
W. Landman & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
92. **VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk**
R. Salet & J. Terpstra, m.m.v. P. Frielink, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017

