

ETHISCHE ANALYSE BODYCAMS BIJ BOA'S

17 maart 2023

Casus behandeld in de Ethische Commissie Enschede

bestaande uit:

Sophie Kuijt (voorzitter)

Ciano Aydin

Ellis van Dooren-Wisseborn

Michael Nagenborg

Merel Noorman

www.enschede.nl/ethischecommissie

Inhoud

Introductie in de casus Bodycams bij BOA's
Vragen aan de Ethische Commissie
Ethische analyse door de Ethische Commissie
Nawoord

Introductie in de casus Bodycams bij BOA's

Sensoren worden steeds mobieler; de bodycam is daar een concreet voorbeeld van. Een bodycam is een kleine camera die een agent of Bijzonder Opsporingsambtenaar (BOA) aan diens pak draagt en in geval van nood aan kan zetten ter beveiliging van hem/haar zelf. Door de opnames terug te zien, kunnen ze ook nog reflecteren op hun handelen.

De politie zet al in Nederland, en bijvoorbeeld ook in België, al jaren de bodycams in als extra instrument voor agenten. De introductie van deze sensoren in de maatschappij gebeurt dus al op verschillende plekken, maar het is nog geen 'gemeengoed'.

De gemeenteraad van Enschede heeft op 31 mei 2021 een motie aangenomen waarin het college van Burgemeester en Wethouders van Enschede werd opgedragen bodycams voor BOA's te implementeren. BOA's treden handhavend op in de Openbare Ruimte, tegen overlast, verloedering en onveilige situaties. BOA's ervaren dat zij met meer verbaal en fysiek geweld geconfronteerd worden.

Sinds de motie is het nodige in gang gezet om daadwerkelijk met een pilot van bodycams bij BOA's te kunnen starten. Zoals een verkenning van de technische mogelijkheden van bodycams, naar ervaringen elders en naar alternatieve maatregelen om de veiligheid van BOA's te borgen. BOA's in Enschede hebben inmiddels ook een training gekregen over de bodycams, waarin aandacht is besteed aan veilig werken, de vigerende wetgeving en de werkinstructie. Het is de bedoeling dat de bodycam de hele dag filmt, maar de gegevens wist na 1 minuut. De BOA kan in een dreigende situatie de knop indrukken en dan blijven de opnames bewaard. De BOA moet wel direct melden dat hij de knop in drukt. Inzagerecht maakt dat de beelden een tijdje bewaard moeten worden, ze mogen juridisch gezien niet meteen worden gewist.

De Ondernemingsraad is gevraagd om in te stemmen met de invoering van de bodycam bij BOA's. Inwoners zijn niet rechtstreeks bevraagd over de bodycams of betrokken bij het opstellen van de DPIA. Wel zal de gemeente Enschede actief communiceren over de inzet van de bodycams. De BOA's geven informatie over de bodycams en ook online is informatie te vinden in de vorm van persberichten en veel gestelde vragen.

Doel van de bodycam bij BOA's is in eerste instantie het vergroten van (het gevoel van) de veiligheid van de BOA's, vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap. In tweede instantie (maar als bijkomend effect)

wordt meerwaarde gezien in de mogelijkheid om met behulp van de bodycam-opnames te reflecteren op het handelen van de BOA's. Daarnaast kan het worden opgevraagd als eventuele bewijslast bij aangiftes.

Met het oog op de AVG is in overleg met de Privacy Officer en de Functionaris voor Gegevensbescherming in maart 2023 een DPIA afgerond. Ambtelijk is een ethische analyse uitgevoerd, die tijdens de vergadering van 17 maart 2023 door de Ethische Commissie is besproken.

Vragen aan de Ethische Commissie

De gemeente Enschede heeft de Ethische Commissie gevraagd om te reflecteren op de ethische analyse die de gemeente Enschede ambtelijk heeft voorbereid aan de hand van de volgende vragen:

- 1. Heeft de gemeente een zorgvuldige ethische reflectie gedaan of heeft de Ethische Commissie nog suggesties of aanvullingen?*
- 2. Treft de gemeente voldoende passende maatregelen om een ethische verantwoorde inzet van bodycams in Enschede te kunnen doen?*

Nadere informatie over de werkwijze en samenstelling van de Ethische Commissie Enschede is te vinden op www.enschede.nl/ethischecommissie.

Ethische analyse door de Ethische Commissie

In antwoord op vraag 1

Enkele aannames in de ethische analyse van de gemeente Enschede zouden verder kunnen worden uitgewerkt. Zoals de afwegingen om al dan niet bodycams in te zetten.

Wees heel expliciet over wat het hoofddoel is: is dat de veiligheid of het veiligheidsgevoel van BOA's? Ook het gebruik van camerabeelden als bewijslast kan aan de orde zijn, ook al is dat geen doel. En de beelden worden gebruikt om van te leren. Misschien moeten al deze doelen wel benoemd worden: veiligheid BOA's, veiligheidsgevoel BOA's, leren en bewijslast.

Denk ook aan het effect dat bodycams en het gebruik van de beelden kunnen hebben op het vertrouwen in de overheid en in BOA's: weeg dat mee. Het gevoel van veiligheid staat onder druk sinds corona, maar heeft ook een relatie met het imago van de BOA's. BOA's delen verkeersboetes uit en worden daarom negatief benaderd, maar ze kunnen ook een gebiedsverbod regelen tegen drugsoverlast en dan pakt het voor inwoners positief uit. De veiligheid van BOA's staat voorop, maar de BOA kan de camera activeren op basis van zijn veiligheidsgevoel. De gemeente zal duidelijk moeten zijn over het primaire doel is, de veiligheid van de BOA of diens veiligheidsgevoel.

De legitimiteit van bodycams wordt mede bepaald door de mate waarin er bewijs is voor het beeld dat BOA's agressief worden benaderd in Enschede. Leg goed uit waar dat uit blijkt. Het blijkt bijvoorbeeld uit meldingen van incidenten die BOA's doen in het systeem. Uit onderzoek naar het gebruik van bodycams door de politie in Duitsland blijkt dat bodycams juist de agressie verhogen. Met als kanttekening daarbij dat de situatie waarin bodycams worden gebruikt een belangrijke factor is, want de bij de politie gaat het wellicht al meteen om zwaardere delicten.

De afweging om te besluiten tot de inzet van bodycams bepaalt ook de legitimiteit van de inzet. Wegen de voordelen op tegen de nadelen? Noodzakelijkheid van de inzet van de bodycam is belangrijk om te onderbouwen, uit oogpunt van transparantie, ethische verantwoording en vanuit juridisch oogpunt (wettelijk vastgelegde mogelijkheden van BOA's).

Wees heel duidelijk wat de reden is om juist bodycams in te zetten in plaats van andere instrumenten die al dan niet zijn onderzocht, zoals bijvoorbeeld het dragen van een wapenstok of de-escalatietrainingen. Waarom zijn de bodycams de beste oplossing om (het gevoel van) veiligheid te verbeteren, volgens de gemeente Enschede? De wettelijke grondslag is voor alle gemeenten gelijk, dus hoe is de rechtvaardigheid in Enschede bij de inzet van bodycams geborgd, vergeleken met andere gemeenten en andere maatregelen?

Andere manieren om iets te doen aan het imago en gevoel van veiligheid van BOA's zijn ook verkend door de gemeente Enschede en waar nodig toegepast. De gemeente ziet wel alternatieven, zoals campagnes, wapenstok en handboeien, maar die alternatieven hebben volgens de gemeente een grotere negatieve impact, zeker de zogenaamde geweldsmiddelen.

Laat explicieter zien welke (niet-technologische) alternatieven er zijn en waarom daar niet voor gekozen is.

In antwoord op vraag 2

De gemeente Enschede zou haar afweging verder kunnen aanvullen ten aanzien van de passende maatregelen die zij neemt om bodycams zorgvuldig in te zetten. Afwegingen met oog voor zowel het perspectief van de BOA als het perspectief van inwoners, dus voor de 'powerbalance'. Beschrijf goed hoe met de maatregelen de menselijke (gelijk)waardigheid en autonomie als waarden worden beschermd voor zowel BOA's als voor inwoners. En vergeet niet dat de camera ook beelden kan maken van dieren, zoals bijtende honden. Omdat de inzet van de bodycams starten als een pilot, moet er ook een evaluatie plaatsvinden, gebaseerd op duidelijk omschreven criteria voor succes. Wat bepaalt of de pilot succesvol is of niet?

De gemeente Enschede heeft er bijvoorbeeld voor gekozen om het gebruik van de bodycam door BOA's te verplichten. Dat vraagt om uitleg. Agressie komt voor in alle soorten gevallen en op alle plekken in de stad. De gemeente wil voor iedereen en in alle situaties de risico's beperken en daarom mag de BOA niet zelf kiezen voor het al dan niet gebruik van de bodycam. Die verplichting heeft invloed op de BOA en vraagt daarom ook om aandacht voor diens perspectief, bijvoorbeeld voor diens privacy en autonomie. De bodycam beïnvloedt/beperkt de privacy van de BOA's. Een minderheid van de Enschedese BOA's heeft aarzelingen geuit of echt een negatief gevoel ten aanzien van het dragen van de bodycam. De OR doet hier ook nog onderzoek naar. Redenen voor BOA's om de bodycam niet te dragen hebben te maken met de beperking van bewegingsvrijheid of omdat het ook tegen ze gebruikt kan worden. Maar de gemeente heeft bepaald dat de beelden niet gebruikt mogen worden bij beoordelingen van BOA's, wel om van te leren.

Het is belangrijk dat de gemeente goed beschrijft hoe de beelden van de bodycam in de rechtspraak gebruikt kunnen worden. De politie heeft het recht om de beelden op te vragen en gebruiken. Dit kan een afschrikwekkend effect hebben. De beelden kunnen dus wel gebruikt worden tegen de BOA (en inwoners) als deze zich echt misdragen heeft. Dat brengt enige onrechtvaardigheid met zich mee en kan voelen als inbreuk op de autonomie van betrokkenen. De BOA is verplicht de bodycam te dragen, maar de BOA beslist vervolgens zelf of er opnames gemaakt worden, niet de inwoner. Inwoners mogen intussen wel vrijuit BOA's filmen met hun eigen devices.

Leg uit waarom inwoners niet gevraagd zijn om te laten weten wat ze er van vinden. De bodycam beïnvloedt namelijk de privacy van inwoners die passant zijn en inwoners die te maken hebben met de BOA. Er lijkt een disbalans in de impact van de bodycam op BOA's en op inwoners. Dat heeft deels te maken met de minuut opnametijd (buffertijd). Dat kan de gemeente instellen (niet de BOA). Evalueer te zijner tijd of dat de juiste tijd is. De BOA kan geen invloed uitoefenen op de opnames/beelden. Na 72 uur worden alle beelden gewist tenzij de beelden nodig zijn voor een onderzoek of aangifte. Dat verzoek kan gedaan worden door de BOA zelf, maar ook door inwoners. Wees heel duidelijk hoe de inwoner gebruik

kan maken van die beelden. En bewaak dat er geen disbalans is in het gebruik van de beelden door de BOA en de inwoner.

Moet de inwoner meer moeite doen bijvoorbeeld om de beelden te krijgen? Het is de bedoeling dat inwoners met een klacht tegen BOA's eerst in gesprek gaan met de gemeente daarover. Als ze er niet uit komen dan kan de klachtencommissaris worden ingeschakeld, Pas daarna kunnen eventueel de beelden nog gebruikt worden. Doordenk goed de balans in positie van BOA en inwoner, bij het aanzetten van de camera en het gebruik van de beelden. Regel goed de mogelijkheden om de beelden te beschermen tegen misbruik.

Nawoord

De Ethische Commissie spreekt haar complimenten uit voor de analyse die de gemeente Enschede heeft gedaan. De gemeente heeft veel maatregelen genomen om een zorgvuldig gebruik van de bodycams te borgen. De maatregelen om negatieve impact van de inzet van bodycams en alle afwegingen die zijn gemaakt zouden nog wel beter beschreven kunnen worden.

Ook zou goed beschreven moeten worden hoe er geëvalueerd gaat worden en wat daarin wordt meegenomen allemaal. Kijk naar omliggende gemeenten om te zien hoe zij dit doen en wellicht dat er landelijk door gemeenten geëvalueerd kan worden? De Functionaris Gegevensbescherming gaat in Enschede toetsen en verantwoorden richting Autoriteit Persoonsgegevens. Het lijkt erop dat de beoogde evaluatie van bodycams bij BOA's vooral is gericht op privacy, maar er zouden meer punten in de evaluatie meegenomen kunnen worden vanuit de ethische kant. Zo zou geëvalueerd kunnen worden of de maatregelen helpen om de negatieve impact te voorkomen van bodycams op de autonomie en de menselijke gelijkwaardigheid. Maar ook moet de gemeente bepalen wanneer zij vindt dat de inzet een succesvol is. Hangt dat af van het aantal incidenten tegen BOA's bijvoorbeeld of van het ervaren veiligheidsgevoel van BOA's? En wordt in de evaluatie meegenomen hoe de BOA's om gaan met de bodycam en waar de beelden van de bodycams in de praktijk voor gebruikt worden? Wordt bijgehouden waarvoor de beelden vooral worden gebruikt: voor de veiligheid, het leren of de vervolging? En wordt geëvalueerd wat de ervaringen van inwoners zijn?