



Samen sterker?

Een onderzoek naar de wijze waarop burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kan versterken

Lisette van der Hoeven
Juli 2011

Samen sterker?

Een onderzoek naar de wijze waarop burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kan versterken

Lisette van der Hoeven
3276376

4 juli 2011

Afstudeerscriptie in het kader van de master Publiek Management
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

Begeleiders stage	drs. Marleen Haage dhr. Ben Tersteeg MBA
Eerste lezer universiteit	dr. Martijn van der Meulen
Tweede lezer universiteit	dr. Albert Meijer

In samenwerking met:



Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en
Organisationswetenschap

Woord vooraf

Voor u ligt het resultaat van vijf maanden onderzoek, vijf maanden inlevingsvermogen, concentratie en inzet. Gedurende deze maanden heb ik een indrukwekkend deel van de publieke sector mogen ontdekken, waarbij ik zowel door de inhoud als door het proces ben geraakt. Ik heb de politie in het veiligheidsdomein leren kennen als een prominente factor, die nooit achterover kan leunen en altijd alert moet zijn. Veiligheid kent namelijk geen einde, het stopt nooit en waar het begint is ook niet altijd duidelijk. Ik ben er in ieder geval van overtuigd geraakt dat wij gezamenlijk onze verantwoordelijkheid moeten nemen. Eén voor allen, allen voor één en vooral: samen sterker.

Dit onderzoek had nooit tot stand kunnen komen zonder de medewerking van een aantal mensen, die ik op deze plek heel graag wil bedanken. Allereerst denk ik aan de medewerkers van de politie in Friesland, Limburg-Noord en Utrecht die allen bereid waren om een deel van hun belevingen, ervaringen en kennis met mij te delen. Ik wil jullie hier allemaal hartelijk voor danken, want zonder jullie medewerking had dit onderzoek geen betekenis gekregen. Daarnaast is een woord van dank voor mijn begeleiders hier ook op zijn plaats. Martijn van der Meulen, mijn begeleider vanuit de USBO: je ontnuchterende vragen hebben mij dieper laten nadenken over het onderzoek. Je waardevolle adviezen waren altijd bruikbaar en gaven mij de motivatie om verder te gaan. Daarnaast wil ik Albert Meijer hartelijk danken voor zijn begeleiding in de rol van tweede lezer: bedankt voor je behulpzaamheid en je kritische blik. Een speciaal dankwoord gaat uit naar Marleen Haage en Ben Tersteeg, mijn begeleiders vanuit het CVO. Marleen, ik had me geen betere start van mijn onderzoek kunnen wensen. Ben, ik waardeer je tijd, behulpzaamheid en betrokkenheid ten zeerste. De afgelopen maanden bij het CVO waren niet alleen voor mijn onderzoek, maar zeker ook voor mijzelf heel erg waardevol. In dat kader verdienen Martin van Bochove, Willem Koning, Erik Staffeleu en alle andere collega's hier ook een eervolle vermelding, ik heb enorm veel geleerd van jullie overtuigingen en betrokkenheid bij het vak.

Ook wil ik iedereen danken die met mij heeft meegedacht en mij heeft ondersteund en aangemoedigd gedurende de afgelopen maanden. In het bijzonder Elles en Rianne, met wie ik op ieder moment van de dag van gedachten kon wisselen en voor wie mijn vragen nooit teveel waren. Daarnaast dank ik Alexandra, Bas, Bob en Karina met wie ik in een tutorgroep mocht deelnemen. Ik heb enorm veel geleerd van jullie eerlijkheid en inlevingsvermogen. Tot slot dank ik mijn lieve ouders die mij altijd hebben gesteund bij het bereiken van mijn doelen en die hard hebben gewerkt om dit mogelijk te maken.

Lisette van der Hoeven
De Bilt, juli 2011

Samenvatting

Dit onderzoeksrapport is het eindproduct van een kwalitatief onderzoek naar de wijze waarop via burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing versterkt kan worden. In oktober 2010 heeft het Centrum Versterking Opsporing (CVO) een nieuwe strategie voor de aanpak van criminaliteit geformuleerd. Deze strategie vraagt om de nodige veranderingen in de politiepraktijk met als doel beter te kunnen voldoen aan de gestelde eisen en prestaties. Er zullen nieuwe uitdagingen bijkomen, één daarvan is het inspelen op de vraag hoe de burger meer bij de opsporing betrokken kan worden. Dit onderzoek fungeert daarin als inventarisatie van de huidige initiatieven en de resultaten van burgerparticipatie in de opsporing. Daartoe is onderzoek verricht in drie regionale politiekorpsen: Friesland, Limburg-Noord en Utrecht.

De term participatie veronderstelt een bepaalde mate van samenwerking tussen burgers en de politie. Wat betreft de participatie van burgers kunnen verschillende niveaus worden onderscheiden op de participatieladder. Hoe hoger een initiatief op deze ladder komt, hoe meer sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen politie en burgers. De initiatieven die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen in de drie onderzochte politiekorpsen bevinden zich afwisselend op de niveaus informeren, raadplegen en adviseren. De mate waarin deze initiatieven effectief zijn in de opsporingspraktijk wordt bepaald door het vermogen van de politie om problemen in de samenleving op te lossen en de veiligheid in de samenleving te verhogen.

Een belangrijk resultaat van dit onderzoek is dat volgens alle respondenten een onmiskenbare relatie bestaat tussen burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporing. De politie heeft zelden alle benodigde informatie voor een onderzoek tot haar beschikking en schakelt daarom de burger in. Het aantal ogen en oren in de opsporing groeit naarmate de politie in staat is meer burgers te bewegen om met hen samen te werken. Daarmee groeit ook de kans op succes. Op dit moment ligt de focus van de onderzochte korpsen vooral op het raadplegen van burgers tijdens en na heterdaadsituaties en op het betrekken van burgers bij verschillende opsporingsactiviteiten van de politie. Dat is niet opmerkelijk, omdat uit dit onderzoek ook blijkt dat burgerparticipatie in alle korpsen nog volop in ontwikkeling is.

In de onderzochte korpsen levert burgerparticipatie op dit moment op drie manieren een bijdrage aan de effectiviteit van de opsporing. Ten eerste verhogen initiatieven op het gebied van burgerparticipatie de kans op een aanhouding binnen de heterdaadsituatie. Dit succes ontstaat door de snelle en accurate communicatie van informatie door de politie. Het gevolg hiervan is dat meer daders in de eerste uren na een delict kunnen worden aangehouden. Ten tweede zorgt burgerparticipatie voor een

grotere pakkans in het opsporingsproces na de heterdaadsituatie. De capaciteit van de politie wordt door verschillende initiatieven aangevuld met de informatie van burgers die ze direct of indirect hebben waargenomen of op een andere manier hebben verkregen. Dat kan voor de politie tot nieuwe aanknopingspunten in een onderzoek leiden. Tot slot draagt burgerparticipatie bij aan de effectiviteit van de opsporing door het vertrouwen van burgers te stimuleren en de relatie tussen burgers en de politie te verstevigen. Het fundament van deze relatie is het vertrouwen dat burgers hebben als het gaat om interventies van de politie. Door open communicatie en zorgvuldige informatie-uitwisseling worden burgers gestimuleerd om de samenwerking aan te gaan en een positieve bijdrage te leveren aan het oplossingspercentage van de politie.

De conclusie van dit onderzoek is dat burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kan versterken door zowel intern als extern het draagvlak voor de samenwerking tussen burgers en de politie te verhogen. Dat betekent in de praktijk dat meer burgers bereid zijn om de politie actief mee te helpen in de opsporing. Daarbij is het heel belangrijk dat er meer duidelijkheid gecreëerd wordt, zowel voor de politie als voor burgers. In de politieorganisatie moet burgerparticipatie meer georganiseerd worden van een eenduidig doel, gericht op de maatschappij. De problemen die volgens burgers in de samenleving spelen moeten tot de focus van de politie behoren. Door de bestaande initiatieven meer te structureren en het draagvlak hiervoor te vergroten kan de effectiviteit van de opsporing versterkt worden.

Inhoud

Woord vooraf	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Focus van het onderzoek	11
1.3 Probleemstelling	12
1.3.1 Doelstelling	12
1.3.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	13
1.4 Maatschappelijke relevantie	14
1.5 Wetenschappelijke relevantie	15
1.6 Leeswijzer	15
2. Burgerparticipatie in de opsporing in perspectief	17
2.1 Participatie in de publieke sector	17
2.2 Ontwikkelingen in de opsporing	18
2.2.1 Nieuwe kansen	20
2.2.2 Nieuwe grenzen	21
3. Theoretisch kader	22
3.1 Burgerparticipatie	22
3.1.1 Van responsabilisering naar burgerparticipatie	22
3.1.2 Participatieladder	24
3.2 Opsporing	26
3.2.1 Effectiviteit	29
3.3 Samenwerken aan een effectievere opsporing	32
3.3.1 Lokale veiligheidsnetwerken	32
3.3.2 Communicatie	34
3.3.3 De burger als partner	35
3.3.4 Vormen van burgerparticipatie	36
3.3.5 Samen de effectiviteit verhogen	38
3.4 Verwachte relaties	40
4. Operationalisatie	41
5. Methoden en technieken	45
5.1 Triangulatie	45

5.1.1 Interviews	45
5.1.2 Observaties	46
5.1.3 Documentenanalyse	46
5.2 Casusselectie	47
5.2.1 Steekproef	47
5.2.2 Sneeuwbalmethode	48
5.3 Data-analyse	48
5.4 Betrouwbaarheid en validiteit	48
6. Resultaten	50
6.1 Vormen van burgerparticipatie	50
6.1.1 Friesland	50
6.1.2 Limburg-Noord	52
6.1.3 Utrecht	55
6.1.4 Gelijk of verschillend?	56
6.2 Wat levert het op?	57
6.2.1 Communicatie	58
6.2.2 Vertrouwen	62
6.2.3 Verantwoordelijkheden	66
6.2.4 Relaties	67
6.2.5 Participatieniveaus	70
6.2.6 Differentiatie tussen de korpsen	71
6.3 Opsporing	72
6.3.1 Burgerparticipatie in het opsporingsproces	72
6.3.2 Effectiviteit	74
6.3.3 Tot slot	79
7. Burgerparticipatie: winst voor de opsporing?	81
7.1 Opsporing in stappen	81
7.2 Eén plus één is drie	83
7.2.1 Op heterdaad betrappt	84
7.2.2 Verhoogde pakkans	84
7.2.3 Stijgend vertrouwen	84
7.3 Succesfactoren	85
7.4 Tot slot	87
8. Conclusie	88
8.1 De initiatieven: participatie in de praktijk	88
8.2 De succesfactoren: samenwerken in de opsporing	89
8.3 De resultaten: bijdragen aan de effectiviteit van de opsporing	90

8.4 Samen sterker	91
8.5 Aanbevelingen	91
9. Referenties	95
10. Bijlagen	100
I. Topiclijst interviews	100

1. Inleiding

'Police at all times, should maintain a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and the public are the police; the police being only members of the public who are paid to give fulltime attention to duties which are incumbent on every citizen in the interest of community welfare and existence.'

In 1844 formuleerde Sir Robert Peel, een grondlegger van de moderne politie, bovenstaand citaat als één van de negen richtinggevende uitgangspunten voor de verhouding tussen burgers en de politie. Ondanks dit aansprekende gezegde is de relatie tussen de burger en de politie in veel gevallen nog altijd problematisch. De rollen van de burger en de politie vullen elkaar niet probleemloos aan (Gunther Moor et.al., 2011: 7). Voor de politie is de verhouding met de burger cruciaal, haar legitimiteit hangt ervan af. De legitimiteit van de politie zorgt ervoor dat burgers aan de politie het gezag toekennen om te bepalen hoe zij zich in bepaalde omstandigheden dienen te gedragen. Op grond hiervan gehoorzamen burgers regels en aanwijzingen van de politie. Daarnaast veronderstelt de uitspraak van Peel een actieve burger, die zelf goed in staat is te werken aan de eigen veiligheid en leefbaarheid (Gunther Moor et.al., 2011: 7). Veelzeggend in dat verband is dat bij de politie geregistreerde criminaliteit voor een groot deel is gebaseerd op informatie van burgers en veel minder op spontane opsporingsactiviteiten van de politie. De vraag hoeveel zaken daadwerkelijk worden opgelost door de informatie van burgers maakt deze context nog interessanter. Bestrijding van overlast, onveiligheid en criminaliteit zijn daarmee niet alleen zaken van politie, justitie, gemeenten of andere overheden, ook burgers kunnen daarin een actieve rol spelen.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 22 juni 2000 werd in het Beatrixpark in Schiedam een tienjarig meisje om het leven gebracht. Een gruwelijke daad die beter bekend staat als de Schiedammer Parkmoord. De hoofdverdachte in deze zaak werd in 2002 tot achttien jaar cel en tbs veroordeeld. Nieuw DNA-onderzoek bracht de politie echter op het spoor van een andere verdachte, die in 2004 kon worden aangehouden. Deze verdachte zit op dit moment een straf van twintig jaar cel en tbs uit. De gerechtelijke dwaling in deze zaak gaat de geschiedenis in als een crisis in de opsporing. Om een dergelijke crisis in de toekomst te voorkomen, is de commissie Posthumus gevraagd om aanknopingspunten te zoeken voor verbetering van het opsporingsproces. De aanbevelingen van deze commissie zijn het startpunt geweest voor het Programma Versterking Opsporing (PVO). De kwaliteit en professionaliteit van het opsporingsproces moesten drastisch omhoog en dat is inmiddels één van de taken van het Centrum Versterking Opsporing (CVO). Als organisatie geeft zij invulling aan het PVO door de politieorganisatie te ondersteunen

en te helpen in het voldoen aan de gestelde eisen en prestaties. Daarnaast wordt er ook vooruitgekeken naar terreinen waar beter gepresteerd kan worden. Er zullen daarin nieuwe uitdagingen bijkomen, één daarvan is het inspelen op de vraag hoe de burger meer bij de opsporing betrokken kan worden.

In oktober 2010 heeft het CVO een nieuwe strategie geformuleerd voor de aanpak van criminaliteit die aansluit op de visie van de Nederlandse politie. De ambitie van deze strategie is het realiseren van blijvende effecten voor de individuele burger, voor de wijk en voor de samenleving, door de aanpak van criminaliteit te richten op het veiligheidsprobleem. Het in toenemende mate betrekken van burgers bij de opsporing is een van de veranderingen die voortgekomen is uit deze strategie (CVO, 2010: 1-4). In deze nieuwe strategie krijgt cocreatie met burgers invulling door hen drie mogelijke rollen toe te dichten:

1. Baas in eigen wijk

In het geval van veelvoorkomende criminaliteit gaat de burger meewerken aan de opsporing vanuit zijn belang in de veiligheid van zijn leefomgeving. De burger mag dan meebepalen over wat de prioriteiten zijn voor de opsporing in zijn of haar wijk. Dit vraagt om meer participatie en informatie vanuit de burger aan de politie en andersom. Door meer feitelijkheden over de wijk beschikbaar te stellen worden burgers betrokken en wordt positieve meerwaarde gecreëerd voor de effectiviteit van de opsporing. De politie geeft daarbij informatie over haar aanpak en de resultaten daarvan, de burgers over de veiligheidsincidenten en hun veiligheidsgevoel in de wijk. De randvoorwaarden hierbij zijn transparantie ten aanzien van informatie, constante beschikbaarheid en technologie die de verschillende communicatievormen kan faciliteren (CVO, 2010: 14).

2. De burger als onderzoeker

Bij criminaliteit met een hoge impact gaat de burger participeren in het opsporingsonderzoek vanuit zijn belang van veiligheid in zijn of haar sociale omgeving. De burger krijgt meer de functie als opsporingsmedewerker en gaat samen met de politie puzzelen aan een zaak. Indien dit specifieke (technische) kennis vereist wordt een specifieke groep burgers met die kennis benaderd om te participeren. De politie draagt daarbij zorg voor voldoende informatie over de zaak en de burger levert verrijkende informatie of zelfs de gouden tip. Dit draagt positief bij aan de effectiviteit van de opsporing. Het is een taak van de politie om de behaalde resultaten vervolgens actief te communiceren om het veiligheidsgevoel van burgers te verhogen. Een mooi neveneffect is dat door meer openheid en communicatie ook meer politiemedewerkers betrokken worden bij het oplossen van een zaak. Daarbij moet men altijd alert zijn op het gegeven dat de crimineel zelf mee kan kijken (CVO, 2010: 14-15).

3. De burger als moreel ondernemer

De burger heeft een belang bij het verkleinen van de verwevenheid tussen de boven- en de onderwereld en het voorkomen van ondermijning van de samenleving. Dit belang moet zichtbaar gemaakt worden om het moreel ondernemerschap te stimuleren en de aanpak van criminaliteit effectiever te maken. In de praktijk betekent dit dat er meer informatie en kennis met burgers wordt gedeeld over uiteenlopende dreigingen. Het beroep op de burger of een groep burgers is altijd gekoppeld aan een concreet probleem waarvoor een norm bestaat en die het ondernemerschap stimuleert (CVO, 2010: 14-15). Dit kan vergeleken worden met de publiek-private samenwerkingsafspraken tussen de politie en verschillende organisaties ten behoeve van bijvoorbeeld de beveiliging van winkelcentra of bedrijventerreinen. De rol van de burger als moreel ondernemer gaat over deze vorm van samenwerking tussen de politie en (groepen) burgers.

De aanpak van het CVO is erop gericht om dit politiebreed op te pakken. Dit onderzoek voorziet in deze behoefte door te onderzoeken wat er op dit moment in de korpsen gedaan wordt op het gebied van burgerparticipatie en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Daarvoor wordt hieronder allereerst de focus en de opzet van het onderzoek beschreven.

1.2 Focus van het onderzoek

De burger is een belangrijke informatiebron voor de politie. De politie kan en moet daarom meer investeren in het opbouwen van de relatie met burgers om de bereidheid om informatie te verstrekken te vergroten. Een belangrijke factor daarbij is de mate waarin burgers het wenselijk achten om meer invloed uit te oefenen op wat er in hun omgeving gebeurt en welke keuzes de politie daarin maakt. Burgers vormen daarin niet alleen een belangrijke bron van informatie, maar kunnen ook meedenken over scenario's die misdrijven kunnen verklaren. Het gaat nog een stap verder wanneer burgers niet alleen meedenken, maar zelf ook actief bijdragen aan de veiligheid in hun eigen omgeving (Bekkers en Meijer, 2010: 107). Behalve het informeren en adviseren tussen de burger en de politie kent burgerparticipatie dus ook verdergaande manieren van samenwerken. De manier waarop burgers belang hebben bij de opsporing en de rol die zij hierin kunnen spelen verschilt daarbij, afhankelijk van het type delict (CVO, 2010: 3). Het is de ambitie van de politie om meer inhoud te geven aan burgerparticipatie in de opsporing. Dit onderzoek fungeert daarin als eerste inventarisatie van de huidige initiatieven op het gebied van burgerparticipatie in de opsporing. Daarbij wordt specifiek gekeken naar de resultaten die dit reeds heeft opgeleverd en naar de mogelijkheden om dit verder te ontwikkelen, met als doel de effectiviteit van de opsporing te versterken.

1.3 Probleemstelling

De politie kan zaken vaak niet alleen af om goed resultaat te krijgen en dat maakt samenwerking met andere actoren onvermijdelijk. Daarbij komt bij dat de veiligheid en leefbaarheid van de samenleving een verantwoordelijkheid is die ons allen aangaat (Gunther Moor et.al., 2011: 7). De burger is voor de politie van essentieel belang in het oplossen van misdrijven, want hij beschikt over veel nuttige informatie. Problematisch is echter dat slechts één op de negen burgers contact opneemt met de politie als zij getuige zijn van een misdrijf. De politie wil dit aantal met behulp van verschillende initiatieven vergroten door met zoveel mogelijk burgers in contact te treden (Bekkers en Meijer, 2010: 108). De participatie van burgers in de opsporing kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Daar komt bij dat een grote hoeveelheid opsporingsonderzoeken op dit moment op de plank blijft liggen. Het oplossingspercentage van de politie ligt onder de 20%. Het is van groot belang dit aan te pakken, een effectieve opsporing raakt namelijk de legitimiteit van de politie en daarmee de rechtsstaat (CVO, 2010: 6).

Dit onderzoek kan opgedeeld worden in twee delen, enerzijds een verkenning van de gerealiseerde initiatieven met betrekking tot burgerparticipatie en de resultaten hiervan in drie regionale korpsen. Het doel hiervan is om te kijken op welke wijze burgerparticipatie in de praktijk door de korpsen vormgegeven wordt, waar beslissingen worden genomen en wie daarbij betrokken zijn. Daarbij is het interessant om te zien in welke processen (signaleren, handhaven, noodhulp, opsporen) burgerparticipatie een rol speelt en wat het doel daarvan is. Anderzijds wil ik met dit onderzoek een verdiepingsslag maken in de wijze waarop burgerparticipatie de organisatie van de opsporing kan versterken. Op basis van de eerdere bevindingen in de regionale korpsen en gesprekken met experts wil ik aanbevelingen doen over de manier waarop de participatie van burgers kan bijdragen aan de organisatie van de opsporing. Hieruit volgen de doelstelling en onderzoeksvraag van het onderzoek.

1.3.1 Doelstelling

Zoals hierboven uiteengezet bestaat dit onderzoek uit twee delen, waarbij de eerste fase vereist is om uitspraken te kunnen doen in de tweede fase van het onderzoek. Allereerst moet bekend zijn welke vormen van burgerparticipatie er in de regionale korpsen operationeel zijn en waar beslissingen worden genomen, alvorens iets te kunnen zeggen over de wijze waarop burgerparticipatie de organisatie van de opsporing kan versterken. De doelstelling van dit onderzoek is daarom als volgt geformuleerd:

Het uiteindelijke doel van het onderzoek is meer inzicht krijgen in de resultaten van burgerparticipatie en in de wijze waarop via burgerparticipatie de effectiviteit van de

opsporing kan worden versterkt. Om hieromtrent aanbevelingen te doen zal in kaart worden gebracht welke vormen van burgerparticipatie in drie korpsen zijn gerealiseerd, hoe effectief deze worden ervaren en wat de mogelijkheden zijn om burgerparticipatie op andere, voor de opsporing effectievere manieren vorm te geven.

1.3.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Het proces van het onderzoek is inmiddels beargumenteerd, gedurende het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag daarbij leidend:

Op welke wijze kan burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing versterken?

Deze vraagstelling is uitgewerkt in de deelvragen die hieronder staan. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen theoretische en empirische deelvragen. De volgorde van deze vragen is afgeleid uit de verschillende fasen van dit onderzoek. Vanuit de theorie wordt ondersteuning gezocht voor de concepten die in de vraagstelling staan. Daarbij is allereerst gezocht naar literatuur over burgerparticipatie en specifiek over de verschillende verschijningsvormen van burgerparticipatie in de opsporingspraktijk. De tweede theoretische deelvraag onderzoekt het opsporingsproces, waarbij aandacht wordt besteed aan de factoren die van belang zijn bij het bepalen van de effectiviteit hiervan. De laatste theoretische deelvraag is meer verdiepend van aard en kijkt naar de mogelijkheden die er in de praktijk zijn voor samenwerking tussen de politie en burgers in de opsporing, waarbij contextfactoren een belangrijke rol spelen. In het theoretisch kader worden onderstaande vragen achtereenvolgens beantwoord.

1. Wat is burgerparticipatie?
2. Wat is opsporing en wanneer is deze effectief?
3. Op welke wijze kan de samenwerking tussen politie en burgers de opsporing effectiever maken?

De empirische deelvragen worden beantwoord aan de hand van de data die in de praktijk middels verschillende dataverzamelmethode is verzameld. In het hoofdstuk methoden en technieken wordt dit nader uiteengezet. De logische volgorde van onderstaande deelvragen veronderstelt dat de vorige deelvraag beantwoord moet zijn alvorens er iets gezegd kan worden over de volgende vraag. Dit is bepalend voor de structuur van het onderzoek en het gebruik van de dataverzamelmethode.

1. Welke vormen van burgerparticipatie bestaan er in de opsporingspraktijk?
2. Wat zijn de resultaten van burgerparticipatie in regionale korpsen?
3. Op welke wijze levert burgerparticipatie een bijdrage aan de effectiviteit van de opsporing?

De effectiviteit van de opsporing wordt bepaald aan de hand van twee aspecten. Enerzijds objectiveerbare cijfers over de resultaten in de opsporing en de gemeten effectiviteit over de jaren heen. Anderzijds gaat het over de subjectieve beleving van de respondenten in de korpsen met betrekking tot de effectiviteit van initiatieven op het gebied van burgerparticipatie.

De antwoorden op de theoretische en empirische deelvragen worden in het analysehoofdstuk met elkaar in relatie gebracht. Daarin wordt antwoord gegeven op de volgende analytische deelvraag:

1. Welke winst kan er behaald worden met de inzet van burgerparticipatie in de opsporing?

Door deze vraag te beantwoorden ontstaat een logische overgang naar de conclusie van dit onderzoek waar antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag. De conclusie wordt afgesloten met de formulering van enkele aanbevelingen over de wijze waarop burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kan versterken.

1.4 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is driedelig. In de eerste plaats hangt deze samen met de vraagstelling van dit onderzoek, waarin de aandacht wordt gevestigd op burgerparticipatie als instrument dat door regionale korpsen wordt gehanteerd in de opsporingspraktijk. Doordat een deel van dit onderzoek op microniveau wordt uitgevoerd is het concreet en sluit het goed aan bij de beleving van de betrokkenen. Op basis van de empirische gegevens krijgen regionale korpsen inzicht in de wijze waarop hun collega's gebruik maken van burgerparticipatie en wat dit reeds heeft opgeleverd. Op basis hiervan kunnen zij onderling ervaringen en *best practices* uitwisselen en op die manier de situatie in hun eigen korps verbeteren.

In de tweede plaats kan de maatschappelijke relevantie gevonden worden in de toekomstverkenning die in dit onderzoek aan bod komt. Er bestaan op dit moment specifieke plannen om een project over cocreatie met burgers uit te voeren in de opsporingspraktijk (CVO: 2010, 2-3). Op dit moment zijn de voorbereidingen hiervoor in volle gang. Dit onderzoek kan dienen als hulpmiddel in de opstartfase van dit programma. Enerzijds worden in dit onderzoek de huidige initiatieven op het gebied van burgerparticipatie geïnventariseerd en wordt er gekeken naar de wijze waarop dit de opsporing kan versterken. Anderzijds is er ook aandacht voor de initiatieven waarbij op dit moment reeds sprake is van cocreatie tussen burgers en de politie en indien er nog geen sprake is van cocreatie, hoe dit bereikt kan worden.

Tot slot dient dit onderzoek een breder maatschappelijk nut voor de gehele samenleving. Burgerparticipatie is niet iets dat alleen in de politiepraktijk wordt toegepast, ook gemeenten en andere overheden worstelen in toenemende mate met de vraag hoe zij contact kunnen maken met burgers op een dusdanige manier dat er sprake is van een betekenisvolle interactie en communicatie tussen beiden (Bekkers en Meijer, 2010: 9). De aanbevelingen die op basis van dit onderzoek worden geformuleerd kunnen met inachtneming van de specifieke context, nieuwe aanknopingspunten bieden voor het verbeteren van de samenwerking tussen burgers en overheden. Dat is zowel positief voor het welzijn van de burger als voor het bestaansrecht van overheden.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat er slechts een beperkt aantal (recente) studies zijn uitgevoerd naar de relatie tussen burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporingspraktijk (Van Caem, 2009; Scholte, 2008; Boutellier, 2008; Cameron, 1990). Dit onderzoek draagt daaraan bij door kennis te vergaren over burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporing. Daarnaast voorziet dit onderzoek in aanbevelingen over de wijze waarop burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kan versterken. Deze worden geformuleerd met behulp van experts op het gebied van burgerparticipatie en de politiepraktijk. De combinatie van deze verschillende gezichtspunten is zeer relevant voor de ontwikkeling van burgerparticipatie in de toekomst.

Meer algemeen levert dit onderzoek kennis op over participatie in het publieke domein. De politie is niet de enige organisatie die samenwerkt met burgers en organisaties om haar doelen te bereiken of haar effectiviteit te verhogen. Ook in gemeenten of provincies gebeurt dit steeds vaker. Dit onderzoek kan daarmee bijdragen aan de bestaande kennis over participatie in deze bestuurlijke arena's. Dit geldt eveneens voor de kennis over opsporen. Er zijn naast de politie verschillende andere organisaties bezig met de opsporing van personen of goederen. De theoretische kennis die hierover bestaat kan naar aanleiding van dit onderzoek worden uitgebreid, met name als het gaat over de effectiviteit van de opsporing.

1.6 Leeswijzer

Het rapport vervolgt na deze inleiding met een beknopte beschrijving van belangrijke achtergrondinformatie omtrent het onderwerp van dit onderzoek. Er wordt beschreven welke gebeurtenissen vooraf zijn gegaan aan de opkomst van burgerparticipatie en hoe de opsporingspraktijk zich de laatste jaren heeft ontwikkeld. Het daaropvolgende hoofdstuk is het theoretisch kader waarin de voornaamste thema's uit dit onderzoek met behulp van wetenschappelijke literatuur worden toegelicht en uitgewerkt. In het

vierde hoofdstuk wordt deze informatie gebruikt om de belangrijkste concepten uit de vraagstelling te operationaliseren. Dit heeft als basis gediend voor de topiclijst die in het empirische deel van dit onderzoek is gehanteerd. Daaropvolgend vindt u het hoofdstuk waarin de gehanteerde methoden en technieken die in dit onderzoek zijn toegepast nader worden toegelicht. Daarbij wordt specifiek ingegaan op de wijze waarop de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek geborgd zijn. In hoofdstuk zes worden vervolgens de belangrijkste resultaten van dit onderzoek gepresenteerd, aan de hand van de empirische deelvragen die in de inleiding geformuleerd zijn. Daarna wordt het onderzoek vervolgd met een analyse van de verkregen data. Hierin is de koppeling gelegd tussen de eerder beschreven theoretische inzichten en de resultaten van de dataverzameling uit het vorige hoofdstuk. Het verdiepende beeld dat daarmee gecreëerd is, is in de conclusie gebruikt om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag. Daarna worden ter aanvulling de literatuurreferenties gepresenteerd die in dit onderzoek gehanteerd zijn. Tot slot is in de bijlage de topiclijst toegevoegd die als leidraad heeft gefungeerd tijdens de interviews.

2. Burgerparticipatie in de opsporing in perspectief

In dit onderzoek wordt burgerparticipatie in de opsporing benaderd als een ontwikkeling die ten dele het gevolg is van de crises in de opsporing. In dit hoofdstuk wordt allereerst een kort overzicht geschetst van de opkomst van participatie in het publieke domein. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de context van de opsporingspraktijk en de ontwikkelingen die aan de totstandkoming van deze context hebben bijgedragen.

2.1 Burgerparticipatie in de publieke sector

De afgelopen jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden in het denken over dienstverlening in het publieke domein. De totstandkoming van publieke diensten is niet langer alleen het resultaat van de samenwerking tussen managers en professionals in publieke organisaties. Steeds vaker ontstaan deze diensten uit de samenwerking tussen vele verschillende partners in het publieke domein, waaronder maatschappelijke organisaties en hun klanten (Bovaird, 2007: 846). Dat heeft geleid tot de introductie van nieuwe termen als participatie en coproductie. Ostrom (1996) definieert dit als volgt:

'It is the process through which inputs used to provide a good or service are contributed by individuals who are not in the same organization' (Ostrom, 1996: 1073).

Volgens Normann (1984) ontstaat als gevolg hiervan een dubbelrol voor de burger in de publieke dienstverlening. Enerzijds wordt hij gezien als klant en anderzijds als onderdeel van het werkproces van publieke, dienstverlenende organisaties. Daarbij maakt hij onderscheid tussen de *relieving logic*, waarin professionals vóór de burger werken, zoals in het geval van een medische ingreep en de *enabling logic*, waarbij de burger een onderdeel is van de dienst die geleverd wordt (Normann, 1984). Deze laatste vorm is van toepassing op de participatie van burgers in de opsporingspraktijk. De leefbaarheid en veiligheid in de samenleving is een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers en de politie. Enerzijds kan de burger in de rol van getuige van een misdrijf gezien worden als klant van de politie. In deze situatie wordt van de politie verwacht dat zij de burger een dienst verleent, in dit geval is deze dienst het afnemen van een getuigenverklaring. Aan de andere kant heeft de politie de burger als partner nodig om de veiligheid en leefbaarheid in de samenleving te verhogen. Daartoe kan zij burgers vragen alert te zijn op verdachte situaties in hun omgeving. Deze ontwikkeling in het denken over publieke dienstverlening heeft een belangrijke beweging in gang gezet. Waar opsporingswerk traditioneel een taak voor de politie is, krijgen burgers een steeds groter deel van deze taak op zich. Participatie en coproductie in de opsporingspraktijk bouwen daarmee voort op het idee van interactieve beleidsvorming in de publieke sector. Daaraan liggen een aantal motieven ten grondslag:

- De kloof tussen burger en bestuur dichten door het bieden van nieuwe mogelijkheden van beïnvloeding, die verder gaan dan de klassieke, reeds vertrouwde manieren van politieke en juridische beïnvloeding zoals verkiezingen, referenda en inspraak;
- Het draagvlak voor bepaalde beslissingen en aanpakken vergroten door partijen in een vroeg stadium bij de beleidsvorming te betrekken. Deze betrokkenheid vertaalt zich in minder weerstand gedurende de uitvoering;
- De kwaliteit van beleid vergroten door ruimte te bieden voor anderen perspectieven op de problematiek. Andere ervaringen en andere vormen van deskundigheid kunnen worden ingebracht waardoor een verrijking van de probleemdefinitie ontstaat. Creativiteit en originaliteit worden gestimuleerd waardoor problemen anders geformuleerd kunnen worden en andere oplossingen gevonden kunnen worden. In die zin wordt het probleemoplossend vermogen van het beleidsproces versterkt (Pröpfer en Steenbeek, 1998).

In dit onderzoek wordt met burgerparticipatie in de opsporing inhoudelijk voortgebouwd op het idee van interactieve beleidsvorming (Pröpfer en Steenbeek, 1998) en participatie in de publieke sector (Bovaird, 2007; Ostrom, 1996; Normann, 1984). Daarbij wordt rekening gehouden met de specifieke context die in dit onderzoek centraal staat. In de volgende paragraaf wordt daartoe een beeld geschetst van belangrijke ontwikkelingen in de opsporingspraktijk.

2.2 Ontwikkelingen in de opsporing

De opsporing van strafbare feiten wordt gezien als een vanzelfsprekende taak van de overheid. De wetgever heeft de opsporing toevertrouwd aan de officier van justitie en aan opsporingsambtenaren die functioneren onder zijn gezag. Opsporing is daarmee in eerste instantie geen taak van burgers. Toch is het van alle tijden dat ook burgers met enige regelmaat hun bijdrage leveren aan de opsporing. Enkele voorbeelden daarvan zijn het doen van aangifte en het afleggen van een verklaring als getuige (Bleichrodt, 2010: 1).

Als reactie op de stijgende misdaadcijfers en de dalende oplossingspercentages introduceerde de politie eind vorige eeuw een nieuwe aanpak: wijkgericht, dichtbij en samen met de burger (Stuive en Deelman, 2010: 24). Die wijk- en gebiedsgebonden aanpak is nog steeds een van de uitgangspunten van de politie. Daarmee hoopt zij vroegtijdig contact te houden met de burger en crises te beperken. Met het inslaan van deze nieuwe weg heeft de relatie tussen de politie en de burger een nieuwe dimensie gekregen. De burger krijgt steeds vaker de kans om informatie te verstrekken en de politie van adviezen te voorzien. Dit is van grote invloed op de wijze waarop de politie haar taken organiseert en afhandelt. De betrokkenheid van burgers is de laatste

decennia alleen maar toegenomen. Die ontwikkeling komt gedeeltelijk voort uit beleidsmatige keuzes van de overheid en gedeeltelijk uit particuliere initiatieven. De politie en het OM betrekken burgers vaker actief bij de opsporing. Die ontwikkeling past volgens de minister van Justitie bij de politieke ambities tot een meer actieve en verantwoorde deelname van de burger aan de samenleving (brief van de minister van Justitie, kamerstukken II, 2009/10, 32 123 VI, nr. 108). Het betrekken van burgers bij de opsporing sluit daarmee aan bij het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers bij de aanpak van criminaliteit. In die ontwikkeling richten politie en overheid zich met name op de samenwerking met de burger om haar eigen informatiepositie te versterken.

De opsporingspraktijk is als gevolg van deze maatschappelijke ontwikkelingen de laatste jaren aan verandering onderhevig. De opkomst van nieuwe communicatiemiddelen heeft een verschuiving teweeg gebracht in de publieke informatievoorziening en de wijze van berichtgeving in de media (Cornelissens en Ferwerda, 2010: 17). Bovendien zijn er in de loop der tijd meer partijen bijgekomen, waardoor een grotere mate van concurrentie tussen verschillende mediavormen is ontstaan. De verspreiding van informatie voor het grote publiek is voor iedereen zeer eenvoudig geworden, ook voor de burger. Via Twitter en Facebook kan iedereen tegenwoordig informatie met elkaar delen. De burger kan een veel actievere en grotere rol spelen in de berichtgeving op het internet. Burgers kunnen met elkaar in contact treden, zelf bijdragen creëren en deze met anderen delen. Deze digitalisering van de samenleving heeft de positie van de burger ten opzichte van de politie flink veranderd en daar is de laatste jaren aanzienlijk op ingespeeld (Cornelissens en Ferwerda, 2010: 17-19). De afgelopen vijf jaar zijn er verschillende initiatieven ontplooid om burgers te betrekken bij de opsporingsactiviteiten van de politie en daar komen nog steeds nieuwe ideeën bij. In sommige gevallen is de politie geheel afhankelijk van de burger voor informatie over delicten. Uit deze situaties zijn nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan, zoals Burgernet en Amber Alert.

Afgezien van deze technologische vooruitgang lijkt er ook bij de burger zelf een verandering gaande die onder andere in de relatie met publieke organisaties tot uiting komt. Door de individualisering zijn de verhoudingen tussen burgers onderling en tussen de burger en instanties veranderd. De traditionele sociale structuren zijn niet meer vanzelfsprekend en het individu is steeds meer aangewezen op zichzelf. Als gevolg hiervan is de burger veeleisender en mondiger geworden (Noordegraaf, 2008). Deze veeleisendheid zien we terug in de positie van de burger ten opzichte van het openbaar bestuur en de publieke sector. Men deinst niet terug om zelf in actie te komen of de dialoog aan te gaan als de overheid haar taken niet volgens de wens van de burger uitvoert (Cornelissens en Ferwerda, 2010: 21). Het vertrouwen in de overheid

is mede dankzij de hoge verwachtingen van de burger niet meer zo vanzelfsprekend als enkele tientallen jaren geleden. De vanzelfsprekendheid waarmee de overheid en de politiek beslissingen kunnen nemen namens en voor een grote groep burgers op basis van een ideologisch uitgesproken politiek programma, is ingeruild voor een meer kritische houding (Bekkers en Meijer, 2010: 9).

2.2.1 Nieuwe kansen

De veranderende rol van de burger ten opzichte van de overheid en publieke organisaties heeft ook een verandering teweeg gebracht in de rol en het functioneren van deze instituties. De hierboven beschreven maatschappelijke ontwikkelingen als digitalisering en individualisering hebben gevolgen voor de politiepraktijk en bieden nieuwe kansen. Een voorbeeld hiervan is de opsporingstweet van een man uit Barneveld die leidde tot het terugvinden van zijn gestolen auto (Algemeen Dagblad, 8 februari 2011). Binnen zeven uur nadat hij via het sociale mediakanaal Twitter had gemeld dat zijn auto was gestolen, had hij deze al weer terug met behulp van een oplettende medeburger.

De nieuwe vormen van communicatie die web 2.0 biedt, maken nieuwe vormen van samenwerking tussen politie en burgers mogelijk (Frissen et.al., 2008). Kijkend naar de vormgeving van de elektronische overheid gedurende de afgelopen tien jaar concluderen Bekkers en Meijer (2010) dat het verbindend vermogen van het internet primair is vormgegeven voor het versterken van de dienstverlening van de overheid (2010: 10). Het eerste doel hiervan was om de toegang tot en transparantie van de overheid te verbeteren door vooruitgang te boeken in de toegang tot informatie. Ten tweede ging het vooral om het versterken van de efficiency van de dienstverlening. Een voorbeeld hiervan is het verkorten van de informatieverwerkingsprocessen, zoals het meervoudig gebruiken van dezelfde informatie door meerdere eenheden en diensten binnen de politieorganisatie. De samenwerking met burgers wordt op deze manier versterkt door hen beter te informeren. Tegelijkertijd zien de auteurs nieuwe kansen voor de ontwikkeling van participatie, waarbij een stap verder wordt gegaan dan alleen informeren. Het gaat bij deze nieuwe vorm van verbindend vermogen primair om communiceren, waarbij intelligentie die aanwezig is op tal van plaatsen aan elkaar wordt gekoppeld, waarbij het doel niet alleen is deze intelligentie te ontsluiten, maar vooral nieuwe intelligentie te laten ontstaan (Bekkers en Meijer, 2010: 10-11). In de opsporingspraktijk kan dit leiden tot nieuwe inzichten en aanknopingspunten in opsporingsonderzoeken. De burger is dan niet alleen consument of klant maar participeert in de dienstverlening.

Volgens Boutellier (2008) zijn veiligheidskwesties bij uitstek geschikt voor burgerparticipatie vanwege de gedeelde ervaring van politie en burgers om

veiligheidsissues aan te pakken. Daarnaast ondervinden beide partijen hinder van deze problematiek (Boutellier, 2008). Met behulp van de traditionele communicatiemiddelen en de nieuwe mogelijkheden van web 2.0 bestaat de mogelijkheid om kennis, ervaringen, informatie en contacten uit te wisselen met het oog op de aanpak van veiligheidsproblemen binnen de samenleving. Afhankelijk van de problematiek kan de politie ervoor kiezen een breed publiek te bereiken of een specifieke doelgroep te benaderen. De basis voor burgerparticipatie in de opsporing is daarmee aanwezig.

2.2.2 Nieuwe grenzen

De politie lijkt zich te beseffen dat ze de burger als partner moet betrekken en dat zij daarvoor gebruik kan maken van nieuwe communicatiemiddelen. Er komen immers steeds meer initiatieven om burgers te laten participeren in de opsporing. Volgens Cornelissens en Ferwerda (2010) kunnen we op termijn een wildgroei aan internetsites en projecten verwachten, die niets meer te maken hebben met het leveren van een positieve bijdrage aan de politiepraktijk. De vraag is dan ook waar de grens aan de rol van burgers ligt (Cornelissens en Ferwerda, 2010: 25-26).

De hulp van burgers in de opsporing roept een aantal pragmatische en principiële bezwaren op. Zo is de opsporing van verdachten primair een taak voor de politie, die een mate van deskundigheid veronderstelt waarover burgers niet altijd beschikken. Prins (2009) ziet hierin een mogelijk negatief bijeffect van participatie-initiatieven in de opsporing. Zij benadrukt dat foto's en films op internet worden gelinkt en gekopieerd, waardoor ze voor iedereen na vele jaren nog te vinden zijn. Prins spreekt in dit verband over een digitale schandpaal: gezochte mensen die nog niet zijn veroordeeld of onterecht worden verdacht, worden op deze manier te schande gemaakt. Dat belang wordt volgens haar extra aangetast door de beperkte controles op de foto's en films die door burgers op internet worden geplaatst (Prins, 2009, in: Bekkers en Meijer, 2010: 128). De privacy van verdachten is daarmee in het geding, omdat burgers niet altijd gehouden worden aan de privacyrichtlijnen die voor overheidsinstanties wel gelden. Daarbij komt dat de wijze waarop bewijsmateriaal door burgers vervaardigd wordt, in veel gevallen niet rechtmatig is omdat burgers door de wetgever niet gemachtigd zijn om opsporingsactiviteiten uit te voeren (Cornelissens en Ferwerda, 2010: 26). Het geweldsmonopolie ligt bij de Staat en het juridisch kader is strak (Bekkers en Meijer, 2010: 145). Deze omstandigheden vormen nieuwe uitdagingen voor de politie in de realisatie van burgerparticipatie in de opsporing.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerder geformuleerde theoretische deelvragen. Allereerst wordt het veld van burgerparticipatie verkend om antwoord te kunnen geven op de vraag wat burgerparticipatie is. Hieraan vooraf gaat een korte terugblik op de ontwikkeling van burgerparticipatie als instrument ter bevordering van de veiligheid in de samenleving. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de opsporing als proces in de politiepraktijk. Daarbij wordt antwoord gegeven op de vraag wat opsporing is, welke deelprocessen daarin onderscheiden kunnen worden met betrekking tot informatieverzameling en in welke mate het opsporingsproces effectief is. De derde paragraaf gaat over de wijze waarop samenwerking tussen de politie en burgers georganiseerd kan worden en op welke manier dit de opsporing effectiever kan maken. Daarbij wordt ingegaan op verschillende vormen van burgerparticipatie die uit de samenwerking tussen burgers en de politie zijn ontstaan.

3.1 Burgerparticipatie

Burgerparticipatie kan in uiteenlopende sectoren en voor verschillende doeleinden worden ingezet. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar burgerparticipatie in de opsporing. Hoewel deze afbakening het onderwerp van het onderzoek minder algemeen maakt, blijft het fenomeen burgerparticipatie veelomvattend. Er wordt dan ook geen afgebakende definitie gegeven van wat burgerparticipatie is. In deze paragraaf wordt na een korte terugblik op de ontwikkeling van burgerparticipatie uiteengezet op welke wijze burgerparticipatie zich in de opsporing manifesteert en welke niveaus van burgerparticipatie daarin onderscheiden kunnen worden.

3.1.1 Van responsabilisering naar burgerparticipatie

Politie en justitie kunnen criminaliteit niet terugdringen zonder hulp van de samenleving, vraagstukken over criminaliteit en veiligheid gaan immers de hele samenleving aan. Daarom wordt de samenleving als geheel verantwoordelijk gehouden voor de leefbaarheid. Deze strategie is door Garland (2002) geïntroduceerd als de responsabiliseringsstrategie.

It involves a way of thinking and a variety of techniques designed to change the manner in which governments act upon crime. Instead of addressing crime in a direct fashion by means of the police, the courts and the prisons, this approach promotes a new kind of indirect action, in which state agencies activate action by non-state organizations and actors. The intended result is an enhanced network of more or less directed, more or less informal crime control, complementing and extending the formal controls of the criminal justice state (Garland, 2002: 124).

De terugkerende boodschap van deze benadering is dat de overheid niet alleen verantwoordelijk is en verantwoordelijk gehouden moet worden voor het voorkomen en beheersen van criminaliteit in de samenleving. Garland (2002) erkent dat sociale instituties in de maatschappij een belangrijke rol toebedeeld moet worden bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Daarmee tracht de overheid een antwoord te vinden op het stijgende criminaliteitscijfer en de steeds hogere eisen die gesteld worden aan het niveau van veiligheid. Dit doen zij niet zozeer door een directe strategie te bewandelen via eigen organisaties als politie en justitie, maar door een indirecte strategie (Garland, 1996: 452-455, in: Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 39). In deze strategie worden burgers, individueel en in groepsverband en instituties in de publieke en private sector aangesproken op hun verantwoordelijkheid in de beheersing en het voorkomen van criminaliteit. Daarbij wordt gebruik gemaakt van uiteenlopende projecten, variërend van landelijke publiciteitscampagnes tot buurtpreventie of buurtwachten in lokale wijken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 39). Volgens Terpstra en Kouwenhoven spelen hierbij zowel morele als financiële motieven een rol. De overheid is niet in staat tot effectief optreden bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken en daarom wordt burgers gevraagd een bijdrage te leveren. Op die manier ontstaan allerlei vormen van publieke en private samenwerking in de veiligheidszorg. Terpstra en Kouwenhoven plaatsen deze ontwikkeling in de trend van afstoting van taken door de overheid die ook in andere sectoren plaatsvindt. Garland (1996) wijst erop dat deze responsabiliseringsstrategie meer is dan het afstoten van taken door de overheid. Er ontstaat volgens Garland een nieuwe vorm van *governing-at-a-distance*, waarin de overheid niet weggaat uit de veiligheidsarena, maar een meer coördinerende, activerende en regisserende rol op zich neemt (Garland, 1996: 454, in: Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 39).

Hoewel Garland (2002) zijn uitspraken baseert op de ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit en veiligheid in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, zijn er enkele parallellen te trekken met de situatie in ons eigen land. Het responsabiliseren van de gemeenschap komt voort uit het besef dat de gehele samenleving een aandeel heeft in de veiligheid in de samenleving. Garland noemt dit *the community as the solution of community policing* (Garland, 2002: 12). De wijkgerichte en gebiedsgebonden aanpak die door de politie in ons land is geïntroduceerd past bij deze benadering. De prioriteiten van burgers worden als leidraad gehanteerd voor de aanpak en het oplossen van veiligheidsvraagstukken. Garland (2002) wijt de opkomst van *community policing* aan het falen van de afstandelijke manier van reageren door de politie, die is ingezet door de opkomst van technologische ontwikkelingen. In de Verenigde Staten wordt dit *911 policing* genoemd (Garland, 2002: 92). Het directe contact met de burger ging hierbij verloren en zonder deze informele relaties bleek de politie minder goed in staat om vraagstukken omtrent veiligheid en criminaliteit aan te pakken. Daarom

keerde de politie terug naar een stijl die meer gericht was op de gemeenschap (Garland, 2002: 114).

The unintended consequence was that relations between the police and the public became more distant and more strained, particularly in poor or minority neighbourhoods. Without co-operation from the public, the ability of the police to clear-up crimes decreased. Without the presence of police officers on foot patrolling the streets, fear of crime got worse. Without informal relations with residents and community leaders, police became less sensitive to the nuances of the neighbourhood, less responsive to the wishes of its law-abiding members, and less capable of keeping order and preventing crime. By the 1980s the folly of this hands-off style of policing approach was perfectly apparent and today a return to 'community policing' has come to be viewed as a universal panacea (Garland 2002: 114).

Doordat *community policing* gezien werd als een oplossing voor de problemen in de veiligheidszorg, werd het steeds meer door andere sectoren toegepast en groeide het uit tot een containerbegrip. Desondanks heeft het een aantal duidelijke kenmerken die de noodzaak van de participatie van burgers onderkennen. Allereerst is er sprake van coproductie van veiligheid tussen burgers en de politie. Een grotere betrokkenheid van burgers bij de aanpak van criminaliteit vergroot de effectiviteit bij het oplossen van lokale problemen. Daarnaast vereist *community policing* een andere houding van politiemensen, die minder afstandelijk is dan voorheen. Tot slot moet de politie bereid zijn burgers te volgen, in plaats van alleen zelf de koers uit te zetten (Herbert, 2001: 448, in: Garland, 2002: 124). De burger krijgt dus een actievere rol toegewezen in de relatie met de politie en mag participeren in de aanpak van (lokale) veiligheidsvraagstukken. Deze rol is eerder omschreven als de burger als baas in eigen wijk. In deze hoedanigheid werkt de burger mee aan de opsporing vanuit zijn eigen belang in de veiligheid van zijn leefomgeving. Daartoe mag hij of zij meer bepalen wat de prioriteiten zijn voor de veiligheid in zijn of haar wijk. Wat deze actievere rol van de burger betekent voor het niveau van participatie, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

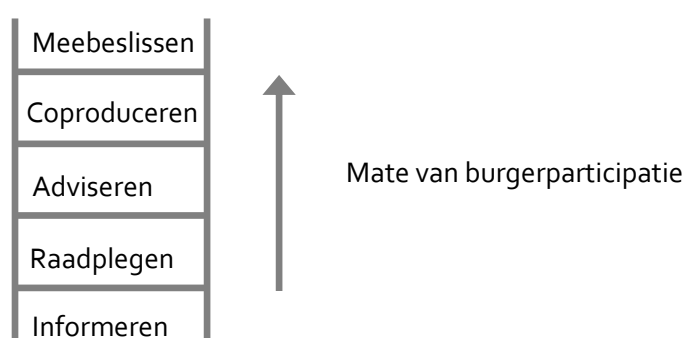
3.1.2 Participatieladder

De term participatie veronderstelt een bepaalde mate van samenwerking tussen belanghebbenden en beleidsmakers of uitvoeringsorganisaties, waarbij kennis en inbreng wordt gedeeld. In dit onderzoek wordt niet het onderscheid gemaakt of er wel of geen sprake is van interactief beleid, maar wordt een ladder geïntroduceerd waarmee het niveau van participatie kan worden bepaald. Dit impliceert dat er in ieder geval sprake is van participatie. De ruimte van belanghebbenden om invloed uit te oefenen kan op verschillende manieren worden vormgegeven.

Sinds de jaren zestig bestaan er analysekaders om de mate van participatie aan te geven. Arnstein (1969) heeft als een van de eersten het begrip participatie in termen van invloed en macht geformuleerd en geïllustreerd met een participatieladder. Zij onderscheidt acht treden op de ladder, waarbij de mate van invloed en macht van de burger groter wordt naarmate zij hoger op de ladder komen (Arnstein, 1969: 217). De participatieladder van Arnstein is door velen als vertrekpunt genomen om aanvullende of alternatieve ladders te ontwikkelen (Veldboer, 1996; Edwards en De Groot, 1997; Pröpper en Steenbeek, 1998; Geul, 1999). Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben de participatieladder van Arnstein als uitgangspunt genomen bij het ontwerpen van een Nederlandse participatieladder waarin de maten van participatie ingedeeld kunnen worden op vijf treden (Edelenbos en Monnikhof, 2001: 242-243).

In dit onderzoek wordt de ladder van Edelenbos en Monnikhof gehanteerd, omdat in deze ladder de twee treden van non-participatie die Arnstein onderscheidt worden weggelaten. In de situatie van non-participatie wordt burgers enkel inzicht gegeven in de processen of vaardigheden die belangrijk zijn bij participatie, maar wordt hen geen mogelijkheid geboden dit in praktijk te brengen. Ten tweede kennen deze Nederlandse auteurs de verschillende participatieniveaus in de Nederlandse praktijk beter. Dit onderzoek beperkt zich tot burgerparticipatie in de opsporingspraktijk in ons eigen land en maakt de indeling van Edelenbos en Monnikhof meer geschikt dan die van Arnstein. Edelenbos en Monnikhof (2001) onderscheiden in hun participatieladder de niveaus informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Figuur 1 illustreert dit.

Figuur 1. De participatieladder van Edelenbos en Monnikhof



Bron: Edelenbos en Monnikhof (2001: 242).

Edelenbos en Monnikhof gaan ervan uit dat er verschil bestaat in de mate waarin burgers of andere belanghebbenden het uiteindelijke resultaat kunnen beïnvloeden. Naarmate burgers hoger op de participatieladder deelnemen, hebben zij meer macht

en invloed op het resultaat. Daaruit volgt dat bij informeren er het minst sprake is van participatie. In deze situatie bepaalt de beleidsbepaler of de uitvoerende organisatie in hoge mate zelf de agenda en de uitvoering (Edelenbos en Monnikhof, 2001: 242-243). Er is in deze situatie nauwelijks sprake van participatie van burgers en andere betrokken partijen. De relatie tussen de partijen is met name eenzijdig van aard. Bij raadplegen worden belanghebbenden daarentegen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van ideeën en processen betrokken. De uitvoeringsorganisatie is in deze situatie echter niet verplicht om de input van derden als aanvulling op hun eigen strategie te gebruiken. Op het moment dat de burgers een adviserende rol hebben, is de waarde van hun input gelijk aan die van de organisatie. De organisatie verbindt zich daarmee aan de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan hier tijdens de besluitvorming nog beargumenteerd van afwijken. Bij coproduceren delen de organisatie en de burger een probleemopvatting, waarna ze gezamenlijk naar oplossingen kunnen zoeken. De hoogste mate van participatie volgens Edelenbos en Monnikhof is meebeslissen. De organisatie laat de ontwikkeling van ideeën en de besluitvorming over aan belanghebbenden, waarbij de organisatie een adviserende rol vervult (Edelenbos en Monnikhof, 2001: 242-243). De mate waarin sprake is van burgerparticipatie omvatten elkaar in oplopende schaal. Het niveau coproduceren bevat ook informeren, raadplegen en adviseren.

3.2 Opsporing

In de politiepraktijk wordt van opsporing gesproken zodra zich een situatie voordoet waarin: *meerdere (feitelijke) gegevens in onderling verband met elkaar, een zodanige relatie naar een bepaalde persoon leggen, dat de veronderstelling gerechtvaardigd is (informatie) dat deze persoon als verdachte in de zin van artikel 27 Sv. kan worden aangemerkt* (Blonk, 2004: 158). In de praktijk richt de opsporing zich op de samenleving, waarin voor een deel bekend is, of bekend kan zijn, wat zich daar afspeelt. Met behulp van diverse werkvormen, zoals het gebiedsgebonden werken; het bieden van noodhulp; het verlenen van service en het opnemen van aangiften (intake) geeft de politie invulling aan uiteenlopende werkprocessen. Deze processen worden door Blonk (2004) onderverdeeld in het houden van toezicht; het verrichten van controle; het handhaven van daarbij geconstateerde afwijkingen en het opsporen. Hieruit kan informatie worden verkregen door gegevens bij elkaar te voegen, te analyseren en te bestuderen. Hierdoor kan een bepaald beeld ontstaan, waaruit aanwijzingen ontleend kunnen worden ter beantwoording van de vraag hoe de samenleving ten aanzien van het veiligheidsvraagstuk in elkaar steekt: welke trends en ontwikkelingen zijn er en wat zijn daarbinnen de centrale actoren? Volgens Blonk (2004) moet dit soort vragen beantwoord worden, wil de politie in de gelegenheid zijn haar werk naar behoren te kunnen uitvoeren (2004: 160).

In de opsporing wordt onderscheid gemaakt tussen drie belangrijke processtappen die in het omgaan met informatie van belang zijn. De eerste stap is het inwinnen en vergaren van informatie. Een relevant aspect daarbij is dat waarneming door verschillende personen in het algemeen nooit dezelfde informatie zal opleveren. Ondanks het feit dat de oriëntatie op dezelfde realiteit betrekking heeft, levert het toch verschillende beelden op. Een mogelijke verklaring hiervoor vormt het gegeven dat ieder mens in zijn waarnemingsgedrag een grote hoeveelheid informatie-impulsen die hij ontvangt moet schiften en selecteren (Blonk, 2004: 245). Dat selectieproces wordt door ieder individu verricht op basis van zijn eigen normen en waarden, opvattingen en overtuigingen. Op die manier creëert iedere burger een eigen beeld van de wereld die voor hem vaststaat, maar waar anderen, vanwege een andere interpretatie, grote vraagtekens bij kunnen plaatsen (Blonk, 2004: 245). Vanwege dit gegeven is het volgens de auteur van groot belang dat individuen en organisaties deze beelden op elkaar afstemmen. Een goede vorm van communicatie is van onmisbaar belang voor effectieve en efficiënte veiligheidzorg (Blonk, 2004: 247). De volgende stap is het verwerken, veredelen en beoordelen van de verkregen informatie. Dat gaat achtereenvolgens over het vaststellen van de kwaliteit en bruikbaarheid van de gegevens; het bestuderen van de informatie teneinde daaruit bepaalde vervolgstappen te kunnen zetten en het documenteren van de verkregen gegevens (Blonk, 2004: 271). Blonk (2004) geeft aan dat het in de context van groot belang is om daarbij regelmatig af te stemmen met de gebiedsgebonden medewerker, in casu een wijkagent of een wijkteamlid (2004: 284). De laatste stap in het opsporingsproces is het verstrekken van de informatie aan derden of het integreren van de verkregen gegevens met andere informatie. Hierdoor kunnen een diagnose van de criminaliteit in een bepaalde wijk worden gecreëerd en relevante veiligheidsrisico's worden benoemd (Blonk, 2004: 304).

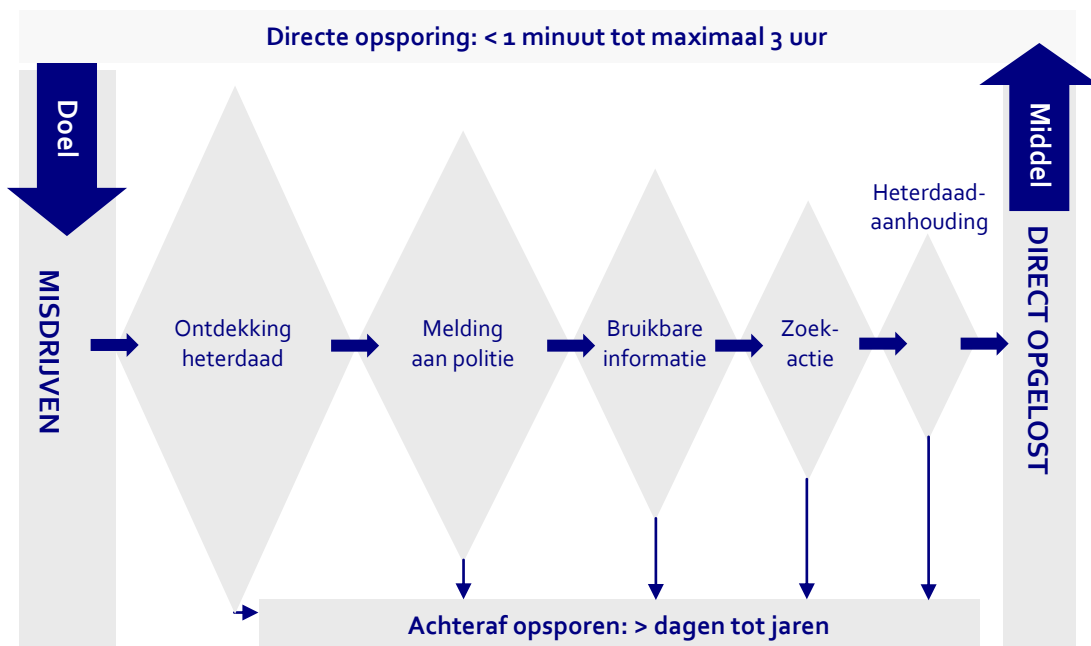
Een belangrijk onderscheid dat Blonk (2004) in dit verband maakt is het verschil tussen directe en indirecte (of gebiedsgebonden) opsporing. Dat doet hij aan de hand van het onderscheid tussen directe en indirecte gegevensinwinning. Directe opsporing is volgens de auteur opsporing binnen de heterdaadsituatie, die direct nadat het delict gepleegd is begint en duurt tot maximaal drie uur na dit moment. Indirecte opsporing daarentegen kan dagen tot jaren duren en is minder incidentgedreven dan directe opsporing. Een interventie van de politie kan in het geval van directe gegevensinwinning tot stand komen op grond van signalen die omtrent een bepaalde situatie vanuit de samenleving worden waargenomen. Uit de externe oriëntatie van de politie die zich kenmerkt door een 'luisterende' houding, blijkt vaak een grote sensitiviteit voor maatschappelijke signalen die de burgers in de richting van de politie afgeven (Blonk, 2004: 249). Toch is het volgens de auteur om meerdere redenen riskant om met een eenzijdige indruk via directe gegevensinwinning te volstaan. In de eerste plaats is er de vraag die bij de eerste processtap al kort werd genoemd: in hoeverre

komen beeld en beleving van burgers met de werkelijkheid overeen? Daarnaast heeft de politie te maken met het gegeven dat ze niet alles weten. Naast de voor velen zichtbare criminaliteit is er immers ook de (nagenoeg) niet-zichtbare criminaliteit. Deze wordt door de samenleving vaak expliciet als aandachtspunt genoemd, maar het is lastig om daar een bruikbaar beeld van te schetsen. Er is meer nodig dan alleen het aanhoren van burgers om een duidelijk beeld van dit vraagstuk te verkrijgen en daarom wordt overgegaan op indirecte gegevensinwinning (Blonk, 2004: 250). Dat betekent dat er op andere manieren gezocht moet worden naar aanvullende informatie. In situaties waarin geen sprake is of kan zijn van directe opsporing moeten meerdere bronnen aangeboord worden voor een volledige probleemschets en bijbehorende aanpak. Dat is vaak het werk van recherche-eenheden. In de gevallen waarin wel sprake kan zijn van een mogelijke aanhouding binnen de heterdaadsituatie is directe gegevensinwinning volgens Blonk, ondanks de bezwaren hierboven, wel legitiem. Dat heeft volgens hem te maken met de aard van het delict en daarmee met de keuze voor directe of indirecte opsporing (Blonk, 2004: 250-251). Op het moment dat een burger melding maakt van een delict waar hij of zij op heterdaad getuige van is, mag de politie ervan uitgaan dat deze informatie objectief genoeg is om direct actie te ondernemen. Er is in deze situatie immers sprake van directe waarneming door een burger die het delict naar alle waarschijnlijkheid op waarde weet in te schatten. Het beeld van het delict en de beleving hiervan door de burger liggen daardoor niet ver uiteen.

Van Baardewijk en Hoogenboom (2011) hebben uit eigen projecten en verkenningen in verschillende korpsen meer dan 200 mogelijkheden geïdentificeerd om meer winst te halen uit de inbreng van de burger in het opsporingsproces. Dat doen door de resultaten van de opsporing aan de hand van het rendementsmodel pakkans opsporing te presenteren. Dit is schematisch weergegeven figuur 2. De auteurs gaan ervan uit dat alle misdrijven op heterdaad worden gepleegd, maar dat een beperkt deel daarvan op heterdaad wordt ontdekt en op tijd via het spoedkanaal aan de politie wordt gemeld. Een deel van de informatie die de politie krijgt bevat bruikbare informatie, zoals een signalement en in bepaalde gevallen leidt dat tot een zoekactie. In een nog kleiner aantal gevallen kan de politie een heterdaadaanhouding verrichten, waardoor er netto van de pakkans slechts enkele procenten overblijven (Van Baardewijk en Hoogenboom, 2011: 116). Elke ruit in figuur 2 staat in dit verhaal voor twee mogelijkheden: of er is nog steeds kans op een aanhouding heterdaad, het tijdkritisch proces verloopt dan voorspoedig, of de kans op een heterdaadaanhouding is verloren gegaan. De verdachte kan dan later, ten koste van intensief speurwerk alsnog aangehouden worden, maar in de meeste gevallen gebeurt dit nooit meer. De directe opsporing is een vorm van samenwerking tussen burgers en politie waarbij iedere seconde telt, het aantal aanhoudingen staat of valt met de kwaliteit van handelen, zowel van politiemensen als van burgers. Iedere procent verbetering telt daarbij, maar hoe groter de ruit, hoe groter

het uiteindelijke effect van de betreffende succesfactor op de pakkans. Iedere ruit vertegenwoordigt een succesfactor, die door in te voeren maatregelen positief worden beïnvloed. Dat betekent wanneer van de misdrijven er 10% meer direct worden gemeld, dit meer extra oplossingen oplevert dan alleen 10% extra zoekacties (Van Baardewijk en Hoogenboom, 2011: 116-117).

Figuur 2. Rendementsmodel Pakkans Opsporing



Bron: Van Baardewijk (2011: 116).

3.2.1 Effectiviteit

Volgens een aantal Engelse en Amerikaanse wetenschappers is de ruimte van de politie om meer daders te pakken of meer in het algemeen mensen af te schrikken van criminele activiteiten, zeer beperkt (Hough, 1987). Dat betekent dat de politie de effectiviteit van de opsporing op eigen kracht nauwelijks kan verhogen. Het resultaat hiervan is de ontwikkeling van nieuwe strategieën voor de politie, met nieuwe doelen en methoden die minder gaan over de politie in termen van criminaliteit en meer in termen van een servicegerichte organisatie (Cameron, 1990: 479). Volgens Chatterton (1987) hebben deze nieuwe strategieën nog onvoldoende positieve resultaten opgeleverd met betrekking tot de oplossingspercentages van de opsporing. Het is daarbij onduidelijk of veranderingen in de capaciteit van de politie veel effect hebben op haar eigen oplossingspercentage. Daarbij gaat het om het vermogen van de politie om klachten van burgers op te lossen en de veiligheid in de samenleving te verhogen (Chatterton, 1987).

De belangrijkste conclusie uit wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de opsporing is dat burgers de belangrijkste succesfactor zijn (Gill, 2000; John and Maguire, 2000; Maguire, 2008). De kwaliteit en kwantiteit van informatie die burgers die direct na een misdaad geven aan de politie bepaalt in belangrijke mate of een misdaad wordt opgelost (Chatterton, 1976; Sanders, 1977; Greenwood et.al., 1977; Bottomley and Coleman, 1981, in: Van Baardewijk en Hoogenboom, 2011: 107). Deze conclusie is niet nieuw en wordt in het politieonderzoek sinds de jaren zestig iedere keer opnieuw bevestigd (Reiner, 2010). De burger is cruciaal, zowel slachtoffers als getuigen hebben belangrijke informatie voor de politie. Daarbij komt dat volgens Van Baardewijk en Hoogenboom (2011) activiteiten zoals crimineel inlichtingenwerk, plaats-delict-onderzoek, buurtonderzoek, forensisch onderzoek, observaties, infiltratie en verhoren vanzelfsprekend wel plaatsvinden, maar een minder betekenisvolle bijdrage leveren aan de oplossingspercentages dan algemeen wordt aangenomen (Van Baardewijk en Hoogenboom, 2011: 108).

Uit een onderzoek van Cameron (1990) blijkt dat er een aantal indicatoren van invloed zijn op de effectiviteit van de opsporing. De mate waarin de politie in staat is om in deze factoren te voorzien bepaalt in hoeverre zij in staat is om het oplossingspercentage te verhogen. Allereerst stijgt de effectiviteit van de opsporing naarmate de snelheid van de reactie op een delict toeneemt. De verbetering van de reactietijd zal een stijging betekenen in de effectiviteit van de politie als het gaat om de aanpak van criminaliteit. Dit geldt met name voor de delicten die tijdens de heterdaadsituatie worden ontdekt en waarvan melding wordt gemaakt aan de politie. Volgens Bieck en Kessler (1977) daalt de kans op een heterdaadaanhouding tot onder de 10% als er een minuut verstrijkt tussen het plegen van het delict en de aankomst van de politie (Bieck en Kessler, 1977). De auteurs onderkennen daarom de noodzaak tot verkorting van de reactietijd. Dat kan volgens hen alleen als de burger een actieve samenwerkingspartner is. In alle andere gevallen is een verbetering van de effectiviteit van de politie volgens hen zeer onwaarschijnlijk (Cameron, 1990: 487-488). Blonk (2004) omschrijft deze situatie als directe opsporing, waarbij het volgens hem heel belangrijk is om te zorgen voor een goede communicatie tussen burgers en de politie. Deze eerste stap in het opsporingsproces waarbij sprake is van selectieve waarneming door getuigen is cruciaal voor de mate waarin de politie in staat is binnen de heterdaadsituatie een aanhouding te verrichten en is daarmee ook cruciaal voor de effectiviteit van de opsporing.

Een tweede factor die bepalend is voor de hoogte van de effectiviteit van de opsporing is het vermogen van de politie om de verkregen informatie snel en efficiënt te verwerken en op waarde te schatten. Dit heeft vooral betrekking op de indirecte of gebiedsgebonden opsporing, waarbij de heterdaadsituatie reeds verstreken is. In deze

situatie is de politie immers grotendeels afhankelijk van informatie die middels opsporingsmethoden tot hun beschikking komt. Daarbij geldt volgens Cameron (1990) dat hoe sneller de verkregen informatie verwerkt kan worden en in relatie wordt gebracht met een delict, des te effectiever de opsporing is. Daar zijn volgens Blonk (2004) een aantal tussenstappen in te maken. Allereerst moet de politie in staat zijn om de kwaliteit en bruikbaarheid van de gegevens vast te stellen, vervolgens moet men het bestuderen om tot enkele aanknopingspunten te komen en tot slot moet het juist gedocumenteerd worden (2004: 271).

De derde en laatste indicator die volgens Cameron (1990) in belangrijke mate bepaalt hoe effectief de opsporing is, is het vermogen om informatie met elkaar in verband te brengen. Daarmee sluit hij aan bij de talloze bronnen waaruit de politie haar informatie put. Volgens Blonk (2004) kan de aansluiting van de politie bij de maatschappij daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Door 'dicht op de samenleving te zitten' krijgt de politie de beschikking over een enorm netwerk en een schat aan gegevens over hetgeen zich in de samenleving afspeelt (2004: 252).

Als reactie op deze resultaten van het onderzoek van Cameron (1990) zijn er de laatste jaren verschillende verbeteringen doorgevoerd om de effectiviteit van de opsporing te verhogen. Volgens Cameron (1990) zijn twee van die pogingen zeer succesvol geweest: de ontwikkeling van een programma voor recidivisten en de heroriëntatie van de politie op probleemgeoriënteerd opsporen (1990: 490). Het *repeat offender programme* (ROP) heeft als doel de criminaliteit te verminderen door in te zetten op de kleine groep herhaalde overtreeders, die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de lokale veiligheidsproblemen. De burger hecht veel waarde aan de aanpak van deze criminaliteit en is daarom veelal bereid om daar een bijdrage aan te leveren (Cameron, 1990: 490-491). In de tweede ontwikkeling, die *problem-oriented policing* (POP) wordt genoemd, is er een verschuiving zichtbaar van reactief, incidentgedreven politiewerk naar de implementatie van oplossingen voor onderliggende problemen (Goldstein, 1979). Bij de aanpak van deze hardnekkige problemen in een gemeenschap is het de taak van de politie om te identificeren, te analyseren en te reageren op de onderliggende omstandigheden die ten grondslag liggen aan incidenten (Eck en Spelman, 1987). De mate waarin deze aanpak succesvol is volgens de auteurs afhankelijk van de mate waarin de politie kan beschikken over de benodigde informatie. De burger is daarin als partner voor de politie onmisbaar. Investeren in de participatie en de samenwerking met burgers verhoogt de doeltreffendheid van deze interventies en verhoogt daarmee de effectiviteit van de opsporing (Eck en Spelman, 1987).

Cameron (1990) voegt hier een kritische kanttekening aan toe. Er is volgens hem onvoldoende onderzoek gedaan waaruit blijkt dat deze methoden in ieder gebied even effectief zijn. Daarom pleit hij net als Garland (2002) voor *community policing* (Cameron, 1990: 499). Deze aanpak die gaat over de wederzijdse participatie van politie en burgers in verschillende interventies, is gericht op de versterking van de veiligheid in een gemeenschap. Het is de gezamenlijke taak van de politie en burgers om de prioriteiten van de burgers hieraan als leidraad te hanteren voor de aanpak van opsporingsvraagstukken (Cameron, 1990: 499-501).

3.3 Samenwerken aan een effectievere opsporing

Gedurende de laatste tien tot vijftien jaar heeft zich een groot aantal ingrijpende veranderingen voorgedaan in de wijze waarop wordt omgegaan met vraagstukken van onveiligheid. De zorg voor veiligheid wordt steeds minder beschouwd als alleen de verantwoordelijkheid van de politie. In toenemende mate wordt van de politie gevraagd te opereren in samenwerkingsverbanden of netwerken van verschillende organisaties en partners. In deze samenwerkingsverbanden nemen burgers in toenemende mate deel (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 25). In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de laatste empirische deelvraag. Daartoe wordt allereerst ingegaan op de relatie tussen de burger en de politie, waarna specifiek wordt beschreven welke vormen van burgerparticipatie kunnen worden ingezet om de effectiviteit van de opsporing te versterken.

3.3.1 Lokale veiligheidsnetwerken

Volgens Terpstra en Kouwenhoven kan de recentelijke toename van burgerparticipatie in met name lokale veiligheidsnetwerken worden toegeschreven aan bredere ontwikkelingen op het niveau van zowel de overheid als de burgers zelf. Op het niveau van de overheid sluit de toename van burgerparticipatie aan op een algemene verschuiving van *government* naar *governance*. De overheid probeert hierbij haar doelen te bereiken door niet alleen aanspraak te maken op haar formele macht, maar ook door de samenwerking aan te gaan met publieke en private partijen. Naast burgers wordt bijvoorbeeld ook het bedrijfsleven op deze wijze betrokken bij de maatschappelijke problematiek. De overheid treedt in deze situaties op als regievoerder die de uitvoering voor een deel aan haar partners overlaat om op een flexibele en efficiënte manier om te kunnen gaan met steeds complexere maatschappelijke problemen (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 25-28).

Benyon en Edwards (1999) hebben als een van de weinigen onderzoek gedaan naar het ontstaan van samenwerking in de lokale aanpak van criminaliteitsproblemen. Hun onderzoek concentreerde zich op de vraag in hoeverre de *community governance*, gericht op beheersing van criminaliteit en veiligheid, een antwoord is op de beoogde

versterking van de *governability*, de lokale burgerparticipatie en democratie. Benyon en Edwards concluderen dat de verschuiving van *local government* naar *local governance* gepaard gaat met belangrijke veranderingen in de focus, oriëntatie en gehanteerde technieken bij de aanpak van veiligheidsproblemen. In plaats van een aanpak die gedomineerd wordt door de politie, ontstaat een meer preventieve aanpak. Deze richt zich op een veel breder object, namelijk veiligheid van de hele samenleving, waaronder ook overlast, de positie van slachtoffers en de mogelijkheden tot beïnvloeding van de gelegenheid tot criminaliteit worden begrepen. De beperkte gerichtheid op individuele daders uit het verleden wordt door de auteurs verbreed. Meerdere instanties buiten het domein van politie en justitie, zoals gemeenten en burgerinitiatieven krijgen taken toegewezen. Deze verschuiving maakt een meer flexibele aanpak mogelijk. Volgens Benyon en Edwards dragen het belang van flexibiliteit en van het gebruik van netwerken ertoe bij dat in de samenwerking tussen partners informele contacten en onderling vertrouwen een cruciale rol spelen (Benyon en Edwards, 1999: 146-148). Dit is belangrijk voor de afbakening van de relatie tussen politie en burgers, vooral met betrekking tot verantwoording en vertrouwen.

In het nieuwe veiligheidsbeleid wordt veel verwacht van de participatie van burgers in lokale veiligheidsnetwerken (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 61). Uit onderzoek (Van den Broeck, 2002; Benyon en Edwards, 1999) blijkt dat de praktijk op het thema burgerparticipatie vaak tegenvalt. Van den Broeck concludeert in zijn onderzoek dat bewoners er vaak niet veel van merken wanneer de politie een werkwijze heeft gekozen die meer gericht is op de openheid naar buiten (Van den Broeck, 2002: 173-174). Volgens Benyon en Edwards zou de participatie van burgers rond de aanpak van veiligheidsproblemen in stedelijke probleemwijken vaak tegenvallen, vanwege de grote traditionele afstand tussen politie en burgers in die wijken, de vrees voor intimidatie en een gebrek aan kennis en vaardigheden (Benyon en Edwards, 1999: 163-165). De pogingen van burgers om deel te nemen aan samenwerkingsvormen stuiten soms op de ondoorzichtigheid van de netwerken, een ontoegankelijk jargon of het feit dat de politie hen eerder als klankbord ziet dan als partner. Het gevolg hiervan is volgens Van den Broeck dat er een blijvende kloof tussen politie en burgers is (2002: 183). Vanuit deze tegenstellingen wordt er soms een groot beroep gedaan op onderling respect en vertrouwen. Dit is des te belangrijker omdat uit verschillende onderzoeken blijkt dat de samenwerking tussen partijen rond veiligheidsvraagstukken vaak een nogal informeel karakter kent. Volgens Pearson e.a. (1992) is hier sprake van een dilemma. Enerzijds zou een zekere mate van informaliteit nodig zijn om tot een werkbare relatie te komen en de benodigde flexibiliteit te creëren. Anderzijds kan het informele karakter van de samenwerking het gevaar met zich meebrengen dat op een eenvoudige manier gevoelige informatie wordt uitgewisseld of dat onvoldoende verantwoording wordt afgelegd over het verrichte werk en over de rechtmatigheid van de gebruikte methoden

(Pearson e.a., 1992: 63-65, in: Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 63). De informele samenwerking vormt voor partners een belangrijke strategie om een antwoord te vinden op de opgelegde spanningen en dilemma's (Terpstra en Kouwenhoven, 2004: 64). De ruimte die hiermee gecreëerd wordt, maakt het mogelijk het werk te laten voldoen aan richtlijnen en criteria en af te stemmen op specifieke en lokale omstandigheden.

3.3.2 Communicatie

De mogelijkheden die de burger krijgt om op verschillende niveaus te participeren in de opsporing worden beperkt doordat de politie soms terughoudend is in het verstrekken van informatie. Op een aantal aspecten van een delict kan de politie tot in detail ingaan, zoals de plaats van het delict, de dingen die het slachtoffer kort voor het delict deed en hoe de vermoedelijke dader of daders eruitzien. Daarentegen blijven de berichten op andere onderdelen bewust algemeen of wordt alleen het proces beschreven (Bekkers en Meijer, 2010: 118). Deze zaken worden namelijk nog onderzocht of behoren tot de categorie informatie die alleen de dader van het delict kan weten.

Volgens Bekkers en Meijer (2010) roept het publiceren van gegevens van verdachten zowel juridische als bestuurlijke barrières op. Ten aanzien van reacties van burgers op internetsites vreest de politie een tweetal soorten juridische problemen. Allereerst vrezen zij dat burgers berichten plaatsen waarin zij verdachtmakingen uiten aan het adres van derden (Bekkers en Meijer, 2010: 129). Degene die in dit verband verdacht wordt gemaakt kan naar de rechter stappen om de burger die op de internetsite participeert aan te klagen, maar hij kan ook de politie aanklagen. Ten tweede wil de politie voorkomen dat burgers informatie kunnen plaatsen waardoor de dader vervolging kan ontlopen of zichzelf in een rechtszaak beter kan verdedigen (Smilda, 2007: 23, in: Bekkers en Meijer, 2010: 129). Wanneer burgers bijvoorbeeld publiekelijk zeggen dat ze een vermoeden hebben wie de dader is en waar die zich bevindt, kan de dader proberen zijn sporen uit te wissen of vluchten naar het buitenland. Bovendien is er een mogelijkheid dat getuigenissen van verdachten en burgers op die punten die middels de publiciteit naar buiten zijn gebracht, niet meer getoetst kunnen worden op betrouwbaarheid (Smilda, 2007: 23, in: Bekkers en Meijer, 2010: 129). Die informatie is dan immers algemeen bekend. Wanneer er daderwetenschap ontstaat of wanneer nieuwe getuigenissen niet meer op betrouwbaarheid kunnen worden getoetst, doordat de politie zelf te veel informatie prijsgeeft, of doordat burgers de mogelijkheid hebben informatie te publiceren, is de politie daar aansprakelijk voor (Bekkers en Meijer, 2010: 149). Dit brengt de politie in een lastige situatie, enerzijds probeert zij een groot aantal mogelijkheden te realiseren om burgers te laten participeren, maar anderzijds wordt dit bemoeilijkt doordat een klein deel van de participerende burgers hier misbruik van

maakt. Om juridische problemen te voorkomen volgen korpsen de procedure opsporingsberichtgeving.

De bestuurlijke barrières rondom informatie-uitwisseling blijken vooral binnen de korpsen voor problemen te zorgen. De toepassing van burgerinitiatieven is regelmatig te wijten aan een enthousiaste hoofdcommissaris (Bekkers en Meijer, 2010: 29-30). De institutionele inbedding kan in dat geval worden overgeslagen, waardoor het initiatief binnen afzienbare tijd van de grond kan komen. Volgens Bekkers en Meijer (2010) wordt dit proces echter beperkt doordat er binnen korpsen onvoldoende medewerking is ten opzichte van burgerinitiatieven. De toestroom van zaken wordt onder meer bepaald door de bekendheid van het initiatief bij politiekorpsen. Nadat de experimenteerfase is veiliggesteld, moet nog bepaald worden of het initiatief daadwerkelijk wordt geïntegreerd in de opsporing (Bekkers en Meijer, 2010: 130). Volgens Smilda (2007) moeten internetsites waarop burgers worden gevraagd te participeren geïntegreerd worden in de werkprocessen van de politie (in: Bekkers en Meijer, 2010: 130). De relevante informatie van burgers moet dus deel uitmaken van een politieonderzoek.

3.3.3 De burger als partner

De relatie tussen de politie en burgers is gecompliceerd te noemen. Enerzijds is de burger soms een lastige 'klant' die de politie veel werk bezorgd. Anderzijds heeft de politie deze burger hard nodig om bijvoorbeeld succesvol te kunnen opsporen. Een groot deel van het legitimiteitsvraagstuk rondom de politie speelt zich daarnaast grotendeels af rondom de burger. Het grootste probleem hierbij is het gegeven dat 'de' burger niet bestaat. Bovendien is 'de' burger niet de enige klant van de politie en is hij als klant maar zelden koning (Vlek, 2010: 72). Volgens Vlek (2010) varieert de relatie tussen de politie en de burger afhankelijk van het doel van hun samenwerking. Hij onderscheidt daarbij vier karakteristieken.

In de eerste plaats is er sprake van fundamentele ongelijkwaardigheid in de relatie tussen de politie en de burger. Die vloeit voort uit de rechtstatelijke positie en de opdracht van de politie. Vanuit de oorsprong heeft de burger zich te schikken naar de aanwezigheid van de politie. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen vrijwillige en onvrijwillige contacten (Vlek, 2010: 72). Of er sprake is van een vrijwillig of onvrijwillig contact wordt bepaald door de eventuele dwang die door de politie wordt uitgeoefend. Een voorbeeld van een vrijwillig contact is het doen van aangifte, iedere burger is vrij om een keuze te maken om wel of geen aangifte te doen. Bij een staandhouding door de politie is er sprake van een onvrijwillige relatie tussen de burger en de politie, de keuzevrijheid van de burger is niet langer aanwezig.

Ten tweede is de burger een belangrijke bron van legitimiteit voor de politie. De politie ontleent haar legitimiteit aan haar positie als kerninstituut van de rechtstaat. Als zodanig geniet de politie ook groot institutioneel vertrouwen. Daar staat tegenover dat in toenemende mate het maatschappelijk draagvlak en gezag ook bepaald worden door tevredenheid over het daadwerkelijke functioneren (Vlek, 2010: 72). Op dat punt kan de burger meer gezien worden als kritische 'klant'.

In de derde plaats is de burger ook nog een bron van informatie, zonder de hulp van burgers lost de politie niet veel op. Veel van de initiatieven op het gebied van burgerparticipatie laten de traditionele hiërarchie in de politie-burger relatie in stand: de politie vraagt, de burger levert (Vlek, 2010: 72).

Tot slot zijn er enkele initiatieven ontplooid waarvan het de schijn heeft dat ze een stap verder gaan dan de voorbeelden hierboven en waarin de burger meer als gelijkwaardige partner wordt benaderd. Deze ontwikkeling past naadloos in deze tijd van *horizontalisering* in netwerkrelaties en de opkomst van *social media*. Die geven de burger een voorsprong op de politie, ze bepalen zelf het speelveld en de spelregels (Vlek, 2010: 73). In die zin is de relatie politie-burger niet statisch, maar voortdurend veranderlijk in samenhang met maatschappelijke ontwikkelingen. De karakteristieke spelen daarnaast een belangrijke rol in het doel dat wordt nagestreefd met de inzet van burgerparticipatie. In de volgende subparagraaf wordt beschreven op welke wijze dit van belang is bij verschillende vormen van burgerparticipatie. Daarbij wordt eveneens de relatie gelegd tussen burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporing.

3.3.4 Vormen van burgerparticipatie

Burgerparticipatie in de opsporing kan een veelzijdigheid aan verschijningsvormen aannemen. Daarom wordt op basis van de theorie een inventarisatie gemaakt van de vormen van burgerparticipatie die in de opsporingspraktijk bestaan. Daartoe wordt een onderscheid gemaakt in verschillende doelen die met burgerparticipatie worden nagestreefd. Vervolgens zal dit overzicht in relatie worden gebracht met de effectiviteit van de opsporing.

De studie van Cornelissens et.al. (2010) laat zien dat de politie creatief is in het bedenken van manieren waarop de burger bij de opsporing betrokken kan worden. Alle regionale korpsen maken gebruik van meerdere vormen van burgerparticipatie. Soms wordt aangesloten bij een landelijk bekend initiatief en andere keren wordt een lokale toepassing gecreëerd. In verschillende korpsen zijn vormen van burgerparticipatie ontwikkeld, die weliswaar een andere naam hebben, maar die in essentie op hetzelfde neerkomen en hetzelfde doel nastreven. Op basis van de huidige politiepraktijk onderscheiden Cornelissens et.al. (2010) vier categorieën van vormen van

burgerparticipatie te onderscheiden. Daarbij maken de auteurs een onderscheid in het moment in het opsporingsproces waar deze vormen worden ingezet. Het einddoel is echter gelijk: de burger een bijdrage laten leveren aan de opsporing (Cornelissens et.al., 2000, in: Ferwerda en Van Leiden, 2011: 82).

1. Getuigenoproepen tijdens een heterdaadsituatie

De eerste categorie van vormen van burgerparticipatie die Cornelissens et.al. (2010) onderscheiden betreft 'getuigenoproepen op heterdaad'. De politie zet burgers hierbij in als 'extra ogen en oren' om de pakkans in heterdaadsituaties te verhogen. Daarbij worden verschillende media zoals Burgernet, AmberAlert en Twitter ingezet om informatie te communiceren. Via deze kanalen kan op een snelle manier een oproep worden gedaan aan een groot aantal burgers tegelijkertijd (Ferwerda en Van Leiden, 2011: 82).

2. Getuigenoproepen buiten een heterdaadsituatie

De tweede vorm van burgerparticipatie gaat over 'getuigenoproepen buiten een heterdaadsituatie'. De politie past hierin instrumenten toe om burgers op te roepen een bijdrage te leveren als getuige in lopende opsporingsonderzoeken. In tegenstelling tot de eerste categorie gaat het dan om situaties waarin geen sprake meer is van een mogelijke heterdaadaanhouding van verdachten. Burgerparticipatie in lopende zaken kan volgens Cornelissens et.al. (2010) beschouwd worden als een verlengstuk van reguliere opsporingsmethoden zoals het buurtonderzoek. Instrumenten die ingezet worden voor getuigenoproepen buiten heterdaadsituaties zijn het attenderen van burgers via flyers, posters en billboards; het versturen van email- en sms-alerts; het presenteren van informatie via websites en het oproepen van getuigen via televisie- of radioprogramma's. De meest vernieuwende vorm van burgerparticipatie in deze categorie is het plaatsen van beelden van een misdrijf (of een reconstructie van een misdrijf) op het internet in het kader van een lopend opsporingsonderzoek. Dit gebeurt onder andere op de videowebsite YouTube (Ferwerda en Van Leiden, 2011: 83).

3. Oproepen voor (beeld)materiaal van delicten

De derde vorm van burgerparticipatie die momenteel bij steeds meer politiekorpsen in opkomst is, betreft 'oproepen voor (beeld)materiaal van delicten'. Hierbij vraagt de politie burgers om foto- en filmmateriaal of geluidsopnamen van incidenten aan te leveren. Dit kan via mobiele telefoons of via het internet. Daarmee speelt de politie in op de innovatieve mogelijkheden van de telefoons van tegenwoordig waarmee haarscherpe foto's en filmpjes kunnen worden gemaakt. Waar bij de voorgaande categorieën het doel vooral ligt op het verkrijgen van informatie ten behoeve van een opsporingsonderzoek, is de intentie voor het oproepen van beeld- en geluidsmateriaal

het verzamelen van (ondersteunend) bewijs voor opsporingsonderzoeken (Ferwerda en Van Leiden, 2011: 83).

4. Burgers inzetten bij opsporingsactiviteiten

De 'inzet van burgers bij opsporingsactiviteiten' vormt de vierde categorie van de toepassing van burgerparticipatie volgens Cornelissens et.al. (2010). Het gaat hierbij om de inzet van burgers bij concrete activiteiten in het opsporingsproces, zoals het aandragen van suggesties en het verlenen van medewerking aan bijzondere opsporingsmethoden. Burgers worden met andere woorden binnen de opsporing ingezet voor het uitvoeren van politiewerkzaamheden (Cornelissens et.al., 2000 in Ferwerda en Van Leiden, 2011: 84). Een voorbeeld hiervan is pseudokoop door een burger. Bij deze methode neemt een burger, in een strafrechtelijk onderzoek, goederen af van de verdachte ten behoeve van de opsporing. Dit is bij wet geregeld (art. 126ij Sv). Andere manieren die door de politie worden ingezet om burger een rol te geven in hun opsporingsactiviteiten verlopen grotendeels via internet. Dat betreft websites waarop, onder de regie van de politie, informatie wordt gepresenteerd over actuele onderzoeken of *cold cases*. Burgers worden middels deze websites aangespoord actief mee te denken in de opsporing van mogelijke verdachten. De achterliggende gedachte van het online betrekken van burgers bij een opsporingsonderzoek is de *wisdom of crowds* (Surowiecki, 2004). Dit gaat over het principe dat een grote groep mensen, ongeacht hun achtergrond, bij veel beslissingen een betere keuze maakt dan experts (Surowiecki, 2004 in: Ferwerda en Van Leiden, 2011: 84). Een andere wetenswaardigheid die het betrekken van de burger op deze manier ondersteunt, is dat in de helft van de onopgeloste moorden en doodslagen naast de dader ook iemand anders op de hoogte is van zijn identiteit.

3.3.5 Samen de effectiviteit verhogen

Uit een inventarisatie van Cornelissens en Ferwerda (2010) naar recente initiatieven van burgerparticipatie in de opsporing blijkt dat er landelijk meer dan honderd initiatieven bestaan. Een deel van deze initiatieven wordt ook werkelijk op landelijk niveau ingezet, een ander deel beperkt zich tot een specifieke regio. Volgens Anderson (2006) verhogen deze kleinschalige initiatieven de effectiviteit door het principe van de *long tail*: met een kleine inspanning kan meerwaarde uit een kleine groep burgers worden gehaald. Ten aanzien van burgerinbreng bij opsporingsonderzoeken lijkt er sprake van een *nichemarkt*: de grote massa wordt immers al bereikt via de televisie en andere instrumenten. Door initiatieven te ontwikkelen die beter afgestemd zijn op de context kan de niche worden bereikt om aanvullende informatie te verkrijgen (Anderson, 2006, in: Bekkers en Meijer, 2010: 143).

Cornelissens en Ferwerda (2010) maken met betrekking tot de effectiviteit een onderscheid tussen de verschillende categorieën in het opsporingsproces waar de initiatieven worden ingezet. De in hun ogen meest veelbelovende initiatieven zijn in onderstaand overzicht weergegeven.

Categorie	Vorm
Getuigenoproepen bij een heterdaadsituatie	Burgernet AmberAlert SMS Alert Twitter
Getuigenoproepen buiten een heterdaadsituatie	Flyers Posters Billboards Websites: gezocht Videosites Email-alert SMS-bom
Oproepen voor (beeld)materiaal van delicten	MMS-service
Burgers inzetten bij opsporingsactiviteiten	Opsporingsonderzoek online Burgerpseudokoop

Bron: Cornelissens en Ferwerda (2010).

De overwegingen voor deelname van burgers aan deze vormen van burgerparticipatie lopen uiteen. Volgens de auteurs willen burgers in toenemende mate het gevoel ervaren zelf verantwoordelijk te zijn voor de veiligheid in hun eigen wijk. Criminaliteit en onveiligheid zijn niet alleen voor de politiek, maar ook voor de burger steeds prominentere problemen geworden. Daarnaast zijn burgers in hoge mate bereid de politie te helpen door te fungeren als extra ogen en oren. Volgens Cornelissens en Ferwerda zijn burgers daarnaast erg nieuwsgierig en willen zij op de hoogte blijven van wat er zich afspeelt in hun wijk. Tot slot hopen burgers met hun inspanningen iets te bereiken, namelijk een verhoging van de veiligheid en het veiligheidsgevoel (Cornelissens en Ferwerda, 2010). De bereidheid tot participatie van burgers is dus erg groot. Ze hebben over het algemeen niet veel begrip voor de schijnbaar onoplosbare problemen waar de samenleving mee geconfronteerd wordt. De toegenomen behoefte van burgers om zelf op te treden tegen criminaliteit is ook een concrete uiting van onvrede van steeds mondigere burgers over het (uitblijven van) optreden door de overheid (Noordegraaf, 2008). In dit laatste geval zal de participatie van burgers in veiligheidsprojecten vaker voortkomen uit eigen initiatief dan uit de samenwerking met de overheid. Dit kan ertoe leiden dat burgerparticipatie een steeds grotere bijdrage zal leveren aan de effectiviteit van de opsporing.

De conclusie van Cornelissens en Ferwerda (2010) is dat zowel de landelijke als de regionale en lokale initiatieven de effectiviteit van de opsporing verhogen door de nuttige inbreng die de politie naar aanleiding hiervan ontvangt. De participatie van burgers leidt tot nieuwe tips en getuigenverklaringen die de onderzoeken nieuw leven kunnen inblazen. Daarnaast leveren burgers een bijdrage aan de effectiviteit door met andere scenario's te komen waar de politie nog niet aan had gedacht. In dat verband heeft de politie het idee dat zij effectiever zijn in het oplossen van misdrijven. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar die aangeven in welke mate burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing verhoogt (Cornelissens en Ferwerda, 2010; Bekkers en Meijer, 2010: 143).

3.4 Verwachte relaties

Op basis van de inzichten van verschillende auteurs in dit theoretische kader, verwacht ik dat er een relatie bestaat tussen burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporingspraktijk. Zoals betoogd kan de politie de aanpak en oplossing van veiligheidsvraagstukken niet meer alleen af. De problemen die ontstaan overschrijden institutionele en organisationele grenzen en daarom wordt steeds meer samenwerking gezocht met andere actoren. De responsabiliseringsstrategie betoogt dat politie en justitie criminaliteit niet terug kunnen dringen zonder hulp van de samenleving. Een gebrek aan informele relaties tussen de politie en de burger zorgt ervoor dat de politie minder goed in staat is om problemen omtrent veiligheid en criminaliteit aan te pakken. In dit onderzoek wil ik nagaan of er sprake is van een causaal verband tussen burgerparticipatie en de opsporing. De verwachting dat burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing versterkt ziet er schematisch als volgt uit.

Figuur 3. Verwachte relaties



4. Operationalisatie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste concepten uit de empirische deelvragen geoperationaliseerd aan de hand van de inzichten die in het theoretisch kader zijn verworven. De indicatoren die in deze paragraaf worden geformuleerd hebben als opzet gediend voor de topiclijst voor de interviews die in het kader van dit onderzoek gehouden zijn. Deze topiclijst is als bijlage toegevoegd aan dit rapport.

1. Welke vormen van burgerparticipatie bestaan er in de opsporingspraktijk?

In deze deelvraag zijn burgerparticipatie en de opsporingspraktijk de belangrijkste variabelen. De variabele burgerparticipatie is meetbaar gemaakt door het te conceptualiseren naar de niveaus waarop burgers participeren. Het concept opsporingspraktijk is onderverdeeld in de verschillende categorieën in het opsporingsproces waar in de opsporing onderscheid tussen wordt gemaakt.

Het participatieniveau heb ik afgeleid van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1002). De trede waarop burgers participeren zegt iets over de invloed en macht die zij hebben op het uiteindelijke resultaat. De mate waarin er sprake is van burgerparticipatie kan volgens de auteurs gezien worden als een oplopende schaal. Het niveau coproduceren bevat ook informeren, raadplegen en adviseren.

Concept	Waarde	Indicator
Participatieniveau	Meebeslissen	Bijdrage van burger is bindend
		Organisatie vervult een adviserende rol in de ontwikkeling van ideeën en de besluitvorming
	Coproduceren	Gedeelde probleemopvatting tussen partijen
		Burgers hebben een aandeel in het bepalen van de prioriteiten van de organisatie
	Adviseren	Waarde van de input van burgers is gelijk aan die van de organisatie
		Besluitvorming blijft in handen van de organisatie
	Raadplegen	Burger treedt op als gesprekspartner bij de ontwikkeling van ideeën en initiatieven
		De input van burgers hoeft door de organisatie niet nagestreefd te worden
	Informeren	Eenzijdige relatie tussen burgers en organisatie
		Organisatie bepaalt zelf de prioriteiten en de uitvoering daarvan

De operationalisatie van de verschillende categorieën in een opsporingsproces is afgeleid van de theorie van Cornelissens et.al. (2010). Het doel daarbij is de burger een bijdrage te laten leveren aan een opsporingsonderzoek.

Concept	Waarde	Indicator
Categorieën in het opsporingsproces	Getuigenoproepen tijdens een heterdaadsituatie	De burger als 'extra ogen en oren'
		Inzet van media om informatie gelijktijdig onder een grote groep burgers te verspreiden
	Getuigenoproepen buiten een heterdaadsituatie	Burgers attenderen via flyers en posters
		Informatie presenteren via websites
		Getuigen oproepen via televisie of radio
	Oproepen voor (beeld)materiaal van delicten	Foto's en video's van incidenten opvragen
		Ondersteunend bewijs verzamelen voor opsporingsonderzoeken
	Inzet van burgers bij opsporings-activiteiten	Burgers suggesties laten aandragen
		Verlenen van medewerking aan bijzondere opsporingsmethoden

2. Wat zijn de resultaten van burgerparticipatie in de regionale korpsen?

Met behulp van deze tweede deelvraag wil ik achterhalen welke resultaten er in regionale korpsen zijn als het gaat over de participatie van burgers. Daarom zijn allereerst de doelen van burgerparticipatie geoperationaliseerd. Deze doelen vertellen iets over het gewenste resultaat en over de manier waarop korpsen denken dat resultaat te kunnen behalen. Het beantwoorden van deze vraag is noodzakelijk om te kunnen bepalen op welke wijze de resultaten van de verschillende vormen van burgerparticipatie bijdragen aan de effectiviteit van de opsporing.

Concept	Waarde	Indicator
Doelen van burgerparticipatie	Informatie verzamelen	Burgers motiveren om informatie te melden
		Getuigen oproepen
	Informatie verstrekken	(Beeld)materiaal tonen via media
		Burgers informeren via wijkagenten
	Contacten leggen	Burgers persoonlijk benaderen
		Relaties opbouwen
	Legitimiteit verwerven	Inzicht geven in werkprocessen
		Open communiceren over werkzaamheden
	Gelijkwaardigheid nastreven	Burgers een aandeel geven in het bepalen van prioriteiten

Naast de vraag of de doelen van burgerparticipatie in de onderzochte korpsen behaald zijn, is het belangrijk om te achterhalen wat daar volgens de respondenten de resultaten van zijn en of deze resultaten volgens hen een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de opsporing. Daarom zijn in dit onderzoek de resultaten van burgerparticipatie eveneens geoperationaliseerd.

Concept	Waarde	Indicator
Resultaten	Informatie verzamelen	Stijging van het aantal burgers dat informatie meldt Meer getuigenoproepen aan burgers
	Informatie verstrekken	Vaker de hulp van burgers inroepen Terugkoppeling geven over de afloop
	Contacten leggen	Blijvende relatie opbouwen met burgers Burgers bewust maken van hun verantwoordelijkheid
	Legitimiteit verwerven	Meer (zichtbare) heterdaadaanhoudingen Stijging van het oplossingspercentage Verhoging van het veiligheidsgevoel van burgers
	Gelijkwaardigheid nastreven	De burger een actievere rol geven Tweerichtingsverkeer realiseren

3. Op welke wijze draagt burgerparticipatie bij aan de effectiviteit van de opsporing?

Om uitspraken te kunnen doen over de bijdrage van burgerparticipatie aan de effectiviteit van de opsporing moet onderzocht worden wat de behaalde resultaten zijn en wat het aandeel van burgers is bij de totstandkoming van deze resultaten. Het concept resultaten is hierboven al geoperationaliseerd, daarom wordt hieronder alleen de bijdrage van burgers verder uitgewerkt.

Concept	Waarde	Indicator
Bijdrage van burgers	Informatie verstrekken	Melding maken van incidenten
		Signalement van de verdachte aan de politie doorgeven
		Getuigenverklaring afleggen
	Actieve bijdrage leveren	Verdachte zelf staande houden
		Meewerken in een opsporingsproces

Vanuit de participatieladder geldt de veronderstelling dat hoe hoger men op de ladder staat, des te meer invloed de burger kan uitoefenen. Hierdoor ontstaat een tweezijdige relatie tussen de politie en de burger. Op de laagste treden van de participatieladder blijft de regie bij de politie liggen en heeft de burger een beperkte invloedsrol. Daarbij speelt het proces van informatievoorziening tussen burgers en de politie een

belangrijke rol. Zoals betoogd in het theoretisch kader is dit een fundamenteel onderdeel van de samenwerking tussen burgers en de politie. Daarom worden hieronder de verschillende processtappen met betrekking tot de informatievoorziening in de opsporing geoperationaliseerd. Daarnaast is er aandacht voor de barrières die de uitwisseling van informatie tussen burgers en de politie met zich meebrengt.

Concept	Waarde	Indicator
Processtappen in de opsporing	Inwinnen van informatie	Onderling afstemmen van de interpretatie van burgers
		Goede communicatie met burgers
	Verwerken, veredelen en beoordelen van informatie	Vaststellen van de kwaliteit en bruikbaarheid van de gegevens
		Bestuderen met het oog op bepaalde vervolgstappen
		Documenteren van de verkregen gegevens
	Informatie met elkaar in verband brengen en verstrekken aan derden	Nieuwe aanknopingspunten voor de opsporing formuleren
		Benoemen van relevante veiligheidsrisico's en de criminaliteit in een wijk of buurt.

Concept	Waarde	Indicator
Informatievoorziening	Juridische barrières	Misbruik van informatie door burgers
		Beperkte mogelijkheid voor toetsen op betrouwbaarheid
	Bestuurlijke barrières	Bekendheid initiatieven in het korps
		Medewerking ten opzichte van burgerinitiatieven

5. Methoden en technieken

Dit onderzoek naar de bijdrage van burgerparticipatie voor de effectiviteit van de opsporing is uitgevoerd volgens de kwalitatieve onderzoeksmethode. Dat heeft als grootste voordeel dat het mogelijk is om diepgaand onderzoek te verrichten. Tijdens gesprekken met respondenten is doorgevraagd op antwoorden van de geïnterviewden om daarmee achterliggende gedachten achterhalen. Op die manier is het onderwerp vanuit het gezichtspunt van de respondent beschreven en waar mogelijk ook verklaard. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de methoden en technieken die in dit onderzoek gehanteerd zijn, hoe deze technieken zijn toegepast en welke consequenties dit heeft gehad voor het onderzoek.

5.1 Triangulatie

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag en de deelvragen van dit onderzoek is gebruik gemaakt van het concept van triangulatie. Dat betekent dat er zowel interviews, als observaties en een documentenanalyse zijn ingezet voor de verzameling van empirische data. Deze instrumenten zijn op verschillende momenten in het onderzoek ingezet, afhankelijk van het doel van de dataverzameling. Dit is schematisch weergegeven in figuur 4.

5.1.1 Interviews

In de eerste fase van het onderzoek was het doel om meer inzicht te verkrijgen in de mate waarin regionale korpsen burgers betrekken bij de opsporing. Daartoe heb ik interviews gehouden met wijkagenten, rechercheurs en chefs/coördinatoren uit de opsporing. Deze respondenten bevinden zich op het operationele en tactische niveau in de politieorganisatie en staan daardoor het dichtst bij de burger. In totaal heb ik in ieder korps zes interviews gehouden en daarmee vanuit iedere functie twee medewerkers gesproken. De interviews heb ik vooraf deels gestructureerd aan de hand van de operationalisatie van de kernconcepten en een topiclijst. Op die manier heb ik als interviewer richting gegeven aan het interview om antwoord te krijgen op belangrijke vragen. Tegelijkertijd was er ook voldoende ruimte om door te vragen op interessante antwoorden en om aandacht te besteden aan de inbreng van de respondenten. De gesprekken hebben daardoor niet allemaal hetzelfde verloop gehad omdat de focus is gelegd op de aspecten van burgerparticipatie die voor de respondenten het meest van toepassing is.

In de tweede fase van het onderzoek heb ik eveneens een aantal interviews gehouden, maar dan met experts binnen en buiten de opsporingspraktijk. De reden hiervoor is dat ik naast de ideeën die er in de korpsen zijn over de bijdrage van burgerparticipatie ook benieuwd ben naar wat experts op het gebied van burgerparticipatie denken over dit

thema in de opsporing. De experts die ik in deze fase heb gesproken hebben zelf eerder onderzoek gedaan naar de participatie van burgers of zijn betrokken bij concrete initiatieven op dit gebied. In totaal heb ik vier experts geïnterviewd, een aantal daarvan zijn op dit moment werkzaam of betrokken bij de onderzochte korpsen. Zij beschikken over veel kennis en ervaringen die dit onderzoek hebben versterkt. Door middel van deze combinatie van achtergronden kunnen er in de conclusie van dit onderzoek aanbevelingen worden gedaan over de wijze waarop via burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing versterkt kan worden.

5.1.2 Observaties

In dezelfde drie korpsen als waar de interviews plaatsvonden, heb ik ook enkele observaties uitgevoerd tijdens praktijksituaties. De informatie die hieruit is verkregen heb ik als aanvulling gebruikt op de informatie uit de interviews. De verwachting was om daarmee zicht te krijgen op de wijze waarop er binnen het korps over burgerparticipatie wordt gedacht, waar beslissingen worden genomen en op welke manier dit in de praktijk wordt ingezet. Daarbij is het met name interessant om in de praktijk te zien hoe men omgaat met de verschillende vormen van burgerparticipatie in concrete situaties. In het korps Friesland heb ik een aantal uren geobserveerd bij het programma directe opsporing, waar ik met name in de praktijk heb gezien hoe Burgernet werkt en op welke manier het op dit moment ontwikkeld en uitgebreid wordt. In een district van het korps Limburg-Noord ben ik aanwezig geweest bij het allereerste Burgerpanel van die regio. Daar heb ik gezien hoe de politie probeerde contact te leggen met burgers en op welke wijze zij communiceert over haar werkzaamheden en de keuzes die zij daarbij moeten maken. Wat betreft het korps Utrecht heb ik als observant een nachtdienst meegedraaid met de Noodhulp. Die dienst stond in het teken van openbare orde en veiligheid rondom enkele horecagelegenheden. Ik heb onder andere met enkele burgers van de lokale burgerwacht gesproken over hun betrokkenheid bij de wijk en de samenwerking met de politie.

5.1.3 Documentenanalyse

Met behulp van een documentenanalyse wilde ik in dit onderzoek te weten komen of er bepaalde richtlijnen of ontwerpprincipes waren voor burgerparticipatie in de opsporingspraktijk en zo ja, welke resultaten dat reeds heeft opgeleverd. Deze informatie heb ik enerzijds verkregen via mijn stageorganisatie en anderzijds heb ik belangrijke en interessante documenten verzameld via mijn respondenten in de regionale korpsen. Tot slot heb ik gebruik gemaakt van publicaties van onderzoeksbureaus over burgerparticipatie in het algemeen en specifiek over burgerparticipatie in de opsporing.

De blauwe vlakken in het schema hieronder illustreren welke dataverzamelmethode in dit onderzoek zijn ingezet om een antwoord te vinden op de drie empirische deelvragen.

Figuur 4. Inzet van dataverzamelmethode

	Interviews korpsen	Interviews experts	Documenten korpsen	Documenten burgerparticipatie	Observaties korpsen
Vormen van burgerparticipatie					
Resultaten van burgerparticipatie					
Bijdrage van participatie aan de opsporing					

5.2 Casusselectie

Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek is een steekproef getrokken uit de totale populatie. Hoe deze populatie eruit ziet en op welke manier de steekproef heeft plaatsgevonden, komt in deze paragraaf aan de orde.

5.2.1 Steekproef

Het doel van de eerste fase van dit onderzoek was meer inzicht verkrijgen in de mate waarin regionale korpsen burgers betrekken bij de opsporing. Om hierachter te komen heb ik interviews gehouden met wijkagenten, onderzoekers en chefs/coördinatoren van drie regionale korpsen. De afbakening naar drie korpsen was nodig omdat, zoals eerder gezegd, de tijd voor het onderzoek beperkt was en het niet haalbaar was om alle politiekorpsen te onderzoeken. Met het oog op de waarde van het onderzoek was het bij de selectie van deze drie korpsen belangrijk dat er al enkele initiatieven op het gebied van burgerparticipatie in de korpsen gerealiseerd waren. Het doel was om diepgaand, kwalitatief onderzoek te doen naar de resultaten van burgerparticipatie in de korpsen en dat is niet mogelijk als een groot aantal korpsen tot de onderzoeksgroep behoort. Om aan het eind van het onderzoek aanbevelingen te kunnen doen voor alle regionale politiekorpsen heb ik rekening gehouden met de regionale spreiding van de korpsen die in dit onderzoek zijn betrokken. Hierdoor is het mogelijk geweest om een goede representatie van de werkelijkheid te onderzoeken. De definitieve selectie voor drie regionale politiekorpsen heb ik gebaseerd op de mate waarin zij burgerparticipatie hanteren in de praktijk. De cases die ik in mijn onderzoek betrek, zijn dus de korpsen die het meest actief zijn als het gaat over het inzetten van burgers in de opsporing, de

zogenaamde *most advanced cases* (Van Thiel, 2010: 103-105). Daartoe heb ik een aantal oriënterende gesprekken gehouden met medewerkers uit de praktijk en interne onderzoeken bestudeerd over (de ontwikkeling van) burgerparticipatie bij de politie.

De selecte steekproef heeft geresulteerd in de volgende cases:

1. Korps Friesland
2. Korps Limburg-Noord
3. Korps Utrecht

5.2.2 Sneeuwballmethode

De methode die ik heb gehanteerd bij het werven van de experts voor de tweede fase van het onderzoek is de zogenaamde *snowball sample*. Vanuit het CVO ben ik door mijn begeleider geïntroduceerd bij twee experts. Tijdens de eerste oriënterende gesprekken met hen heb ik enkele namen van andere experts gekregen. Vervolgens heb ik zelf contact met hen opgenomen en hen gevraagd of zij bereid waren om mee te werken aan dit onderzoek.

5.3 Data-analyse

Om in de conclusie van dit onderzoek antwoord te geven op de vraagstelling van dit onderzoek moet de verzamelde data eerst geanalyseerd worden. Om zoveel mogelijk informatie mee te nemen in deze analyse heb ik de interviews opgenomen met een voice-recorder. Vervolgens hebben ik de opnames woordelijk uitgewerkt tot interview-transcripten. Deze documenten heb ik verdeeld in fragmenten waarna aan ieder stuk tekst een code is gegeven. Deze code geeft weer waar de passage over gaat. Met behulp van een verzameling van codes kan een beeld gecreëerd worden van de antwoorden die per thema gegeven zijn door de respondenten. De observatienotities en de documenten zijn eveneens met behulp van dezelfde codes geanalyseerd. Hierdoor kon de conclusie worden geschreven op basis van het geheel aan verzamelde data.

5.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De controleerbaarheid en herhaalbaarheid van de analyse van kwalitatieve data is veel minder eenduidig dan de analyse van kwantitatieve data, een groot deel van de analyse speelt zich immers af in het hoofd van de onderzoeker zelf. In kwalitatief onderzoek wordt dan ook meestal niet gesproken van betrouwbaarheid en validiteit in strikte zin, maar eerder in termen als navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies (Van Thiel, 2010: 167). Gedurende de periode van dataverzameling en data-analyse in dit onderzoek zijn er verschillende factoren die de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek hebben beïnvloed. Daarnaast heb ik als onderzoeker in de voorbereiding op het onderzoek enkele keuzes gemaakt die

bepalend zijn voor de houdbaarheid van het onderzoek. Om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zo hoog mogelijk te houden en te kunnen garanderen, heb ik voorafgaand aan het onderzoek enkele belangrijke keuzes gemaakt omtrent de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van dit onderzoek.

Allereerst heb ik de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd door de interviews met de respondenten op te nemen met een voice-recorder. Deze opnames heb ik vervolgens afgespeeld en uitgewerkt tot letterlijke interviewtranscripten. Door deze transcripten vervolgens gestructureerd te coderen en dit basis te gebruiken voor de analyse zijn er alleen uitspraken gedaan over wat er werkelijk door de respondenten gezegd is. Op die manier heb ik eventuele verwarring over hetgeen tijdens de interviews besproken is voorkomen en daarmee de betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd. Het nadeel van het opnemen van de interviews is dat respondenten beïnvloedt kunnen worden door de bijkomstigheid dat hun uitspraken opgenomen worden. Ik heb geprobeerd dat te ondervangen door vooraf duidelijk aan de respondenten uit te leggen dat het gesprek werd opgenomen om een zo volledig beeld te krijgen van hun mening. Daarnaast heb ik met hen afgesproken dat de inhoud van het gesprek anoniem en vertrouwelijk verwerkt wordt in deze rapportage. Een andere manier waarop ik de betrouwbaarheid van dit onderzoek heb verhoogd is door verschillende methoden van dataverzameling naast elkaar te gebruiken. Door op meerdere manieren eenzelfde thema te bespreken of te bekijken, heb ik de verkregen informatie in perspectief kunnen bekijken. Bij het inventariseren van de verschillende vormen van burgerparticipatie die in de korpsen gerealiseerd zijn heb ik me bijvoorbeeld niet alleen gefocust op de informatie van de respondenten, maar ook op hetgeen hierover in de documenten beschreven stond en op de informatie die ik tijdens de observaties heb verkregen. Daardoor was het ook mogelijk om (schijnbare) tegenstellingen nader te onderzoeken.

Ten behoeve van de interne validiteit van het onderzoek heb ik tijdens het onderzoeksproces mijn eigen keuzes en beslissingen zorgvuldig beargumenteerd en een logboek bijhouden met daarin mijn belangrijkste ervaringen. Op die manier heb ik op verschillende momenten in het onderzoek op mijn eigen keuzes gereflecteerd. Zo heb ik er bijvoorbeeld voor gekozen om de interviewtranscripten niet aan de respondenten voor te leggen, omdat ik ze letterlijk heb gebaseerd op de opnames. Tot slot heb ik met betrekking tot de externe validiteit zoveel mogelijk gebruik gemaakt van eerdere onderzoeken en recente literatuur om de toepasbaarheid van mijn onderzoek op andere situaties te vergroten.

6. Resultaten

In dit resultatenhoofdstuk wordt uitgezocht in hoeverre initiatieven op het gebied van burgerparticipatie bijdragen aan de effectiviteit van de opsporing. Daartoe worden in de eerste paragraaf de initiatieven per korps besproken aan de hand van de gesprekken met de respondenten van de drie korpsen en een documentenanalyse van interne notities en rapporten. Dit overzicht wordt gerangschikt op basis van de waarde die de geïnterviewden toekennen aan de initiatieven. Het initiatief dat het vaakst door de respondenten genoemd is, staat bovenaan. In paragraaf twee wordt het niveau van de initiatieven bepaald. Vervolgens is er aandacht voor de effectiviteit van de opsporing aan de hand van de subjectieve beleving van de geïnterviewden. Op basis van deze bevindingen worden in de conclusie van dit rapport aanbevelingen gedaan over de wijze waarop burgerparticipatie de opsporing kan versterken.

6.1 Vormen van burgerparticipatie

Tijdens de interviews met de medewerkers uit de regionale korpsen is hen gevraagd welke initiatieven op het gebied van burgerparticipatie zij in de dagelijkse praktijk hanteren. In de volgende subparagrafen wordt achtereenvolgens per korps beschreven wat deze initiatieven volgens de respondenten zijn. Daarbij hoort een belangrijk onderscheid tussen directe en gebiedsgebonden opsporing. Een deel van de initiatieven wordt specifiek in het opsporingsproces ingezet, terwijl een ander deel op een meer indirecte manier informatie oplevert die in de korpsen tijdens het verloop van het opsporingsproces van toepassing kan zijn. Op dit onderscheid wordt later in deze paragraaf verder ingegaan. In de slotparagraaf wordt de balans opgemaakt waar de korpsen op dit moment staan op het gebied van burgerparticipatie. Daar wordt ook aandacht besteed aan de voornaamste verschillen en overeenkomsten tussen de korpsen en de mogelijke oorzaken die hieraan ten grondslag liggen.

6.1.1 Friesland

Een geïnterviewde van het korps Friesland omschrijft burgerparticipatie als: *'het betrekken van burgers bij politiewerk in het algemeen en bij de opsporing in het bijzonder'*. Volgens deze respondent moet burgerparticipatie met name aan de voorkant van het opsporingsproces werken. Deze medewerker is van mening dat je het zodanig moet organiseren dat je samen met de burger zo snel mogelijk een heterdaadaanhouding kan veroorzaken. Een deel van de burgerparticipatie-initiatieven is vanuit deze overtuiging in het korps gerealiseerd. Het complete overzicht van initiatieven ziet er volgens de respondenten als volgt uit.

Op de website dadergezocht.nl wordt door de politie beeldmateriaal van delicten ter beschikking gesteld, evenals de modus operandi van daders. Het doel van dit initiatief is volgens de respondenten: *'de informatie van burgers te gebruiken bij het oplossen van bepaalde misdrijven'*. Daarbij is het volgens hen belangrijk dat het om actuele zaken gaat die leven in de straat, de wijk of het dorp waar burgers wonen. *'Voor het publiek is dat een ideale manier, daar heb je geen aanmelding voor nodig, dus het is voor iedereen toegankelijk om het te bekijken, met daarbij de uitnodiging dat als mensen er iets van weten, dat ze contact kunnen opnemen'*, aldus een respondent.

Burgernet is een landelijk samenwerkingsverband tussen burgers, gemeenten en politie om de veiligheid in de samenleving te bevorderen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een telefonisch netwerk van burgers en medewerkers van bedrijven uit de gemeente. Als er sprake is van een goed signalement kan de centralist van de meldkamer van de politie een Burgernetactie opstarten na een delict of een vermissing. Deelnemers van Burgernet krijgen een ingesproken bericht via hun telefoon of een tekstbericht per sms met het verzoek uit te kijken naar een duidelijk omschreven persoon of voertuig. Indien burgers iets waarnemen dat te maken heeft met de actie, kunnen zij via een speciaal telefoonnummer contact opnemen. Een respondent vertelt dat de positieve resultaten van Burgernet er in het korps Friesland toe hebben geleid dat zij Burgernet verder ontwikkeld hebben: *'één resultaat daarvan is Burgernet op het water. Daarin zijn organisaties, particulieren, ondernemers en politiemensen als doelgroep bijeengezet. Dit is vooral in het zomerseizoen erg actueel'*.

De geïnterviewden in het korps Friesland zien het wijkpanel als een vereniging van wijkbewoners die er voor de buurt is en kijkt waar iets aan gedaan kan worden: *'voor burgers dient het als inspraakmogelijkheid om dingen voor de buurt te doen in het kader van veiligheid en leefbaarheid'*. Volgens een respondent kan dat gaan over zeer uiteenlopende zaken zoals verkeersmaatregelen, de invulling van openbare ruimte, overlast of het melden van verdachte situaties: *'op die manier vindt er interactie plaats tussen de wijk en de politie'*.

Via Twitter wordt er volgens de respondenten in Friesland steeds meer informatie met de burger gedeeld. Dat kan gaan over een gestolen fiets, een vernielde auto of allerlei soorten vermissingen. Een geïnterviewde vertelt dat het met name de wijkagenten zijn die via korte berichtjes veel informatie de samenleving in sturen, waarop vervolgens door burgers gereageerd kan worden. Daarnaast gebeurt het volgens deze respondent regelmatig dat via Twitter gevraagd wordt of getuigen zich bij de politie willen melden.

Prio 1 voor iedereen

'Iedereen met een C2000 portofoon wordt bij het project prio 1 voor iedereen in een heterdaadsituatie, met een goed signalement van een dader of een voertuig, ingeseind of geïnformeerd over het incident', zo vertelt een geïnterviewde. Volgens de respondenten bereik je daarmee niet alleen politiemensen, maar ook burgers in hun rol als parkeerwachter, toezichthouder, medewerker van de belastingdienst, bijzondere opsporingsambtenaar van de gemeente of medewerkers van een andere opsporingsinstantie. Vanwege hun opsporingsbevoegdheid worden zij gevraagd om gezamenlijk met de politie uit te kijken naar verdachten of vermiste personen.

Doorverbinden van melders

In samenwerking met de meldkamer is in Friesland de mogelijkheid gecreëerd om een melder van een delict direct door te verbinden met het aan te sturen voertuig. De wisselwerking tussen de getuige en het politievoertuig is dan één op één. Volgens de respondenten heeft dat een aantal voordelen: *'allereerst wordt er met dit directe contact veel tijd bespaard, omdat de centralist in de meldkamer de informatie van de melder niet meer hoeft door te vertalen naar de politiemensen in de auto. Ten tweede kan de centralist blijven meeluisteren met het gesprek en de informatie die de melder daarin noemt alvast nakijken'*. Dat is volgens deze geïnterviewden heel uiteenlopende, maar essentiële informatie, zoals het opvragen van een kenteken; opzoeken bij wie dat kenteken hoort; nakijken of het voertuig eerder is gebruikt bij een delict en onderzoeken wat de vluchtwegen zijn.

Wijkgerichte teams

Als het gaat over burgerparticipatie is een respondent van mening dat in sommige gevallen persoonlijk contact tussen burgers en de politie het belangrijkste middel is om informatie te vergaren. In bepaalde situaties gebeurt dit al: *'de wijkagent zoekt in het geval van een ernstige zaak vaak contact met burgers in de wijk door hen persoonlijk te benaderen en het gesprek met hen aan te gaan. Het doel daarvan kan zijn om meer informatie te verzamelen voor het onderzoek'*. De respondent vertelt dat de wijkgerichte teams daarbij ook steeds vaker worden ingezet. Zij kunnen specifiek inspelen op de gebeurtenissen en sociale cohesie in een wijk.

6.1.2 Limburg-Noord

In het korps Limburg-Noord spreken de respondenten over actieve burgerparticipatie in de opsporing, waarin de burger een centrale rol krijgt. De opsporing is volgens hen niet alleen iets van de recherche, maar ook van de basis politiezorg en in casu de wijkagent. De motivatie van de geïnterviewden hierachter is het versterken van de heterdaadkracht in het korps. Een respondent maakt daarbij onderscheid tussen twee aspecten van burgerparticipatie. *'Enerzijds wordt het ingezet om meer zaken op te lossen*

en de opsporing te versterken. Anderzijds gaat burgerparticipatie over voeling houden met de maatschappij en de vraag of de keuzes die de politie maakt ook de keuzes zijn van de man en vrouw op straat'. Dan wordt het meer ingezet om te kijken of de politie nog wel de goede dingen doet. Vanuit deze visie zijn onderstaande initiatieven in het korps Limburg-Noord ontstaan.

Burgerpanel

De respondenten geven aan dat er de laatste jaren een aantal burgerpanels georganiseerd zijn in samenwerking met de regionale recherche en burgers. *'Dat kunnen mensen zijn die organisaties vertegenwoordigen, maar ook burgers uit een wijk. De recherche presenteert dan een aantal casussen en stelt dan vragen aan het burgerpanel welke keuze zij in die specifieke situatie zouden maken'.* Volgens een respondent krijg je daarmee niet alleen begrip voor de situatie waar je als de politie in zit of antwoord op de vraag of je de goede dingen doet, maar ook input op de effecten van je optreden.

Twitter

De medewerkers die in het korps Limburg-Noord gebruik maken van het sociale mediakanaal Twitter doen dat volgens een betrokkene door de burger een reëel beeld te verschaffen van de dagelijkse werkelijkheid zoals zij die beleven, met een lach en een traan. De bedoeling van de respondenten is niet om mensen leeg te zuigen met informatie, maar om hen iets te vertellen: *'daarna kan de burger zelf de keuze kan maken om dit wel of niet te volgen en om daar wel of niet op te reageren'.*

Wijkcomités

Een aantal respondenten geeft aan erg enthousiast te zijn over de wijkcomités in het district, waarbij het initiatief vaak ligt bij maatschappelijke organisaties zoals een woningbouwvereniging of een welzijnsstichting. Een respondent vertelt daarover: *'de politie probeert daar zoveel mogelijk bij aan te sluiten om met name de initiatieven op wijkniveau, waarvoor burgers zich zelf verantwoordelijk voelen, te ondersteunen'.* Deze initiatieven zijn volgens deze respondent vaak het gevolg van een onveiligheidsgevoel van de burgers, zoals beperkte straatverlichting of geluidsoverlast.

Dorpsraden

De organisatie van dorpsraden is volgens de respondenten een initiatief dat al heel lang bestaat. In de dorpsraden organiseren burgers uit een dorp of een wijk zich gezamenlijk om hun inspraak te laten gelden. Dat gebeurt heel regelmatig, vaak eens per week. Een geïnterviewde geeft aan dat de politie en de gemeente heel veel contact hebben met deze dorpsraden: *'als er bijvoorbeeld ergens een snelheidsprobleem is, wordt gedrieën geprobeerd om een oplossing te organiseren'.*

Hyves

De sociale netwerksite Hyves wordt net als Twitter bijna dagelijks gebruikt om informatie met burgers te delen. Enkele respondenten vertellen dat er daarnaast ook opsporingsfoto's worden geplaatst: *'bijvoorbeeld nadat andere dingen zijn uitgerechercheerd die niet tot een succes hebben geleid'*. Een geïnterviewde geeft aan dat deze informatie steeds vaker gelezen wordt en dat er langzaamaan ook wat informatie terugkomt.

Burgernet

Volgens de respondenten staat de invoering van Burgernet in Limburg-Noord nog in de steigers. Als het helemaal ingevoerd is, werkt het volgens hen hetzelfde zoals beschreven in het korps Friesland. Volgens een geïnterviewde is de motivatie voor de invoering van dit initiatief wederom het versterken van de heterdaadkracht: *'allereerst moet de politie op het moment dat een burger informatie deelt en daarmee vraagt de dader aan te pakken, deze ook daadwerkelijk aanhouden. Ten tweede moet je bij de terugkoppeling naar de burger aandacht besteden aan zijn bijdrage in dat proces'*.

Politieproducer

Volgens een respondent denkt de politieproducer na over de wijze waarop burgers betrokken kunnen worden bij opsporingsonderzoeken door het gebruik van media. *'De politieproducer heeft in de afgelopen tijd een heel divers instrumentarium ontwikkeld dat flexibel ingezet kan worden'*. In de praktijk is dit volgens deze betrokkene niet alleen afhankelijk van wat je met het onderzoek wil bereiken, maar ook van welke doelgroep je wilt laten participeren.

Klantcontactkaart

'Op lokaal niveau wordt in verschillende wijken gewerkt met een klantcontactkaart', aldus een van de respondenten. Deze betrokkene omschrijft dit initiatief als een visitekaart waarop alle partners van de politie in de wijk zichzelf voorstellen. *'Op die kaart kunnen wijkbewoners anoniem hun boodschap of vraag schrijven en deze vervolgens inleveren bij de politie. Afhankelijk van de wijk worden bewoners dan uitgenodigd voor een bewonersinformatiemoment, waar de voor burgers belangrijke zaken worden besproken'*.

Opsporing Verzocht

Het inschakelen van het televisieprogramma Opsporing Verzocht is volgens een respondent in een aantal gevallen zeer bruikbaar: *'met name als het wat langer duurt voordat er een verdachte in beeld is'*. Volgens deze persoon zullen burgers die via dit programma hun melding doen niet hun hele verhaal vertellen, maar wel op hoofdlijnen zeggen wat ze gehoord, gezien of op een andere manier vernomen hebben. *'De identiteitsgegevens van de melders worden vervolgens verstrekt aan een onderzoeksteam die deze mensen kan benaderen als getuigen'*. Daarbij is het volgens deze respondent belangrijk dat deze mensen wordt uitgelegd hoe dit proces er verder uitziet.

6.1.3 Utrecht

Respondenten van het korps Utrecht definiëren burgerparticipatie als: *'het activeren van burgers zodat zij de politie kunnen helpen zaken op te lossen'*. Dat kan volgens een geïnterviewde verschillende vormen aannemen: *'de politie werkt in sommige gevallen vóór de burger en in andere situaties samen mét de burger'*. Een aantal respondenten zegt over die samenwerking: *'burgerparticipatie is hét middel om iets met de cijfers van de opsporing te kunnen doen'*. Volgens deze politiemedewerkers is de capaciteit van de politie heel schaars, waardoor er naar andere manieren moet worden gezocht om de opsporing effectiever te maken. De burger kan daar volgens hen een belangrijke rol in vervullen. Dat is voor hen ook de reden om op dit moment veel tijd te besteden aan de ontwikkeling van initiatieven op het gebied van burgerparticipatie in verschillende contexten.

Burgernet

Alle respondenten van het korps Utrecht geven aan dat zij bekend zijn met het landelijke initiatief Burgernet. Een geïnterviewde vertelt dat ze op dit moment in het korps druk bezig zijn om Burgernet te ontwikkelen en te laten groeien. Dat kan volgens deze medewerker *'door ook preventieve Burgernetoproepen uit te sturen, zoals in het geval van een reeks woninginbraken. Daarnaast zouden ook de nieuwsbrieven van Burgernet uitgebreid kunnen worden met actuele opsporingsvraagstukken of cold cases'*, aldus de respondent.

Bureau Hengeveld

Enkele geïnterviewden geven aan dat zij regelmatig het opsporingsprogramma Bureau Hengeveld van de lokale televisiezender RTV Utrecht inschakelen om burgers hen te laten helpen bij het oplossen van zaken. Een respondent vertelt: *'dit initiatief is vergelijkbaar met het landelijke Opsporing Verzocht, maar het heeft een belangrijk voordeel ten opzichte van dit programma. In Bureau Hengeveld krijgen lokale zaken de aandacht die in Opsporing Verzocht voornamelijk aan de zwaardere zaken wordt besteed. Daardoor wordt de kans om ook de kleinere zaken op te lossen volgens deze medewerker vergroot.*

Twitter

Op Twitter heeft de politie Utrecht een eigen pagina. Volgens de respondenten is dit een snelle manier om gelijktijdig veel mensen op de been te brengen na een delict of een vermissing. Een medewerker zegt daarover: *'het is een handig instrument voor de politie om de burger te informeren waar ze mee bezig is'*.

Waaks

Waaks is volgens de respondenten een initiatief waarbij alle hondenbezitters worden gevraagd extra goed om zich heen te kijken op het moment dat zij hun hond uitlaten. Indien zij verdachte situaties tegenkomen, kunnen zij contact opnemen met de politie. *'Vooral laat op de avond en aan het begin van de nacht betekent dit voor veel extra ogen en oren in de opsporing'*, aldus een respondent.

De website stopdecriminaliteit.nl laat volgens de respondenten zien waar en wanneer woninginbraken of autokraken hebben plaatsgevonden in de regio Utrecht. Daarbij wordt de datum en de tijd vermeld en de modus operandi van de daders. Volgens een aantal geïnterviewden *'kunnen burgers door middel van dit initiatief inzicht krijgen in de veiligheid in hun buurt en kennis nemen van preventietips en aanvullende informatie om de criminaliteit in hun eigen wijk een halt toe te roepen'*. Een medewerker geeft daarbij aan dat er in de toekomst op basis van deze informatie ook voorspellingen gedaan kunnen worden over straten en wijken die mogelijk geraakt kunnen worden door inbraken.

Een andere internetpagina waar burgers geïnformeerd worden over delicten in hun omgeving is politieonderzoeken.nl. Een respondent zegt over deze website: *'er staan met name cold cases op, waarbij de hulp van de burger wordt ingeroepen, maar er wordt ook zeker nagedacht om dit uit te breiden met lopende opsporingsonderzoeken'*. Een groot voordeel volgens deze respondent is dat de zaken op deze website zeer volledig zijn en dat de burger op een interactieve manier wordt betrokken. Dit leidt volgens deze medewerker regelmatig tot nieuwe informatie.

'In een wijkpanel verenigen burgers uit een deel van een stad of dorp zich om gezamenlijk problemen aan te pakken', aldus enkele respondenten. Een medewerker ziet daarin een belangrijke rol weggelegd voor de wijkagent, die regelmatig overleg heeft met deze panels en hen in de wijk opzoekt. *'Op die manier komt de wijkagent te weten wat er allemaal in de wijk speelt en op welke manier hij daar een rol in kan spelen'*. De respondent ziet het als de verantwoordelijkheid van de wijkagent om dit te coördineren en informatie uit het wijkpanel te communiceren met de wijkteamleiding en de wijkteammedewerkers.

Volgens een respondent van het korps Utrecht is YouTube een belangrijk medium om beeldmateriaal van delicten met het publiek te delen. Hij geeft aan dat alles wat er in het programma Bureau Hengeveld getoond wordt op YouTube verschijnt, aangevuld met materiaal dat in eerste instantie minder bruikbaar is, omdat de kwaliteit niet goed genoeg is. *'Daarmee wil het korps aangeven dat ze er alles aan doen om de criminaliteit een halt toe te roepen en om daar invloed op uit te oefenen'*, aldus de respondent.

6.1.4 Gelijk of verschillend?

De hierboven beschreven initiatieven op het gebied van burgerparticipatie in de politiepraktijk laten enkele overeenkomsten en verschillen zien tussen de drie

onderzochte korpsen. Op basis van de interviews met de respondenten en een documentenanalyse van interne notities en rapporten zien we dat een tweetal initiatieven op gelijksoortige wijze in alle korpsen wordt toegepast. Dat zijn Burgernet en Twitter. Beide initiatieven bestaan over de grenzen van de regionale politiekorpsen heen. Door het grote bereik zien de respondenten dit allemaal als een bruikbaar instrument om een groot aantal burgers gelijktijdig te benaderen. De marginale verschillen tussen de korpsen worden volgens de respondenten veroorzaakt door de afwijkende ontwikkeling die deze initiatieven in de korpsen doormaken. Dit heeft volgens hen te maken met de context van de omgeving, waar door politiemedewerkers op ingespeeld wordt. Zo is Burgernet in het korps Friesland uitgebreid met een onderdeel Burgernet op het water, vanwege de ligging van de regio ten opzichte van de Waddenzee en het IJsselmeer.

Een andere overeenkomst is dat er in alledrie de korpsen op enige wijze een initiatief wordt ontplooid waarbij persoonlijk contact tussen burgers en de politie plaatsvindt. In de korpsen Friesland en Utrecht wordt dit een wijkpanel genoemd, in Limburg-Noord spreken de respondent over dorpsraden of wijkcomités. In al deze initiatieven zien de respondenten een rol weggelegd voor de wijkagent, die op deze manier als schakel tussen de burger en de politie kan fungeren. Een wijkagent weet immers volgens de respondenten vaak wat er in de wijk speelt en hoe hij of zij de burgers het beste kan benaderen.

Ondanks de verschillen die er tussen de korpsen zichtbaar zijn in de wijze waarop burgers worden gevraagd mee te denken met de politie, is het gebruik van verschillende media in iedere regio terug te zien. De politie maakt contact met de burger via personen zoals de wijkagent, maar ook via de telefoon en het internet. Dat betekent dat het voor de burger ook mogelijk is om op verschillende manieren informatie te delen met de politie. Volgens een aantal respondenten heeft dat te maken met de contextgerichte manier van werken. Afhankelijk van de behoeften en mogelijkheden van de burger moet informatie aan de politie gemeld kunnen worden volgens de respondenten. In ieder korps worden daarom verschillende mogelijkheden aangeboden, zodat de burger daarin zelf een keuze kan maken.

6.2 Wat levert het op?

In deze paragraaf wordt aan de hand van belangrijke thema's die tijdens de gesprekken met de respondenten naar voren zijn gekomen beschreven wat de resultaten zijn van de hierboven beschreven initiatieven. Achtereenvolgens wordt er aandacht besteed aan volgens de respondenten belangrijke thema's als: communicatie, vertrouwen, verantwoordelijkheden, relaties en gelijkwaardigheid. In de conclusie van deze paragraaf wordt vervolgens de relatie gelegd met de verschillende niveaus van

burgerparticipatie. Dat is een belangrijk onderwerp in het analysehoofdstuk, omdat aan de hand daarvan geconcludeerd kan worden in welke mate burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kan versterken.

6.2.1 Communicatie

Volgens het overgrote deel van de respondenten is de wijze van communicatie en de inhoud van de communicatieboodschap van groot belang als het gaat over burgerparticipatie. Daarbij gaat het volgens hen over verschillende aspecten van informatiedeling. Allereerst is het belangrijk dat de burger weet wat zich in de organisatie afspeelt en bij welke zaken de politie informatie met de burger kan delen. Volgens een respondent zit daar een spanningsveld in, waar heel lastig mee om te gaan is: *'de politie ziet er op verschillende momenten voor de burger heel anders uit, dat is lastig. Het is gewoon een heel ingewikkelde organisatie. Aan de ene kant wil je zo open mogelijk zijn, aan de andere kant kan dat ook niet, want dan geef je teveel prijs'*. Volgens deze respondent zijn het vaak de tactische overwegingen die ervoor zorgen dat de politie niet al haar informatie met de burgers deelt: *'je stelt dan immers ook de tegenpartij in kennis van het feit'*. Een respondent uit het korps Friesland vindt dat dit geen probleem hoeft te zijn voor de inhoud van de communicatie tussen de politie en de burger: *'ik denk dat 90% van ons project communicatie is, hoe breng je het naar buiten? En je ziet dat als je dat heel consequent en goed doet dat mensen daarop reageren en dat mensen ook alleen daarom zich al aansluiten. Dus je communicatiemomenten daar moet je een heel goed tactisch concept op laten aansluiten, van wanneer, wat, hoe en op welke wijze breng je dat naar buiten en welke mediavorm kies je dan?'* Daar komt volgens deze medewerker ook het gezonde boerenverstand en het vakmanschap van de politieprofessional bij kijken. *'Het zijn heel belangrijke zaken waar je heel goed over moet nadenken en steeds weer bij elke zaak zie je dat je daar in nuance anders op moet reageren of anders met je informatievoorziening om moet gaan. Of burgers anders moet benaderen, dus het zijn heel veel verschillende manieren die je daarin kunt ontwikkelen'*. Een geïnterviewde uit het korps Limburg-Noord onderschrijft dit: *'natuurlijk zijn er altijd dilemma's over wat je wel en niet kunt communiceren, maar een ding weet ik zeker, als je er uiteindelijk niets mee zou doen dan boet dat in op het vertrouwen van de burger in de politie'*. Het is volgens deze respondenten in iedere situatie een kwestie van bewust omgaan met de beschikbare informatie en afwegen welke informatie wel en welke informatie niet met de burger gedeeld kan worden.

Meldingen

Ten tweede zijn de respondenten van mening dat het voor burgers altijd duidelijk moet zijn via welke kanalen zij melding kunnen maken van een delict of op welke wijze zij informatie kunnen delen met de politie. De laatste jaren heeft de politieorganisatie daarop ingespeeld door verschillende campagnes op te starten. Volgens een

respondent uit het korps Utrecht moet de politie daar nu opnieuw op gefocust zijn, vanwege een veranderende context: *'wij hebben zelf ook een fout gemaakt als politieorganisatie vind ik, althans fout, in die tijd was het heel erg goed: bel 112, daar red je levens mee. Dat was destijds goed, want dat nummer was er echt alleen voor levensbedreigende situaties. Tegenwoordig mag je het al bellen als je iets niet vertrouwt. Daar zit een groot gat tussen natuurlijk en daar moeten we de burger over informeren'*. Volgens een medewerker van het korps Friesland gaat dit nog verder en moet de politie burgers motiveren en enthousiasmeren om vaker 112 te bellen: *'112 wordt nog altijd te weinig gebeld, ik geloof dat een op de negen mensen die getuige is van een heterdaadsituatie dat doorbelt aan de politie, dat is echt heel weinig'*. De burger is zich volgens deze respondent onvoldoende bewust van het feit dat de politie afhankelijk is van de informatie van de burger.

Terugkoppeling van informatie

Een ander aspect van informatiedeling dat in de communicatie tussen de burger en de politie van belang is volgens de respondenten, is het terugkoppelen van informatie. Alle respondenten van de onderzochte korpsen zijn het erover eens dat een burger die de politie voorziet van informatie, daar altijd een terugkoppeling over moet krijgen: *'afhankelijk van die informatie die hij of zij verstrekt heeft, kun je wel een beperkte terugkoppeling doen. Als mensen behulpzaam zijn bij zo'n opsporingsproces en informatie hebben verstrekt, dan moet je ook zeker een officiële terugkoppeling geven naar die burger. En dat je daarbij niet alle informatie kunt delen die je eigenlijk zou willen, dat is een ander verhaal, en daar moet je het ook met hem over hebben*. Dat laatste hoeft volgens een respondent van het korps Limburg-Noord geen probleem te zijn: *'je moet zeggen dit kunnen we wel vertellen en hoewel je dit misschien ook graag had willen weten, met alle respect, maar in het belang van het onderzoek kunnen wij daar gewoon niets over vertellen. Dat begrijpt zo'n burger, echt'*. Een andere respondent uit hetzelfde korps voegt daaraan toe dat je bij de terugkoppeling van informatie de context als uitgangspunt moet gebruiken: *'ik denk dat daarin de context weer bepalend is hoe je dat doet, maar je zal wel als een beleidslijn moeten hebben dat je het doet, want dat blijkt wel, op het moment dat je het doet dan wordt het vertrouwen van de burger groter en zal de burger zelf ook meer informatie delen'*.

Volgens een aantal respondenten is het gebruik van digitale media in de context in toenemende mate zeer betekenisvol. Zij vinden dat het op dit moment erg veel capaciteit kost om burgers na een melding te bellen of een brief te sturen. Dat kan volgens hen veel sneller en goedkoper door middel van een e-mailbericht. Volgens een geïnterviewde uit het korps Utrecht zou dit een stap in de goede richting kunnen zijn: *'daar zit verbetering in, want nog lang niet alle mensen krijgen een afloopbericht, of een bericht dat een zaak wel of niet in behandeling is genomen'*. Dat laatste wordt door de

respondenten in alle korpsen bevestigd. Daar zou volgens een aantal respondenten een belangrijke taak kunnen liggen voor het de wijkagent of het wijkteam. De wijkagent heeft volgens hen de meeste kennis over wat er in de wijk speelt en over de manier waarop burgers geïnformeerd worden over situaties in de wijk: *'dan zie je de wijkagent, omdat hij interesse heeft in dat werkveld, omdat hij daar mee bezig is en daar ook de ruimte voor krijgt, dat hij die omslag kan en wil maken'*. Volgens een respondent is een wijkpanel of een dorpsraad daarvoor het ideale platform: *'daar kan een wijkagent degenen waarderen die gekomen zijn, degenen uitlokken die er niet waren en breed terugleggen wat we daarmee gaan doen'*. Dat heeft volgens de medewerker niet alleen te maken met de bereidheid van burgers, maar ook met een omslag in het denken in de politieorganisatie.

De burger als aangever en getuige

In de communicatie tussen burger en politie zijn een aantal respondenten van mening dat de burger voldoende geïnformeerd moet worden over de consequenties van de rol die hij of zij in een opsporingsproces kan aannemen. Een onderzoeker verduidelijkt dat door te zeggen: *'er zit in zoverre een verschil tussen getuige en aangever, want een aangever is eigenlijk iemand die aan de politie vraagt of wij een vervolging willen inzetten en een getuige is iemand die iets heeft waargenomen en dat mededeelt aan de politie, maar die in principe niet wil dat de politie een vervolgonderzoek doet, dat is het verschil in de rol als getuige en de rol als aangever'*.

Consequenties

Op de vraag of het voor een burger altijd duidelijk is welke rol hij inneemt en welke consequenties daaraan vastzitten, antwoordt een respondent als volgt: *'ik begrijp wat je bedoelt, wat natuurlijk heel belangrijk is voor ons als politie, is dat je een aangever of een melder heel duidelijk maakt wat zijn situatie is en wat zijn mogelijkheden zijn. Het gebeurt regelmatig dat mensen wat melden bij de politie dat ze gehoord hebben en dat ze vervolgens denken dat ze aangifte hebben gedaan. Ik vind dat we dat misschien wat duidelijker kunnen maken naar de mensen toe. Dus het ligt eraan wat voor rol je precies speelt, op het moment dat je wat meldt bij de politie vind ik dat anders dan wanneer je aangifte komt doen. Als je aangifte doet, net wat ik zei, dan wil je dus dat er verder onderzoek gedaan gaat worden en als je iets meldt, dan is het eigenlijk meer vrijblijvend: ik wil het als informatie aan jullie geven, maar verder wil ik eigenlijk niet dat er iets mee gebeurt. Dan zou je kunnen stellen dat iemand later daar als getuige wordt gehoord in dat onderzoek, dat kan'*. Het is daarmee voor een burger heel belangrijk om zich te beseffen welke rol hij of zij heeft en wat daarvan de consequenties kunnen zijn, volgens de respondent. Op het moment dat een burger aangifte doet, zegt hij volgens deze medewerker in feite dat hij bereid is om een verklaring af te leggen en daar in het

verloop van het proces een uitgebreidere toelichting op wil geven, eventueel zelfs als getuige in een strafzaak.

Informatieverstrekking

In de opsporingspraktijk moet volgens een groot deel van de geïnterviewden door de politie een goede informatieverstrekking plaatsvinden. Dit is volgens hen van invloed op de kwaliteit van het onderzoek. Volgens een geïnterviewde is hier sprake van een dilemma tussen het belang van de bescherming van een getuige en het opsporingsbelang. *'Soms kom je weleens op een scheidslijn, van een getuige die voorafgaand aan een strafzaak zegt dat hij er toch niet aan mee wil werken en het opsporingsbelang volgens de Officier van Justitie. Deze laatste kan besluiten om een getuige toch op te roepen ter terechtzitting op basis van wat hij de politie eerder heeft verteld'*. Dat gebeurt volgens deze respondent niet bij iedere zaak, maar wel in zware zaken waar het opsporingsbelang prioriteit heeft. Dat kan voor een burger in de rol van getuige soms erg ingrijpend zijn, maar de respondent vertelt daarover dat er verschillende mogelijkheden zijn om deze omstandigheden voor de burger te verzachten. *'Het gebeurt dat mensen onder een nummer een getuigenverklaring af kunnen leggen, zodat voor de rechter-commissaris wel altijd te toetsen is wie die getuige is. Daarnaast kan een getuige ook wel een verklaring afleggen voor alleen de rechter-commissaris, zonder dat de tegenpartij weet wie de getuige is. Mocht het ooit zover komen dat je als getuige toch op de terechtzitting moet verschijnen, dan kan je daar al dan niet vermomd naartoe wordt gebracht, zodat je toch je verhaal kan doen. Als een getuige op een terechtzitting namelijk zegt dat hij van niets weer, terwijl hij eerder iets anders heeft verklaard aan de politie, dan kan het zijn dat hij opgepakt wordt voor meened. Deze geïnterviewde benadrukt daarbij dat dit niet gebruikelijk is, maar voornamelijk in zwaardere zaken met meerdere belangen voorkomt.*

Drempels

Een situatie die volgens de meeste respondenten vaker voorkomt is dat burgers een drempel ervaren bij het melden van informatie aan de politie. Allereerst onderschatten mensen volgens een respondent het nut van het doen van meldingen: *'mensen hebben vooral voor zichzelf een ingebouwde drempel van: ach, moet ik dat nu wel melden, zou ik dat nu wel zeggen? Dat heeft niet zozeer te maken met het gevoel van mensen dat ze zouden klikken, maar meer met: is het wel belangrijk genoeg, hebben ze er wel wat aan? Ik zelf zeg altijd: de informatie die wij niet kunnen gebruiken, dat is jammer, maar we horen meer niet dan dat we wel horen, dus meld het alstublieft wel. Hoe onbelangrijk het ook voor u lijkt, het kan voor ons heel belangrijk zijn'*. Het is volgens de respondent niet vreemd dat mensen zo denken, maar daar moet vanuit de politie wel aandacht voor zijn. De boodschap naar de burger moet er volgens deze medewerker op gericht zijn

om alle informatie over delicten of verdachte situaties te melden, desnoods via de anonieme tiplijn Meld Misdaad anoniem.

Ten tweede delen de respondenten het vermoeden dat burgers hun sociale relaties als een barrière zien om informatie met de politie te delen. Een geïnterviewde verwoordt dat als volgt: *'het wordt toch een beetje als klikken ervaren misschien. Dat vindt niemand leuk om te doen, want daar tast je toch iets negatiefs aan. Ook al is het nog zo fout wat de buurman doet, als je dat vertelt voelt dat toch vervelend. De praktijk leert wel dat 99 van de 100 keer er geen bloed vloeit uit de angst die men heeft voor wat er gaat komen. Mensen denken vaak: als ik iets zeg over mijn buurman, dan zullen bij mij de ramen er wel uitgaan, maar eigenlijk gebeurt dat bijna nooit. Dat neemt niet weg dat ik me die angst wel heel goed kan voorstellen, dat is een ander verhaal'*. De aandacht die er in de media wordt besteed aan intimidatie of bedreiging van getuigen door de daders is daarin niet erg bevorderlijk volgens een andere respondent.

Tot slot zijn een aantal respondenten van mening dat de drempel om te melden veroorzaakt wordt door een bepaalde laksheid van de burger zelf. Burgers zouden er volgens hen te weinig van doordrongen zijn dat de veiligheid en leefbaarheid in hun omgeving, voor een deel hun eigen verantwoordelijkheid is. Volgens een van de geïnterviewden moet dat beter gecommuniceerd worden: *'daar zie ik wel een aandeel in van de politie, om ervoor te zorgen dat mensen nog meer gaan melden. Maar goed aan de andere kant denk ik: het is niet alleen van de politie, de gemeente zou dat ook moeten stimuleren, ja daar is heel veel winst in te behalen'*. Een andere respondent zeg daarover: *'de hogere gelegen leiding moet eigenlijk een constant bombardement zijn van de burger, op een goede manier, om ze te activeren in de opsporing. En dat kan alleen als ze ons bellen als ze iets weten'*. Het is volgens deze respondent erg belangrijk om hier als politie op in te spelen, omdat er heel veel informatie zit bij de burger.

6.2.2 Vertrouwen

Een ander thema dat volgens de respondenten sterk verbonden is met initiatieven rondom burgerparticipatie is vertrouwen. Een geïnterviewde zegt daarover het volgende: *'wil je goed aan burgerparticipatie doen dan zal actieve wederkerigheid daar deel van uit moeten maken anders werkt het niet, dan kom je echt weer op dat vertrouwen uit. Een vertrouwensbasis bestaat alleen als je laat zien welke informatie je hebt'*. De initiatieven die in de korpsen onder de noemer burgerparticipatie worden ontwikkeld moeten volgens deze respondent vooral gericht zijn op de interactie met de burger. Op het moment dat de burger informatie deelt met de politie, moet hier altijd een reactie op volgen vanuit de politie, aldus de respondent. Volgens deze medewerker staat vertrouwen altijd in relatie met de terugkoppeling naar de burger, zoals beschreven in de vorige paragraaf.

Servicegerichte houding

Een andere respondent vertelt dat vertrouwen in het korps Friesland heel hoog in het vaandel staat. Volgens deze medewerker is vertrouwen niet alleen het resultaat van een goede terugkoppeling, maar ook van een servicegerichte houding naar burgers toe: *'als dat vertrouwen in de politie er bij de burgers niet is, dan heb je niet zoveel bestaansrecht meer. Dat is een van de belangrijkste dingen die je in het politiewerk moet creëren'*. Dat betekent dat je als politie aan de maatschappij moet laten weten wat je gedaan hebt na een melding van een willekeurige burger, volgens deze medewerker. Daaraan voegt de respondent toe dat ook in het geval je als politie niets heb gedaan je dat moet communiceren naar de burger: *'dat moet je kunnen uitleggen, want als je iets niet heb gedaan en je kunt het niet uitleggen, dan doe je je werk niet goed'*. Het creëren van vertrouwen van de burger in de politie heeft volgens dezelfde respondent ook te maken met motivatie: *'als ik zelf wat gezien heb zou ik het leuk vinden om te horen wat daarvan is geworden en als het dan een paar keer voorkomt dat ik niets meer hoor, dan vind ik het op een gegeven moment wel prima. Dus ik denk dat vertrouwen mensen ook motiveert om daarin iets te bewerkstelligen'*.

Op de vraag of vertrouwen van belang is in de afweging om een burger wel of niet terug te bellen na een melding, zegt een respondent het volgende: *'nee, daar denken we niet bewust aan, maar de relatie is er wel. Het verhaal van een burger over de politie gaat vaak een eigen leven leiden, het wordt verteld op verjaardagen, dat is eigenlijk mond-op-mondreclame'*. Dat geldt volgens een andere respondent hetzelfde voor het vertrouwen van de burger in initiatieven op het gebied van burgerparticipatie. *'Ik denk dat Burgernet op dit moment al bijdraagt aan het vertrouwen van de burger in de politie. Als hij met een melding komt en de dader of vermiste persoon wordt opgepakt, dan kan hij zeggen: dat heb ik aangevoerd. Op die manier houd je de burger actief'*. Het belangrijkste daarin is volgens deze medewerker dat de burger zich gehoord voelt.

Contextgericht werken

Een geïnterviewde van het korps Limburg-Noord is van mening dat een toenemend vertrouwen van de burger in de politie ervoor kan zorgen dat je de burger op steeds meer manieren kunt betrekken bij de politiepraktijk. *'Door het aanwezige vertrouwen zijn wij echt actief met het bevragen van burgers en hen op basis van het beeld dat ze geven, zelf de keuze laten maken. Vervolgens ook daar de prioriteiten laten liggen, bij die burger. Wat we nadrukkelijker doen dan in het verleden is die burger actiever benaderen en zelf een stem geven in de besluiten'*. Deze respondent ziet dit als een groot voordeel, omdat dit het aanwezige vertrouwen bij burgers groter maakt, waardoor zij andere rollen kunnen gaan vervullen: *'wij spreken in dat verband echt van een partnerschap. Het is in die zin echt geen clientisme meer, want de stap waar wij al mee bezig zijn is: wat kan de burger nu zelf doen?'*

Daarbij is het heel erg belangrijk om als politie contextgericht te werken, aldus een andere respondent uit het korps. Hij is ervan overtuigd dat door deze ontwikkeling de prioriteiten vooral op lagere incidenten komen te liggen dan nu. Dat komt volgens deze medewerker doordat er nu allerlei mensen oordelen over incidenten behalve de burger zelf. *'Wat in de ene wijk speelt hoeft in de andere niet waar te zijn. Hier heb je dorpen die zover uit elkaar liggen als het gaat over culturele aspecten en dergelijke. Je kunt wel zeggen het zijn allemaal dorpen, allemaal landbouwers, maar zo werkt het niet. Die mensen hebben allemaal hun eigen signaturen en die mag je niet zomaar wegstrepen, je moet snappen dat dat er zit'*. In die zin is het volgens deze medewerker heel belangrijk om contextgericht te werken en dat kan volgens hem het beste door die burger een actievere rol te geven. Daarbij moet je volgens een andere respondent uitgaan van het gegeven dat de burger in Den Haag niet de burger is in een dorp in Midden- en West-Brabant: *'dus als het over burgerparticipatie gaat, dan geloof ik niet in een standaard, maar in: hoe zou ik dat kunnen vertalen naar mijn eigen wijk? Een wijkagent bijvoorbeeld, die kent zijn burgers en die kent zijn wijk, die maakt daar deel van uit. En daar geloof ik in, zeker als het gaat over wijkgericht en merkbaar opsporen, dat je het echt in de context moet blijven zien*. Dit wordt door de respondent geïllustreerd met een voorbeeld: *'als jij wijkagent bent in een wijk waar heel veel ouderen wonen, dan zul je nu, anno 2011, niet zo heel ver komen met Twitter, maar misschien in 2020 weer wel. In een wijk met veel jonge mensen kun je nu waarschijnlijk al veel bereiken met Twitter. En werk je in een wijk waar heel veel verschillende nationaliteiten bij elkaar zitten, dat is dus weer een andere context, die vereist een andere interactie met burgers dan wanneer jij in een wijk werkt waar voornamelijk forenzen wonen'*. Het is volgens deze medewerker een uitdaging om de wijkagent een instrumentarium aan te reiken, die door hem contextgericht kan worden ingezet. Op dat moment creëer je de optimale kansen om de burger actief te betrekken.

Rol van de wijkagent

Volgens een van de geïnterviewde wijkagenten is het heel erg belangrijk om door middel van een contextgerichte werkwijze vertrouwen op te bouwen bij de burger. Hij probeert dat zelf onder andere te doen via Twitter: *'je moet een band opbouwen met die mensen. Dan kun je wel zeggen dat dat niet digitaal kan, maar dat kan wel. Dat is wel anders dan een persoonlijke band, maar het is wel een band. Ik zie het ook echt als een aanvulling zodat de politie niet weer verder weggaat van haar inwoners'*. Deze respondent voegt daaraan toe dat hij zelf altijd rekening houdt voor wie hij de berichten schrijft en wat hij inhoudelijk communiceert.

Een wijkagent uit een ander korps vertelt dat in een contextgerichte aanpak de rol van een wijkpanel of een buurtraad van groot belang is: *'ik probeer via de wijkpanels samen in beweging te komen. Via het wijkpanel worden folders verspreid, bijvoorbeeld om*

kenbaar te maken dat winkelwagentjes niet her en der door de wijk horen te liggen. Het is mijn taak om de consequenties daarvan kenbaar te maken. Dat doe je dan samen met een klein groepje bewoners van de wijk, dat is makkelijker en sneller dan dat je iedereen zelf aanspoort'. Het bijkomende voordeel hiervan volgens deze medewerker is dat in het wijkpanel vaak mensen zitten die er al heel lang wonen en heel goed gekend worden door andere mensen.

Een andere geïnterviewde zegt dat deze verbinding tussen wijkagenten en de burgers van groot belang is voor de opsporing: *'tijdens het wijkagentenoverleg worden alle zaken die wij hier vanuit opsporing hebben door hen geprioriteerd. Zij weten namelijk wat het effect is van een opsporingsonderzoek. Soms remmen ze een onderzoek, dat ze zeggen: de moeten we nu even niet oppakken, want ik weet dat bureau Jeugdzorg, de Reclassering, de gemeente of de woningbouwvereniging daarmee bezig is. Dus wij zetten die gebiedsgebonden opsporing in om problemen op te lossen'*. Dat heeft volgens deze respondent niet alleen voordelen voor de interne doorlooptijd van zaken, maar ook voor burgers. De wijkagenten zijn goed op de hoogte van het effect van een specifiek opsporingsonderzoek voor burgers en kunnen dat bewust vertragen of versnellen in het belang van deze burger, aldus de respondent. Volgens een van de andere geïnterviewden heeft deze rol van de wijkagent veel invloed op het vertrouwen van de burger. Volgens hem worden wijkagenten vaak betrokken bij zaken die maatschappelijke onrust geven: *'er wordt dan wel van de wijkagent verwacht dat ze wat meer en vaker in de wijk aanwezig zijn, dat we mensen aanspreken dat helpt al heel veel natuurlijk. Daarnaast is het idee dat je zichtbaar bent in de wijk heel positief voor het veiligheidsgevoel van burgers. Als er echt iets heftigs gebeurt, dan denk ik dat het wel meer oplevert als je daar een paar keer per dag bent als wijkagent'*. Dat laatste leest deze respondent ook terug in enquêtes die onder burgers worden gehouden. Het gegeven dat mensen de wijkagent aan kunnen spreken als gezicht van de politie draagt bij aan het vertrouwen van burgers in de hele politieorganisatie.

Voor de interne organisatie van opsporingsonderzoeken is het volgens een medewerker van het korps Utrecht heel belangrijk dat de informatie van burgers in het interne systeem beschikbaar is. *'Dat is voor ons een heel belangrijke bron om te zoeken naar informatie, want bij zo'n wijkagent zit er vaak heel veel informatie in zijn hoofd, maar dat hoofd kunnen wij niet zien. Alles wat in het systeem zit, dat kunnen wij wel zien. Dus als de wijkagent de informatie op de juiste manier in het systeem zet, dan kunnen wij dat gaan linken en dat kan altijd weer van pas komen. De wijkagent is daarin vaak de schakel tussen de burger en de informatie die wij krijgen'*. Deze respondent onderscheidt vanuit deze overtuiging twee aspecten in het werk van een wijkagent: *'een wijkagent of een wijkteamlid is er deels om voor de wijk te zorgen om daar op straat te zijn als blauw op straat en dingen daar te doen, met name ook voor het vertrouwen van de burger.*

Daarnaast moet hij eigenlijk ook altijd, zoals wij zeggen: alles is eigenlijk opsporing, moet hij ook met dat in zijn achterhoofd, alle informatie in het systeem zetten'. De wijkagent is daarmee niet alleen een belangrijke schakel in de handhaving maar ook in de opsporing.

6.2.3 Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de samenleving is volgens de respondenten niet meer alleen iets van de politie, de burger heeft daar ook een aandeel in. Het is volgens deze medewerker heel erg belangrijk dat de politie dit stimuleert door de successen van initiatieven zoals Burgernet met de burger te communiceren. Dat zorgt volgens deze respondent voor een hogere mate van wederzijdse overtuiging van een gedeelde verantwoordelijkheid. Dat betekent volgens een respondent uit het korps Utrecht niet meteen dat de burger de touwtjes in handen heeft: *daar moeten we nog een slag in slaan in de zin van: het is nu niet de burger die tegen de politie zegt dit moeten jullie gaan doen en ik wil over een maand zien wat jullie gedaan hebben. Nee, het zou moeten zijn: wij willen dat jullie dit gaan doen en wij willen ook zelf meewerken, alleen weten we niet altijd hoe, of hebben we niet altijd een compleet beeld van wat er speelt'. Als je die gedeelde verantwoordelijkheid zo benadert, kan je volgens deze respondent een aantal stappen definiëren die de burger zelf kan en wil zetten op het moment dat hij daar op bevraagd wordt. 'Op het moment dat je hem vraagt van: geef mij die informatie of wij willen daar iets aan doen, maar dan heb ik die informatie nodig, want anders is mijn informatiebeeld niet compleet, dan is die burger ook bereid om dat, al dan niet anoniem, te geven'. Deze samenwerking met de burger is volgens een geïnterviewde een goede stap op weg naar cocreatie. Daarin moet volgens hem nog wel rekening gehouden worden met de aard van de processen van de politie: 'als het gaat om zaken draaien van verdachten die aangehouden zijn, als er sprake is van aangevers en getuigen, dan werken we echt voor de burger. Dan is er niet echt sprake van samenwerken. Er zijn wel samenwerkingsverbanden binnen de rechercheafdeling als het gaat om burgerparticipatie. Als het echt gaat om zaken, dan zeggen we: we werken echt voor de burger en we gaan hun zaak oplossen'. De reden waarom deze respondent dit onderscheid maakt is volgens hem gebaseerd op de beperkte mate waarin de politie informatie kan delen met burgers.*

Gedeelde verantwoordelijkheid

Volgens een aantal respondenten hoeft het delen van informatie geen drempel te zijn richting een gedeelde verantwoordelijkheid. Zij erkennen dat de samenwerking met burgers op bepaalde processen nog niet zo vergevorderd is, maar wijzen dat toe aan de interne organisatie. Een respondent zegt daarover: *'het is vooral intern. Het is meer een cultuurverhaal intern bij de politie. Als ik nu naar buiten ga en met burgers ga praten dan weet ik zeker dat ze allemaal meewerken, maar waarom is dat dan niet zo geregeld? Intern*

loop je tegen allemaal schotten aan, cultuurtjes aan en daar is het gewoon heel lastig doorheen te komen. Er zijn zoveel gewoontes ontstaan, het is heel lastig om daar doorheen te prikken. We moeten eerst kijken of je eerst meer kan blootleggen van wat jezelf doet, waarna je meer kan laten zien van wat er kan ontstaan als je daar verder in gaat'. Volgens deze respondent is de gedeelde verantwoordelijkheid van de burger in de veiligheid in zijn of haar eigen omgeving daarmee afhankelijk van de mate waarin de politie alles intern op orde heeft.

Beslissingsbevoegdheid

Een andere respondent denkt dat het met het oog op de gedeelde verantwoordelijkheid nuttig kan zijn om de beslissingsbevoegdheid over het wel of niet laten participeren van burgers, op operationeel niveau te houden. *'We hebben voor een deel de beslissingsbevoegdheid heel lokaal gehouden. Ook om de bureaus niet teveel in een keurslijf te zetten. Want als je gaat kijken dat je opsporing anders gaat benaderen dan zie je dat het een verandering is en dat die verandering wezenlijk een aantasting is van de huidige cultuur. Op het moment dat die cultuur moet gaan veranderen dan zit je al per definitie in een heel lastig proces. Dus de weerstand die je denkt te ondervinden, die moet je feitelijk beetpakken om een positieve beweging te doen ontstaan. Doordat mensen het idee hebben dat ze ook actief zijn ergens in en dat ze niet in een keurslijf zitten kunnen heel veel mooie dingen ontstaan. En wat er dan aan excessen ontstaat, dat moet je proberen centraal vanuit de organisatie in te perken'. Deze medewerker denkt dat deze aanpak ervoor kan zorgen dat er veel eerder overeenstemming bestaat over invulling van de gedeelde verantwoordelijkheid van de burger en de politie.*

6.2.4 Relaties

Om initiatieven op het gebied van burgerparticipatie te ontwikkelen en uit te breiden is het volgens de respondenten belangrijk een duurzame relatie met de burger op te bouwen. Een geïnterviewde denkt dat dit alleen kan als de politie een open houding aanneemt ten opzichte van de burger: *'wij als collega's van het hoofdteam proberen daar altijd heel open te zijn en eerlijk te zijn naar de mensen, want dat werkt wel het beste. Daardoor blijven ze wel bij ons terugkomen of ze houden contact met de collega's van de CIE, waar ze naar verwezen zijn. Ik ben ervan overtuigd dat mensen die de ene keer een slechte ervaring hebben, die ben je kwijt. Die zeggen dus echt, bij wijze van spreken als ze een moord zien, dan zeggen ze niets meer'. Het is dus volgens deze medewerker een taak van de politie om de burgers een positieve ervaring te geven, waardoor zij gemotiveerd zijn om iets voor de politie terug te doen. Een andere respondent denkt dat het laten zien van successen daar een grote bijdrage aan kan leveren, de medewerker illustreert dat aan de hand van het eindbericht van Burgernet. *'Ik denk met name dat in het geval van wat wij maatschappelijk succes noemen, dus in 40% van de gevallen kunnen wij iets positiefs melden. In het eindbericht kunnen wij in 40% melden dat de persoon is**

teruggevonden of dat de overvaller is gepakt, ja dat is voor ons natuurlijk belangrijke commerciële waarde, want dat draagt hopelijk bij aan het positieve beeld van de politie'. De relatie tussen de burger en de politie is volgens deze respondenten gebaat bij een open houding en een positieve berichtgeving naar de burger toe. Op de vraag waar de meerwaarde zit van een initiatief als Burgernet voor deze relatie antwoordt een geïnterviewde: 'Als je mij vraagt waar zit de echte meerwaarde van Burgernet dan zit dat volgens mij meer op het veiligheidsgevoel, dat burgers kunnen bijdragen aan hun eigen veiligheid. Ja volgens mij zit daar en dat is niets iets dat je in de media wilt hebben, maar voor de burger is dat dat je mensen een stukje eigen sturing of meewerking in handen geeft van: goh, zo kan je ons meehelpen of bijdragen aan de veiligheid in je eigen leefomgeving. En volgens mij is dat gevoel een heel belangrijke factor ook'. Het lastige hiervan is dat dit vooral een subjectieve beleving is van de burger, die moeilijk te meten is, volgens de respondent. Er spelen volgens hem andere factoren mee, zoals ervaringen van de burger in relatie met de politie of gemeente en het beeld van een burger over lokale overheden in het algemeen.

Tweezijdige relatie

Volgens een respondent uit het korps Limburg-Noord is het voor een duurzame relatie tussen de politie en burgers ook van belang om de informatiestromen op elkaar af te stemmen. Het streven volgens deze medewerker is om een tweezijdige relatie tussen de politie en burgers op te bouwen om gezamenlijk problemen te kunnen aanpakken. *'Ja, kijk het is nu eenrichting, maar op het ene vlak eenrichting van ons naar de burger en op een ander vlak van de burger naar ons en wat wij willen is dat dat nu eens op elkaar gaat passen, zodat je samen, in gezamenlijkheid, bepaalde dingen kunt doen. En hoe dat er dan uit komt te zien is afhankelijk van bepaalde incidenten of omstandigheden of mensen die je erbij betreft'. Deze respondent denkt dat het vinden van deze aansluiting per district of regio verschillend kan zijn, omdat iedereen vanuit zijn eigen kracht, ideeën en gebeurtenissen redeneert. 'Het is altijd afhankelijk van: wat is er aan de hand?' Volgens een andere geïnterviewde dwingt dat de politie wel om verbinding te gaan leggen tussen dat wat de burger weet en dat wat de politie zelf weet. Waarbij het volgens deze respondent altijd zo is dat er dilemma's zullen ontstaan over wat je als politie wel en niet kunt. 'Een ding weet ik zeker, als je er uiteindelijk niets mee zou doen dan boet dat in op het vertrouwen van de burger in de politie. Daar komen nieuwe vraagstukken achter vandaan en nieuwe dilemma's natuurlijk. Iedereen die bij de politie werkt weet dat bepaalde soorten informatie zoals daderinformatie niet prijsgegeven kan worden'. In deze situaties wordt dan ook aanspraak gedaan op de professionele houding en het vakmanschap van de politiemedewerker.*

Gelijkwaardigheid

Een ander thema dat in het kader van burgerparticipatie-initiatieven volgens de respondenten erg belangrijk is, is in welke mate de burger een gelijkwaardige positie heeft ten opzichte van de politie. Als het streven is om gezamenlijk met de burger tot de cocreatie van oplossingen te komen vinden de geïnterviewden de onderlinge verhouding een belangrijke graadmeter. Volgens een respondent is die gelijkwaardigheid onder invloed van verschuivingen in verantwoordelijkheden niet meer zoals vroeger. *'Het is wel de kunst om juist die gelijkwaardige situatie, om die wel te creëren. Als we kijken naar de veiligheidszorg in zijn algemeenheid, daar denk ik dat jarenlang de politie krachttrekker is geweest of zich aangesproken heeft gevoeld om bepaalde dingen te initiëren. Daar zie je wel de laatste jaren een kentering in'*. Daarbij zijn het volgens deze respondent niet alleen de individuele burgers die een rol spelen, maar ook burgers die uit naam van een maatschappelijke organisatie of een gemeente met de politie samenwerken.

Een belangrijke factor in dit verband is het geweldsmonopolie dat tot de taakomschrijving van de politie behoort. Een respondent zegt daarover het volgende: *'ja, maar als we dat geweldsmonopolie even buiten beschouwing laten, die gelijkwaardigheid is wel een belangrijk uitgangspunt. Het heeft heel veel te maken met serieus nemen van elkaar als partner. En wat je ziet is dat de burger eerder in staat is de politie als partner in veiligheid te beschouwen dan andersom, omdat wij denken vanuit een heel erg paternalistische gedachte'*. Deze respondent ziet niet zozeer het geweldsmonopolie, als wel de cultuur binnen de politie als een drempel voor gelijkwaardigheid. *'In de praktijk kom je met die cultuuraspecten in aanraking, van: wij bepalen we wat goed voor u is'. Inmiddels zijn we in een situatie gekomen waarin de mondige burger zelf kan aangeven wat goed voor haar is, waardoor wij als politie ons bij de kerntaken moeten houden en als diender op moet treden. Als diender, dus dienend en niet bepalend'*. Als dat besef voldoende tot de interne organisatie is doorgedrongen, kan gelijkwaardigheid zijn doorgang vinden in de politieorganisatie. Volgens deze respondent is dat erg positief voor de ontwikkeling van initiatieven met betrekking tot burgerparticipatie.

In het korps Limburg-Noord is de gelijkwaardigheid tussen burgers en de politie volgens een respondent nog volop in ontwikkeling: *'ik vind die relatie heel erg gelijkwaardig, omdat de burger kiest wat wij gaan doen en vervolgens gaan wij de hoe-vraag bedenken. Dus we gaan niet meer de wat-vraag ter discussie stellen. We gaan de hoe-vraag bedenken'*. Door de burger eerst te laten bepalen wat volgens hen aandacht verdient en daar vervolgens mee aan de slag te gaan dient die gelijkwaardigheid een hoger doel; een goede samenwerking tussen burgers en de politie. Volgens deze medewerker is dat het streven als het gaat om burgerparticipatie.

6.2.5 Participatieniveaus

De verschillende thema's die hierboven zijn beschreven bepalen grotendeels het niveau van de initiatieven die in de eerste paragraaf besproken zijn. De wijze waarop burgers en de politie met elkaar communiceren en het feit of hier sprake is van een- of tweerichtingsverkeer kan het verschil maken tussen het niveau informeren en raadplegen. Volgens het overgrote deel van de respondenten is het wenselijk om tot uitwisseling van informatie te komen, in plaats van alleen informatie naar de burger te communiceren, zonder daar een reactie op terug te krijgen. Het thema vertrouwen gaat over de aanwezigheid van een goede basis, waarop de relatie tussen burgers en de politie gebaseerd is. De respondenten zijn het erover eens dat wanneer deze basis er niet is, de participatie-initiatieven niet verder zullen gaan dan het niveau informeren. De meeste burgers zijn volgens de geïnterviewden zonder deze vertrouwensbasis niet bereid om een tweezijdige relatie tot stand te brengen. De respondenten betogen daarnaast dat de verantwoordelijkheid over de veiligheid in de samenleving niet meer alleen iets van de politie is, de burger heeft daar ook een aandeel in. Op het moment dat de burger in staat is om deze verantwoordelijkheid te delen en zich daarvoor wil inzetten, denken de respondenten dat er veel meer ontwikkeling mogelijk is wat betreft de niveaus van burgerparticipatie. Dit is belangrijk voor de totstandkoming van een duurzame relatie tussen de politie en burgers. Het idee van de respondenten hierachter is dat positieve ervaringen burgers motiveren om een steeds actievere rol aan te nemen. Op basis van de inzichten en meningen van de respondenten op al deze factoren, zijn de initiatieven in de korpsen als volgt ingedeeld op de participatieladder.

	Friesland	Limburg-Noord	Utrecht
Meebeslissen			
Coproduceren (cocreatie)			
Adviseren	Wijkpanel	Burgerpanel Dorpsraden	Wijkpanel
Raadplegen	Burgernet Burgernet op het water Doorverbinden van melders Dadergezocht.nl Wijkgerichte teams Prio 1 voor iedereen	Burgernet Politieproducer Wijkcomités Opsporing Verzocht Klantcontactkaart	Burgernet Bureau Hengeveld YouTube Politieonderzoeken.nl Waaks
Informeren	Twitter	Twitter Hyves	Twitter Stopdecriminaliteit.nl

Het volgende hoofdstuk gaat in op de betekenis van deze indeling en de wijze waarop deze initiatieven ontwikkeld kunnen worden om de effectiviteit van de opsporing te versterken.

6.2.6 Differentiatie tussen de korpsen

Het hierboven geschetste overzicht van verschillende burgerparticipatie-initiatieven laat zien dat de verschillen tussen de korpsen gering zijn. Er ontstaat echter een gedifferentieerder beeld wanneer de visies van de korpsen met betrekking tot burgerparticipatie met elkaar worden vergeleken. In Friesland willen de respondenten steeds meer gebruik maken van de kennis van de burger aan de voorkant van de politieprocessen. Met name in de opsporing wordt er volgens de geïnterviewden uit deze korpsen veel capaciteit gestoken aan de achterkant, nadat een feit is gepleegd. Het streven van dit korps is om de heterdaadsituatie steeds meer te kunnen organiseren waarbij je de burgers nodig hebt. Daarvoor moet er volgens de respondenten steeds meer wederzijds met de burger gecommuniceerd worden.

In het korps Limburg-Noord laten de respondenten zich inspireren door wat er zich buiten, in de samenleving, afspeelt. Volgens de geïnterviewden moet bij het benaderen van burgers als partner in veiligheid de context leidend zijn. Op dit moment resulteert dat in een aantal initiatieven waarbij de burger zijn of haar mening mag ventileren over welke prioriteiten volgens hen de capaciteit van de politie verdienen. Daarnaast hechten de respondenten in dit korps veel waarde aan de reacties van de burger op het optreden van de politie. Ze spreken in dit verband over actieve burgerparticipatie, waarbij de burger een centrale rol krijgt. Zo kunnen burgers op dit moment zelf ideeën initiëren om de veiligheid en leefbaarheid van hun omgeving te verbeteren.

Tot slot ligt in het korps Utrecht de focus met name op het informeren van burgers. Volgens de respondenten gaat het daarbij niet alleen over het informeren van een burger na een delict of een incident, maar ook om het op de hoogte houden van wat de politie precies doet. Om dit te bereiken wordt er actief ingezet op verschillende media zoals televisie, radio, internet en telefoon. Een aantal respondenten denkt dat vooral de nieuwe digitale media een grote rol kunnen spelen in de samenwerking met de burger. Daarnaast is volgens de geïnterviewden de wijkagent een belangrijke schakel in de uitwisseling van informatie tussen de burger en de politie.

In de volgende paragraaf bouwt door op deze conclusies van de huidige initiatieven op het gebied van burgerparticipatie. Aan de hand van de meningen van de respondenten en een documentenanalyse volgt een beschrijving van de resultaten van burgerparticipatie in het kader van de effectiviteit van de opsporing.

6.3 Opsporing

Tijdens de gesprekken met de respondenten van de korpsen Friesland, Limburg-Noord en Utrecht is hen gevraagd naar de wijze waarop burgerparticipatie een rol speelt in het opsporingsproces. Het eerste deel van deze paragraaf geeft de meningen van de respondenten hierover weer. Vervolgens zal ook worden beschreven op welke wijze burgerparticipatie volgens hen een bijdrage kan leveren aan de effectiviteit van de opsporing.

6.3.1 Burgerparticipatie in het opsporingsproces

Volgens de respondenten is een duidelijke afbakening van de verschillende werkprocessen in de politiepraktijk onmogelijk. Een groot deel van de participatie-initiatieven die op dit moment in de korpsen ontwikkeld wordt, lopen dan ook dwars door alle processen heen. Het belangrijkste onderscheid dat in dit onderzoek gemaakt wordt is dat tussen directe en gebiedsgebonden opsporing. Een deel van de initiatieven op het gebied van burgerparticipatie wordt specifiek ingezet om een directe bijdrage te leveren aan de opsporing. Vaak worden deze initiatieven aan de voorkant van het proces ingezet om de heterdaadkracht te verhogen. De overige initiatieven worden vaak niet ingezet vanuit de gedachte om een bijdrage te leveren aan de opsporing, maar gedurende het proces blijkt wel dat de tips en aanwijzingen die deze initiatieven opleveren van grote waarde kunnen zijn in opsporingsonderzoeken. In deze situaties is sprake van een indirecte relatie tussen het initiatief en de opsporing. In deze paragraaf wordt vanwege de afbakening van het onderzoek, per korps gepresenteerd wat de mening van de geïnterviewden is over burgerparticipatie in het opsporingsproces.

Friesland

In het korps Friesland vertelt een respondent dat er op dit moment gewerkt wordt om het opsporingsproces zoveel mogelijk aan de voorkant te organiseren: *'zodat je samen met de burger zo snel mogelijk een heterdaadaanhouding kunt veroorzaken'*. Volgens deze respondent is een groot gedeelte van de politie zo ingericht dat ze in actie komen wanneer het feit is gebeurd. *'Met name in de opsporing, men wordt actief als er een aangifte is gedaan. Dan zie je dat alles tot in de puntjes is geregeld, er is heel veel capaciteit daarvoor vrijgemaakt, kijk maar naar de recherche, alles gebeurt achteraf'*. Daar probeert het korps nu een kentering in aan te brengen, door een verandering in de organisatie te krijgen zodat je steeds dichterbij de voorkant van het proces zit. Volgens deze medewerker kun je dat als politie niet alleen, maar heb je daarbij de hulp van burgers nodig. Daarom wordt de gedachte volgens hem steeds meer versterkt om daadwerkelijk de samenwerking met de burger op te zoeken in dit opsporingsproces. *'Dat begint ook al bij prio 1 voor iedereen of bij het doorschakelen van melders, maar dat begint ook bij burgers informeren hoe ze moeten acteren in een wijk wanneer er een*

inbraakgolf is of wanneer er dat of dat aan de hand is. De informatie heel snel delen, als er een heterdaadmisdrijf plaatsvindt. Als er nu een bankoverval plaatsvindt dan moet over twee of drie minuten een Burgernetmelding gedaan worden, want dan ga je vijf tot zesduizend extra ogen en oren inschakelen. Dus dat soort momenten moet je steeds meer gaan uitbuiten'. Als dat volgens deze respondent goed verloopt, dan krijg je de informatie die je nodig hebt op een presenteerblaadje aangeleverd. Het gevolg daarvan volgens deze medewerker is dat je als politie de organisatie zo ingericht moet hebben dat er geen aangifte meer komt, waardoor de capaciteit die nu aan de achterkant zit, aan de voorkant ingezet kan worden.

Volgens een andere respondent is de snellere afhandeling niet het enige voordeel van het organiseren van heterdaadsituaties aan de voorkant van het opsporingsproces. Op dit moment gebeurt het volgens deze medewerker nog te vaak dat burgers hun informatie over zaken niet melden, omdat ze een drempel ervaren. *'Burgers kunnen het bijvoorbeeld als weerstand ervaren om in een strafrechtelijk proces tegenover de verdachte te moeten getuigen. Als deze mensen daardoor hun informatie voor zich houden of alleen anoniem willen melden, dan heeft dat wel degelijk consequenties voor de sterkte van de bewijslast'*. Deze respondent denkt van daaruit dat meer capaciteit aan de voorkant van het proces ervoor kan zorgen dat burgers vaker deze situatie kan worden bespaard, zonder dat hierdoor minder zaken worden opgelost.

Limburg-Noord

In een district van het korps Limburg-Noord vertelt een respondent dat zij als eenheid gezamenlijk een ontwikkeling hebben ingezet dat opsporing van iedereen is. *'Opsporing is ook vooral blauw. In die beweging hebben we gezegd: als je dat vindt, moet je daar ook iets meer doen. Wij proberen van buiten naar binnen te werken, want signalen kun je ook halen. En signalen die hier binnenkomen zijn vragen aan ons als politieorganisatie en daar moet je iets mee. Dan zit je al meteen op het opsporingsvlak wat dat betreft, dus als je die visie hebt moet opsporing ook heel belangrijk zijn en moet opsporing in een blauwe geüniformeerde eenheid als hier, een wezenlijk onderdeel zijn van ons dagelijks werk'*. Deze medewerker vertelt dat ze zich hierbij met name laten leiden door wat burgers belangrijk vinden. Daarin speelt de wijkagent een belangrijke rol, omdat deze de schakel vormt tussen de samenleving buiten en de politie binnen, volgens deze respondent. Dit laatste is volgens een andere respondent uit het korps Limburg-Noord de aanleiding geweest voor een nieuwe campagne,. In deze campagne wordt de recherche bewust gemaakt van het feit dat de wijkagent vaak heel belangrijke informatie heeft in een opsporingsonderzoek. *'Dus we hebben nu gezegd: op het moment dat je onderzoek gaat starten dat betrek je die wijkagent daarbij, dus niet alleen informeren. Je gaat ook de vraag stellen: wat kun jij in dit onderzoek betekenen en dat vergroot de kansen, daar zijn wij van overtuigd, op actieve burgerparticipatie. Omdat die*

wijkagent, die staat in de wijk'. Door de ontmoeting tussen wijkagent en recherche te verbreden, kun je volgens deze respondent ook de actieve burgerparticipatie van burgers verbreden: *het is meer een bewustwordingsproces, meer een handelingsperspectief dan een bepaald systeem dat je moet gaan implementeren. Vandaar dat ik ook zo vanuit die context redeneer. Want je wil dat de opsporing merkbaar wordt in de wijken'*. Deze ontwikkeling van de opsporing kan volgens de visie van het korps de ontwikkeling van burgerparticipatie versterken.

Utrecht

In het korps Utrecht is deze relatie tussen burgers, wijkagenten en recherche volgens de respondenten ook erg belangrijk. Een geïnterviewde is ervan overtuigd dat initiatieven op het gebied van burgerparticipatie altijd voor een deel te maken hebben met opsporen. Dat betekent volgens deze medewerker dat je heel duidelijke afspraken moet maken met elkaar. *'Eigenlijk vanaf het moment dat wij een Burgernetbericht uitsturen gaat de opsporing eigenlijk al lopen. Dus je vraagt mensen om mee te werken in de opsporing, tenminste zo kijk ik ertegenaan. Het zal nog wel een hele kluit worden om dat heel duidelijk met elkaar vast te leggen, wat wel en wat niet en natuurlijk ook met name vanuit de recherche de lead houden op wat we wel en niet willen delen'*. Dat betekent dat er intern goede afspraken gemaakt moeten worden. Daarnaast ziet deze respondent een belangrijke ontwikkeling voor de politie ten opzichte van haar relatie met de burger. *'Wat met name de fout is die vanuit de politie veel gemaakt wordt, is dat de burger niet dom is. Ze zeggen niet dat de burger dom is, maar mensen weten echt wel meer. Of kunnen echt wel logisch nadenken, dan kun je dingen heel bedekt vertellen, maar je moet, denk ik, best wel open en eerlijk zijn en alleen bij bepaalde kritische punten zeggen: dit doen we niet of dit delen we niet'*. Op die manier kun je volgens deze medewerker aan de burger duidelijk maken dat het voor de politie grote ernst is en dat de hulp van deze burger daar onmisbaar in is. Als je dat kan dan is het volgens deze respondent gemakkelijker om daar opener mee om te gaan, de burger ziet dan de logica ook in van de wijze van communiceren met de politie.

Deze beschrijvingen van de meningen van respondenten over de relatie tussen de opsporing en burgerparticipatie, wordt in de volgende paragraaf uitgebreid met de mening van respondenten over burgerparticipatie in relatie tot de effectiviteit van de opsporing.

6.3.2 Effectiviteit

Aan de hand van de subjectieve beoordeling van de respondenten wordt in deze paragraaf de relatie gelegd tussen de initiatieven op het gebied van burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporing. Na een korte inleiding over de algemene reacties uit de korpsen, wordt per korps beschreven op welke manier er wordt gekeken naar

burgerparticipatie in relatie met de effectiviteit van de opsporing. Daarbij is er ook aandacht voor de wijze waarop de respondenten hier in de korpsen mee omgaan en op welke manier zij zelf denken de effectiviteit van de opsporing te kunnen verhogen.

Alle respondenten die vanuit de drie regionale korpsen hebben meegewerkt aan dit onderzoek zijn het erover eens dat de burger onmisbaar is in het oplossen van delicten in de opsporingspraktijk. Volgens deze respondenten zorgt de participatie van burgers ervoor dat de effectiviteit van de opsporing in de korpsen vergroot wordt. Een respondent zegt over deze relatie: *'ja die is heel sterk, kijk naar hoeveel politie we zelf op straat hebben, dan heb je natuurlijk heel hard burgers nodig om dingen waar te nemen en om informatie van te halen. Dus in die zin helpen getuigen om je oplossingspercentage omhoog te krijgen'*. Een andere respondent formuleert dat als volgt: *'burgerparticipatie verhoogt absoluut de effectiviteit van een opsporingsproces, want zonder burgerparticipatie lukt het je gewoon niet. Je bent gewoon sterk afhankelijk van burgers en getuigen in de opsporing'*. Dat wordt door een andere respondent uitgebreid met een beeld van hoe dat in de praktijk gaat: *'wat mij opvalt is dat wij als politie steeds meer uitdunnen, er rijden steeds minder politieauto's op een groter gebied, dat is een beetje wat er aan de hand is. Dan zal je het toch steeds meer moeten hebben van mensen die wat hebben gezien en dan hebben we het over de burger. De burger neemt iets waar waarvan hij denkt: dat klopt niet, die belt de politie en dan komen wij erbij, maar voornamelijk is dat het strafbare feit wordt gezien door de burger. En als je het hebt over hoe belangrijk zijn die, ik denk dat die negen van de tien keer heel belangrijk zijn. Dat zijn de constateerders eigenlijk'*. De burger krijgt volgens deze respondenten steeds vaker een cruciale rol, mede vanwege de beperkte capaciteit van de politie.

Cijfers

Op de vraag of de respondenten hun meningen over de relatie tussen burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporing kunnen onderbouwen met cijfers is het antwoord in de meeste gevallen negatief. Een respondent zegt daarover: *'er is qua cijfers weinig onderbouwing mogelijk, dat klopt, maar dat is weer een van de vele dingen die we moeten registreren. Soms kan een getuigenverklaring het startpunt zijn waar naar aanleiding van en weer naar aanleiding daarvan je het onderzoek daarna uiteindelijk oplost. Dat wil dus niet zeggen dat direct uit die getuigenverklaring de oplossing komt. Dat betekent dat je echt in die individuele zaken moet duiken en er dan een paar moet uithalen om daar de efficiëntie te meten, maar dat kan echt maar heel beperkt'*. Volgens deze respondent brengt het extra werkzaamheden mee om alles zo te registreren dat achteraf kan worden beoordeeld of de bijdrage van de burger inderdaad de effectiviteit van de opsporing verhoogt. In veel gevallen is het volgens deze medewerker dan nog maar de vraag of de situaties waarin de burger indirect de aanleiding is geweest voor het oplossen van een delict, hierin meegeteld worden.

Een andere respondent reageert op de vraag of de politie zelf zicht heeft op de hoeveelheid zaken die met behulp van burgers wordt opgelost met: *'nee dat houden we niet bij, ik vind het een goede vraag, maar dat houden we niet bij en de vraag is of je dat moet bijhouden'*. Een respondent denkt dat dit zeker niet altijd nodig is. *'Het signaal dat je van de burger krijgt, als je daar op snelheid en betrouwbaarheid reageert, weer ik zeker dat dat effect heeft voor de toekomst. Daar hoeft niemand een onderzoek op te doen, dat is heel erg logisch'*. Ondanks dat de relatie tussen burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporing dus niet goed met cijfers te onderbouwen is, zijn de respondenten het er allemaal over eens dat de burger onmisbaar is als partner in veiligheid.

Burgernet

Tijdens gesprekken met enkele respondenten over de effectiviteit van initiatieven op het gebied van burgerparticipatie, geven een aantal respondenten aan dat als het gaat om Burgernet, er wel harde cijfers zijn die in relatie staan tot het oplossingspercentage. *'Wat wij zelf bijhouden is gewoon: hoeveel Burgernetberichten hebben we uitgezonden, in welke straal is dat gedaan en op wat voor incident heeft dat betrekking. Wat wij dan meten is wat wij het maatschappelijk succes noemen; het aantal berichten waarover wij in de afloop kunnen zeggen dat het opgelost is. Dat is een soort van positieve communicatie richting de burger'*. Deze positieve communicatie is volgens de respondent heel erg belangrijk voor de motivatie van de burger om ook een volgende keer mee te werken aan een Burgernetactie. Dat geldt volgens deze medewerker ook voor de cijfers: *'in 40% van de gevallen is het positieve communicatie, dat is eigenlijk al best wel een mooi heterdaadratio en in 10% van de gevallen, dat is een landelijk cijfer, is er ook een een-op-een relatie tussen een reactie van een burger en een aanhouding of het terugvinden van een vermiste. Dat noemen we dan een 100% succes'*. Volgens de respondenten is Burgernet vanwege deze positieve cijfers een belangrijk instrument in de verhoging van de heterdaadkracht van de politie.

Het nadeel volgens een respondent is dat het erg lastig is om een relatie te leggen tussen de cijfers van Burgernet en het bredere politieproces, zoals de inzet van agenten. *'Landelijk proberen we daar natuurlijk wel wat onderzoeken op te doen, maar dat is heel ongrijpbaar. Wat er op dit moment wordt gemeten is: hoeveel tijd kost het een centralist om het in te zetten? Maar wat dat je scheelt in het proces, dat je zoveel agenten minder kan inzetten door een x aantal meer ogen en oren op straat van burgers, volgens mij is nog niemand zover qua meten'*. De waarde van de heterdaadkracht van Burgernet kan daarom volgens deze medewerker nog niet gekoppeld worden aan de heterdaadkracht van het gehele politieproces. Een andere respondent denkt dat dit te maken heeft met de beperkte dekking van Burgernet verspreid over het land. *'Het is nog best wel lastig om te meten omdat je een verschil hebt in dichtheid van het aantal Burgernetdeelnemers. Sommige wijken zijn heel dichtbevolkt qua Burgernetdeelnemers,*

andere juist weer niet. Dus volgens mij als je identieke situaties hebt, kun je het volgens mij wel makkelijker meten. Maar dat is ook heel erg lastig, de ene wijk heeft meer cohesie, waardoor je meer Burgernetters hebt. Daar liggen nog voldoende onderzoeksuitdagingen'. Volgens deze medewerker kan de landelijke uitrol van Burgernet, waar op dit moment aan gewerkt wordt, hier verbetering in brengen.

Friesland

In het korps Friesland vindt sinds twee jaar de implementatie van het programma directe opsporing plaats volgens de respondenten. Zoals eerder gezegd, is het korps daarin bezig om de heterdaadsituaties steeds meer aan de voorkant te organiseren. Een respondent schetst dit beeld als volgt: *'het is bij ons een streep. De streep is het moment van aangifte en daaronder hebben wij het nu allemaal geregeld. Justitie wil het zo aangeleverd hebben met dat en dat, binnen zoveel dagen, allemaal als het al gebeurd is. Wij zitten daarboven, wij willen het aantal aanhoudingen op heterdaad samen met de burgers zo zien op te hogen dat daardoor het veiligheidsgevoel zeer gaat toenemen. Dat je ook kan laten zien dat het een veel effectievere politieorganisatie is als je aan de voorkant gaat zitten'. Volgens deze respondent is dit programma directe opsporing ingezet om iets aan de effectiviteit van de politie te doen. Vanuit die gedachte wordt er steeds vaker bijgehouden hoe een heterdaadsituatie tot stand komt. 'Je kunt nu ook concreet zien met aanhoudingen op heterdaad, hoe scoor je erop, hoe deed je dat een, twee jaar geleden en hoe doe je dat nu? En hoe zijn die aanhoudingen dan tot stand gekomen, zijn die door informatie van de burger of zijn die door de waarnemingen van politiemensen aangehouden? Dus dat onderscheid kun je denk ik steeds meer maken'. Deze respondent vertelt dat ze in het district zelf steeds meer proberen om deze statistieken bij te houden, omdat dit meer inzicht biedt in de effectiviteit, maar ook omdat het positieve communicatie naar de burger is.*

Een andere respondent van het korps is van mening dat de samenwerking tussen de politie en de burger en de mate waarin dit effectief is voor de opsporing, *'zeker niet onderschat moet worden. Er wordt niet voor niets geïnvesteerd in programma's als Opsporing Verzocht en dergelijke'. Een tijdige reactie van de politie kan volgens deze medewerker heel veel extra informatie opleveren, die de effectiviteit ten goede komt. 'Het rendement is veel hoger als je op hét moment goed nadenkt wat je doet en heel snel handelt'. In het korps zijn de eerste resultaten van het programma directe opsporing inmiddels bekend en volgens de respondenten heeft dat al veel opgeleverd. Daarom is het volgens hen tijd voor een verdiepingsslag met heel veel herhaalmomenten. Zij streven daarbij naar een situatie waarin het voor iedereen duidelijk is waar de politie mee bezig is en op welke wijze de burger daar een rol in kan vervullen.*

Limburg-Noord

Een respondent uit het korps Limburg-Noord denkt dat het informatiegestuurde karakter van de politieorganisatie ervoor zorgt dat de informatie van burgers zo belangrijk is voor de effectiviteit van de opsporing. *'Door intensiever contact krijg je meer informatie, dus daardoor kun je meer dingen doen'*. De kans dat je dan meer opsporingsonderzoeken succesvol kunt afronden, is daar volgens deze respondent een logisch gevolg van. Een andere respondent denkt dat het contextgedreven werken dat in het korps wordt gevolgd daarin heel erg heeft geholpen. *'Onze wijze van kijken en durven, van buiten naar binnen, past heel erg in het contextgedreven werken. Onze acties om burgers te betrekken worden daarom niet alleen ingezet vanuit een effectiviteitsoogpunt van de opsporing, maar we doen dat in combinatie met ons eigen effectiever te maken'*. Dat laatste heeft volgens deze respondent met name betrekking op een betrouwbare en servicegerichte benadering van de burger. De medewerker legt dat uit aan de hand van een voorbeeld: *'we hebben een laptop, een UMTS verbinding en een klein printertje aangeschaft, zo'n klein koffertje is dat tegenwoordig. Daarmee kunnen we op locatie bij mensen thuis een complete aangifte opnemen, inclusief uitprinten, alles. Dat is veel efficiënter, want als een agent dat eerst hier moet gaan uitwerken en vervolgens weer terug moet voor een handtekening, dat kost veel tijd. Iedere minuut dat hij hierbinnen zit uit te tikken, kan hij niet buiten zijn. Een simpele vertaling, maar in onze visie van buiten naar binnen proberen we dat natuurlijk altijd te verbinden'*. Volgens deze respondent kan daaruit niet altijd afgeleid worden of het een direct tot het ander leidt, maar dat hoeft volgens hem ook niet. De geïnterviewde denkt dat het vooral gaat om de visie van buiten naar binnen, processen te verbinden en op elkaar aan te laten sluiten.

Volgens een andere geïnterviewde van het korps moet de vraag over de effectiviteit van de politie niet intern beantwoord worden. *'Of wij effectief zijn moet je aan de andere kant van het raam gaan vragen. Ik roep dat al jaren en ik heb dat ook weleens gezegd tegen de vorige baas. Ik sta heel veel buiten en de politieorganisatie moet het mij en mijn collega's mogelijk maken dat wij buiten het werk fatsoenlijk kunnen doen, niets meer en niets minder'*. Deze respondent hecht vanuit zijn functie veel meer waarde aan wat een willekeurige burger van zijn optreden vindt, dan wat zijn leidinggevende daarover zegt. Dat komt volgens hem voort uit de overtuiging dat de politie er is om samen met de burger de veiligheid en het veiligheidsgevoel te vergroten. *'Ik doe niets met protocollen, regels, procedures en systemen als ik niet de overtuiging heb dat ze dienend zijn aan waar we buiten mee bezig zijn. Systemen zijn niet vies als ze helpen en al het andere moet je direct over het muurtje kiepen'*. Wat er buiten gebeurt, moet volgens deze medewerker het onderwerp van gesprek binnen worden.

Utrecht

Net als alle andere respondenten, zijn de geïnterviewden uit het korps Utrecht het eens over het gegeven dat burgerparticipatie een bijdrage levert aan de effectiviteit van de opsporing. Dat dit moeilijk met harde cijfers te onderbouwen is, weten ze in Utrecht ook: *'het is een heel lastig verhaal om cijfers boven water te krijgen. Dan moet je zo handmatig gaan zoeken en zoveel gesprekken gaan plegen. Ik weet zeker dat heel veel aanhoudingen niet zouden gebeuren zonder de informatie van burgers. Elk groot onderzoek staat of valt bij informatie vanuit de burgers. Dat durf ik zo te stellen'*. Volgens deze respondent kan de politie de initiatieven om de informatie van burgers te verkrijgen, dan ook het beste ondersteunen en doorontwikkelen: *'wanneer je er heel actief gebruik van maakt dan is er succes, dan gaat er succes ontstaan, door de informatie vanuit de burgerij die je anders niet had gehad. Je moet een actieve houding aannemen om informatie te delen, te verspreiden, dan komt er ook informatie terug'*. Dat zorgt er volgens een andere respondent voor, dat het verhogen van de effectiviteit in het korps nog wel het streven blijft. *'De hoger gelegen leiding moet eigenlijk een constant bombardement zijn van de burger, op een goede manier, om ze te activeren in de opsporing, zodat onze effectiviteit kan groeien'*. De politie heeft de burger in de strijd tegen criminaliteit volgens deze medewerker nodig als getuige, als aangever of als informant.

Een andere medewerker vertelt in het verhaal over de effectiviteit van de opsporing dat het ongelooflijk belangrijk is dat mensen de informatie die ze hebben ook daadwerkelijk melden. *'Dan is de kans groter dat wij de verdachte wel aanhouden, dat is het mooiste natuurlijk, als je een verdachte aanhoudt. We willen immers boeven vangen, dat blijft, een diender wil boeven vangen. Dus daar moet je echt op investeren, dat is die interactie tussen die burger en die diender'*. Daarin moet de politie volgens deze respondent altijd aandacht besteden aan de burger, als zijn informatie iets opgeleverd heeft. Je moet dat volgens deze geïnterviewde stimuleren en laten weten dat je het ook waardeert. Volgens een andere medewerker maakt het dan niet uit of je een directe link kunt leggen: *'eigenlijk zeg je gewoon: deze informatie heeft wel geholpen in het proces naar de oplossing van de zaak en dat is al voldoende volgens mij, om dat te horen als burger'*. Deze respondenten zijn het erover eens dat deze investeringen ten goede komen aan het vermogen van de politie om zaken te kunnen oplossen en daarmee aan de effectiviteit van de opsporing.

6.3.3 Tot slot

Volgens de respondenten staat het vast dat initiatieven op het gebied van burgerparticipatie een positieve bijdrage leveren aan de effectiviteit van de opsporing. Volgens velen is het lastig om dit te onderbouwen met harde cijfers of statistieken, omdat er vaak geen directe relatie afgetekend kan worden tussen de informatie van de

burger en het oplossen van een zaak. Daarnaast vergt het volgens de respondenten veel extra werk om alles op die manier in het systeem te zetten, zodat daar later verbanden uit gehaald kunnen worden. Zolang er intern een positief gevoel bestaat over de relatie tussen burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporing vragen een aantal respondenten zich af of je daar zoveel extra capaciteit in moet steken om dat ook te kunnen onderbouwen. In het volgende hoofdstuk wordt deze informatie als startpunt gebruikt om te analyseren op welke manier via burgerparticipatie winst behaald kan worden in de opsporing.

7. Burgerparticipatie: winst voor de opsporing?

In de hoofdstukken hiervoor is een beeld geschetst van de rol van burgerparticipatie in de opsporing en de initiatieven die met betrekking hiertoe in de drie onderzochte korpsen gerealiseerd zijn. Dit hoofdstuk analyseert allereerst deze verschillende vormen van burgerparticipatie in relatie tot het proces van de opsporing. Daarbij vormen de meningen en aanwijzingen van de respondenten het uitgangspunt. Vervolgens wordt beschreven welke resultaten burgerparticipatie heeft opgeleverd in de korpsen, waarna tot slot antwoord kan worden gegeven op de vraag welke winst er behaald kan worden met de inzet van burgerparticipatie in de opsporing.

7.1 Opsporing in stappen

In het vorige hoofdstuk is aan de hand van de meningen van respondenten een kader gecreëerd waarin alle burgerparticipatie-initiatieven zijn gerangschikt op de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (Edelenbos en Monnikhof, 2001: 242). De plaats van ieder initiatief in dit kader wordt bepaald door de betekenis die de respondenten gaven en de informatie uit interne documenten en rapporten. Daaruit bleek dat er tussen de korpsen geen grote verschillen bestaan als het gaat om de initiatieven die zij gerealiseerd hebben. De marginale verschillen die er tussen de korpsen bestaan worden grotendeels veroorzaakt door de visie die de korpsen er op na houden met betrekking tot de rol van burgerparticipatie in het opsporingsproces.

Volgens Cornelissens et.al. (2010) kan er onderscheid gemaakt worden tussen verschillende momenten in het opsporingsproces waar burgerparticipatievormen een rol spelen. De eerste categorie is getuigenoproepen tijdens heterdaadsituaties, daarbij worden burgers zo kort mogelijk na het delict geïnformeerd over de situatie om de pakkans te verhogen. Dit is de enige categorie waarin er volgens van Baardewijk (2011) sprake is van directe opsporing. In minder dan één minuut tot maximaal drie uur na het delict moet er een heterdaadaanhouding hebben plaatsgevonden (Van Baardewijk, 2011: 116). Het volgende moment volgens Cornelissens et.al. (2010) bestaat uit getuigenoproepen buiten heterdaadsituaties. De politie maakt bij deze categorie gebruik van uiteenlopende instrumenten om burgers op te roepen een bijdrage te leveren in lopende opsporingsonderzoeken. Deze situaties van achteraf opsporen kunnen binnen één dag tot vele jaren na het delict doorlopen. Dat heeft grotendeels te maken met de prioriteit die er door de politie aan een dergelijk onderzoek wordt toegekend. In de meeste korpsen worden delicten beoordeeld aan de hand van de toekenning van punten. Daarbij spelen onder andere de zwaarte van het delict, het letsel van eventuele slachtoffers en de impact van het delict op de maatschappij een rol. Hoe meer punten, des te meer prioriteit heeft het delict voor de politie en des te groter is de kans dat het onderzoek door de recherche wordt opgepakt. De derde

categorie volgens de auteurs zijn de oproepen voor (beeld)materiaal van delicten. Hiermee hoopt de politie bestaand bewijs te kunnen onderbouwen of nieuwe aanknopingspunten te vinden richting een verdachte. Deze categorie speelt zich altijd af in de situatie van achteraf opsporen, ook wel gebiedsgebonden opsporing genoemd. Het laatste moment volgens Cornelissens et.al. (2010) is het inzetten van burgers bij opsporingsactiviteiten van de politie. In deze situatie wordt burgers gevraagd suggesties aan te dragen voor de opsporing en medewerking te verlenen aan bijzondere opsporingmethoden. Deze categorie wordt in de praktijk ook geregeld voor preventieve acties ingezet, zoals het surveilleren in een wijk waar regelmatig woninginbraken plaatsvinden.

Alle initiatieven die in het resultatenhoofdstuk zijn beschreven kunnen worden ingedeeld in de hierboven beschreven categorieën. In combinatie met de verschillende participatie-niveaus die door Edelenbos en Monnikhof (2001) worden onderscheiden geeft dit meer zicht op waar de focus van de korpsen in het opsporingsproces op dit moment ligt en waar nog ruimte voor verbetering is. In het volgende overzicht zijn alle initiatieven ingedeeld.

	Getuigen- oproep tijdens een heterdaad- situatie	Getuigen- oproep buiten een heterdaad- situatie	Oproepen voor (beeld)- materiaal van delicten	Burgers inzetten bij opsporings- activiteiten
Meebeslissen				
Coproduceren (cocreatie)				
Adviseren				Wijkpanel Burgerpanel Dorpsraden
Raadplegen	Burgernet Burgernet op het water Doorverbinden van melders Prio 1 voor iedereen	Dader- gezocht.nl Opsporing Verzocht Bureau Hengeveld Politieonder- zoeken.nl Politieproducer	Opsporing Verzocht Bureau Hengeveld YouTube	Wijkgerichte teams Politie- producer Wijkcomités Klantcontact- kaart Waaks
Informereren	Twitter	Twitter Hyves	Twitter Hyves	Stopde- criminaliteit.nl

Over het geheel gezien zijn de initiatieven op de niveaus informeren en raadplegen in de korpsen in het hele opsporingsproces goed vertegenwoordigd. Een aantal initiatieven zijn zelfs op meerdere onderdelen in de opsporing inzetbaar. Het sociale mediakanaal Twitter wordt op dit moment in de korpsen met name gebruikt om burgers te informeren, niet alleen in heterdaadsituaties maar ook daarbuiten. De contextgerichte benadering in een aantal korpsen zorgt ervoor dat iedere twitterende wijkagent of andere politiemedewerker zelf een inschatting maakt voor welk doel hij informatie op Twitter met burgers deelt. Datzelfde geldt voor Hyves, YouTube en het televisieprogramma Opsporing Verzocht.

De initiatieven op het niveau adviseren concentreren zich met name op het proces waarbij burgers door de politie worden ingezet bij opsporingsactiviteiten. In deze categorie is, meer dan in de andere categorieën, sprake van persoonlijk contact tussen burgers en de politie. Dat zou een reden kunnen zijn waarom de communicatie meer gelijkwaardig is en burgers een groter aandeel krijgen in hun eigen veiligheid. Op het moment dat burgers worden gevraagd zich bezig te houden met activiteiten in de opsporing, mogen zij daar ook hun eigen ideeën over inbrengen. Dat is immers de reden waarom de politie deze hulp inroept. Dat lijkt lastiger op het moment dat er minder persoonlijk contact tussen burgers en de politie is.

De focus van de onderzochte korpsen ligt volgens dit overzicht het meest op het raadplegen van burgers tijdens en na heterdaadsituaties en het betrekken van burgers bij verschillende opsporingsactiviteiten van de politie. Dat is niet opmerkelijk, omdat burgerparticipatie in alle korpsen nog in ontwikkeling is. Voordat er sprake kan zijn van een tweezijdige relatie tussen politie en burgers moet er een basis van wederzijdse communicatie zijn. Door middel van het raadplegen van burgers werkt de politie niet alleen aan deze relatie, maar verhoogt zij ook haar eigen effectiviteit. Het aantal ogen en oren in de opsporing groeit naarmate de politie in staat is meer burgers te bewegen om met het samen te werken. Daarmee groeit ook de kans op succes.

7.2 Eén plus één is drie

Dat burgerparticipatie een bijdrage levert aan de opsporing is een gedachte die in de onderzochte korpsen de drijfveer is achter de ontwikkeling van de hierboven beschreven initiatieven. De mate waarin burgerparticipatie in deze situatie succesvol is volgens de respondenten onlosmakelijk verbonden een contextgedreven werkwijze van de politie. In deze paragraaf wordt geanalyseerd welke resultaten burgerparticipatie tot nu toe in de korpsen heeft opgeleverd, waarna in de volgende paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop winst behaald kan worden met de inzet van burgerparticipatie in de opsporing.

7.2.1 Op heterdaad betrapt

Het doel van een opsporingsproces is een zaak op te lossen door de dader van een misdrijf aan te houden of een vermiste persoon terug te vinden. Dat is het meest effectief als het binnen de heterdaadsituatie gebeurt. De capaciteit van de politie kan zich dan met name op de voorkant van het opsporingsproces richten, waardoor er meer kracht ontstaat om heterdaadaanhoudingen te organiseren. Initiatieven waarbij de burger als eerste op de hoogte wordt gesteld van situaties in hun omgeving zijn daarbij zeer belangrijk. Op het moment dat de politie bijvoorbeeld via Burgernet mensen een bericht stuurt binnen een aantal minuten nadat er een delict heeft plaatsgevonden, stijgt het aantal ogen en oren op straat. De kans dat de dader binnen de heterdaadsituatie aangehouden kan worden stijgt daarmee aanzienlijk. Volgens Cameron (1990) geldt daarbij dat hoe sneller er sprake is van een reactie op een delict, des te effectiever de politie kan zijn in het oplossen van het delict. De verbetering van de reactietijd van burgers en politie door de toepassing van burgerparticipatie betekent daarmee een stijging van de effectiviteit van de opsporing.

7.2.2 Verhoogde pakkans

De delicten die niet tijdens de heterdaadsituatie door de politie, eventueel in samenwerking met de burger, kunnen worden opgelost gaan het opsporingsproces in. Volgens Van Baardewijk en Hoogenboom (2011) wordt de netto pakkans gedurende het opsporingsproces steeds kleiner, omdat intensief speurwerk een grote aanslag is op de beperkte capaciteit van de politie (2011: 116). Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de pakkans buiten heterdaadsituaties positief wordt beïnvloedt door het gebruik van actieve burgerparticipatie. Door burgers alert te maken op verdachte situaties en mee te laten denken in opsporingsonderzoeken, zoals via de websites dadergezocht.nl of politieonderzoeken.nl, wordt de kans op een aanhouding in het opsporingsproces verhoogd. In het overgrote deel van de gevallen zijn het burgers die iets gezien of gehoord hebben dat in relatie staat tot een gepleegd delict. Daarnaast komt het ook vaak voor dat burgers mogelijke verdachten herkennen van een foto die door de politie openbaar is gemaakt. In deze situaties is sprake van een tweezijdige relatie tussen politie en burgers, waarbij de politie in het overgrote deel van de gevallen het initiatief neemt. Dat is niet opmerkelijk omdat de politie het als haar taak ziet om verdachten van delicten op te sporen, aan te houden en door te sturen naar het OM.

7.2.3 Stijgend vertrouwen

De recentelijke openbaring over de tegenvallende oplossingspercentages van opsporingsonderzoeken heeft de legitimiteit van de politie aangetast. Het institutionele vertrouwen waar de politie op kan rekenen is hierdoor beschadigd (Vlek, 2010: 72). Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de inzet van burgerparticipatie een belangrijk instrument is in het herstellen van dit vertrouwen. De verschillende

participatievormen hebben een positief effect op het vertrouwen van burgers in de politie. Volgens de respondenten is dat het streven naar open communicatie en zorgvuldige informatie-uitwisseling. Zij ontkennen daarin niet dat burgerparticipatie beperkt wordt door de terughoudendheid van de politie als het gaat om het verstrekken van informatie, zoals Bekkers en Meijer (2010) betogen. Desalniettemin hoeven de juridische en bestuurlijke barrières die de auteurs noemen volgens hen geen probleem te zijn voor het gebruik van burgerparticipatie. Om te voorkomen dat er juridische problemen ontstaan doordat burgers misbruik maken van de informatie die de politie verstrekt, worden er in de korpsen afspraken gemaakt over welke informatie wel en welke informatie niet openbaar wordt gemaakt. Daarbij wordt een groot beroep gedaan op het professionele vakmanschap van de twitterende wijkagenten en de betrokken rechercheurs. De bestuurlijke barrières worden in de korpsen zoveel mogelijk bestreden door een bottom-up benadering van burgerparticipatie na te streven. Het is steeds vaker de wijkagent die met een idee komt om burgers te betrekken bij de politieprocessen. In een aantal districten kunnen burgers zelf ook ideeën initiëren. De respondenten merken dat het draagvlak van de participatie-initiatieven hierdoor wordt vergroot en dat het vertrouwen van burgers in de politie stijgt.

7.3 Succesfactoren

Uit de hierboven beschreven resultaten kunnen twee factoren worden gedestilleerd die belangrijk zijn voor de mate waarin winst behaald kan worden met de inzet van burgerparticipatie. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze omstandigheden om vervolgens in de conclusie uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kan versterken.

Uit de meningen van de respondenten kan opgemaakt worden dat de samenwerking tussen politie en burgers effectiever is als dat wat zich buiten afspeelt tot de focus van de politie behoort. Burgers zullen de wil om te participeren alleen voelen als het gaat over zaken die voor hen belangrijk zijn. Zij zien graag dat de politie die dingen aanpakt waardoor zij zich onveilig voelen. In die situaties zullen zij ook bereid zijn om samen met de politie te werken aan de oplossing. Cameron (1990) ziet dit als een ontwikkeling naar *problem-oriented policing* waarbij sprake is van een verschuiving van incidentgedreven politiewerk naar de oplossing van (onderliggende) problemen die spelen in een wijk of buurt. De mate waarin deze aanpak succesvol is, is afhankelijk van de mate waarin de politie kan beschikken over de benodigde informatie. Op dit punt is samenwerking tussen de politie en burgers onmisbaar (Cameron, 1990: 491). Des te meer de politie in staat is om deze ontwikkeling voort te zetten, des te meer zal de bereidheid van burgers om te participeren toenemen. Hierdoor ontstaat een groter

draagvlak voor initiatieven op het gebied van burgerparticipatie, waarbij burgers een steeds gelijkwaardigere rol krijgen ten opzichte van de politie.

Een tweede factor die door de respondenten als zeer belangrijk wordt ervaren voor de mate waarin winst behaald kan worden met de inzet van burgerparticipatie is de informatie-uitwisseling tussen burgers en de politie. Uit de samenwerking met burgers kan informatie worden verkregen door gegevens bij elkaar te voegen, te analyseren en te bestuderen. Op basis hiervan kan een bepaald beeld worden gevormd waaruit aanwijzingen ontleend kunnen worden voor het effectiever maken van de opsporing. In onderstaande tabel wordt dit schematisch weergegeven.

	Inwinnen en vergaren van informatie	Verwerken, veredelen en beoordelen van de verkregen informatie	Informatie integreren met andere gegevens en verstrekken aan derden
Getuigen-oproepen tijdens een heterdaad-situatie	Door snelle en accurate informatie-uitwisseling kan meer winst worden behaald in de eerste uren na een delict. Een voorwaarde is dat de politie zeker weet dat de verkregen informatie op waarheid berust.		
Getuigen-oproepen buiten een heterdaad-situatie		De informatie die na een delict wordt vergaard moet zo snel mogelijk op waarde geschat worden, zodat een beeld kan worden geschetst van de situatie die is ontstaan.	Er moet veel meer (vage) informatie worden gedeeld om van burgers informatie terug te krijgen en sterker te staan ten opzichte van nieuwe aanwijzingen.
Oproepen voor (beeld)-materiaal		Ingewonnen materiaal moet kritisch bekeken worden alvorens dit gebruikt kan worden.	
Burgers betrekken bij opsporings-activiteiten	Als meer nadruk wordt gelegd op het goed informeren van burgers over hun rol en hun taken, kan meer winst worden behaald door samenwerking met hen in de opsporing.		Na afloop van een onderzoek helpt de terugkoppeling van informatie voor een groeiend vertrouwen van burgers in de politie.

In de tabel worden de drie processtappen die Blonk (2004) onderscheid in verband gebracht met de vier categorieën in de opsporing van Cornelissens et.al. (2010). Door deze factoren met elkaar te verbinden kan geanalyseerd worden waar en op welke wijze winst behaald kan worden door de inzet van burgerparticipatie in de opsporing. De eerste stap in het opsporingsproces is het inwinnen en vergaren van informatie, waarbij het belangrijk is bewust te zijn van het verschil in interpretaties tussen personen en organisaties. In het geval van burgerparticipatie kan de politie daarom pas resultaat boeken uit de samenwerking met burgers als zij in staat is deze beelden op elkaar af te stemmen. Een goede vorm van communicatie is daarbij volgens de auteur van onmisbaar belang (Blonk, 2004: 247). Uit de analyse van de resultaten van dit onderzoek blijkt dat in deze eerste stap heel veel winst te behalen is. Voornamelijk tijdens heterdaadsituaties is het heel belangrijk om als politie snel en accuraat met burgers te communiceren en interpretaties op elkaar af te stemmen. Daarnaast moet, meer dan nu gebeurt, aan burgers duidelijk gemaakt worden welke rol zij vervullen in het opsporingsproces en wat de politie van hen verwacht. De tweede stap betreft het verwerken, veredelen en beoordelen van de verkregen informatie. Daarbij gaat het vaak om informatie uit de specifieke context van een wijk of buurt. In die situatie is het van belang om contact te zoeken met een wijkagent of een wijkteamlid (Blonk, 2004: 284). Zij beschikken over veel inhoudelijke kennis over het gebied en de sociale structuren en vervullen daarmee een belangrijke rol in de samenwerking, met name buiten heterdaadsituaties. Door hun vele contacten en uiteenlopende kennis kunnen zij informatie afzetten tegen de context en de waarde voor het onderzoek bepalen. Dit onderzoek laat zien dat deze contextgerichte benadering in alle onderzochte korpsen erg belangrijk is, maar dat in niet alle gevallen de wijkagent daarin als schakel wordt gezien. De derde en laatste processtap gaat over het verstrekken van informatie aan derden en het integreren van de verkregen gegevens met andere informatie. Het is zeer belangrijk dat de tot nu toe verkregen informatie goed gecontroleerd is om in deze fase uitspraken te doen en verbanden te kunnen leggen. Het kan veel winst opleveren om in deze fase niet te ver in detail te treden bij het verstrekken van informatie, om zo meer reacties vanuit de samenleving op te wekken. Daarnaast is het zeer belangrijk om na afloop van een onderzoek de betrokken burgers hierover in te lichten. Dit vergroot de kans dat zij de volgende keer opnieuw bereid zijn tot samenwerking aanzienlijk.

7.4 Tot slot

In dit hoofdstuk is op basis van een indeling van alle burgerparticipatie-initiatieven uit dit onderzoek een analyse gemaakt van de resultaten die burgerparticipatie tot op heden in de korpsen heeft opgeleverd. Daaruit zijn enkele factoren gedestilleerd die bepalend zijn voor de mate waarin burgerparticipatie winst oplevert in de opsporing. In de conclusie wordt dit als uitgangspunt gehanteerd voor het antwoord op de vraag op welke wijze burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kan versterken.

8. Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven op welke wijze burgerparticipatie volgens de theorie en de empirie bijdraagt aan de effectiviteit van de opsporing. In de analyse is een vertaalslag gemaakt om deze informatie met elkaar in relatie te brengen. Van daaruit kan in dit afsluitende hoofdstuk antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag. Deze luidt als volgt:

Op welke wijze kan burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing versterken?

In de aanloop naar de beantwoording van deze vraag heeft allereerst een theoretische verdieping plaatsgevonden naar de kernconcepten burgerparticipatie, opsporing en de effectiviteit van de opsporing. Wat betreft de participatie van burgers zijn verschillende niveaus te onderscheiden op de participatieladder. Naarmate een initiatief hoger op deze ladder komt, is sprake van meer gelijkwaardige samenwerking tussen de politie en burgers. De huidige initiatieven die op dit momenten in de korpsen gerealiseerd zijn bevinden zich afwisselend op de niveaus informeren, raadplegen en adviseren. In hoeverre deze initiatieven in de opsporing effectief zijn wordt bepaald door het vermogen van de politie om problemen van burgers op te lossen en de veiligheid in de samenleving te verhogen. Daarbij is een contextgerichte aanpak en goede informatie-uitwisseling erg belangrijk. De aanname vanuit de theorie is dat een verbetering van de reactietijd van de politie een stijging betekent in de effectiviteit als het gaat om de aanpak van criminaliteit. Deze kennis is in het vorige hoofdstuk in verband gebracht met de resultaten van het empirische onderzoek. In de volgende drie paragrafen wordt achtereenvolgens antwoord gegeven op de empirische deelvragen die in dit onderzoek centraal stonden, waarna in de vierde paragraaf een antwoord op de hoofdvraag wordt gegeven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen die op basis van de resultaten van dit onderzoek naar burgerparticipatie de effectiviteit van de opsporing kunnen versterken.

8.1 De initiatieven: burgerparticipatie in de praktijk

Uit het empirische onderzoek kan geconcludeerd worden dat er in de onderzochte korpsen veel initiatieven zijn gerealiseerd op het gebied van burgerparticipatie. Een groot deel van de initiatieven komt een vergelijkbare manier in alle korpsen voor. De marginale verschillen worden veroorzaakt door het verschil in context waar de korpsen mee te maken hebben. Daar hebben de korpsen ook hun visie op burgerparticipatie op afgestemd. In het korps Friesland wordt de nadruk met name op de voorkant van het opsporingsproces gelegd. Er wordt gewerkt vanuit de visie dat burgerparticipatie zodanig georganiseerd moet worden dat samen met de burger zo snel mogelijk een heterdaadaanhouding veroorzaakt kan worden. De focus ligt daarbij op onderlinge

communicatie en een hoge mate van betrokkenheid van burgers bij de veiligheid in hun eigen omgeving. Ook in het korps Limburg-Noord is er aandacht voor het verhogen van de heterdaadkracht samen met de burger. In dat verband wordt gesproken over actieve burgerparticipatie in de opsporing, waarin de burger een centrale rol krijgt. De politie ziet het als een gedeelde verantwoordelijkheid van burgers om zicht te houden op de problemen die zich in hun wijk afspelen en vraagt hen mee te denken over mogelijke oplossingen voor deze problemen. De wijkagent is in dit verhaal een belangrijke schakel tussen de burger en de politie in het kader van de opsporing. De wijkagent kent de wijk en staat aan de basis van een contextgerichte aanpak van de problematiek. In het korps Utrecht wordt de schaarse capaciteit van de politie gezien als barrière om de opsporing effectiever te maken. De initiatieven op het gebied van burgerparticipatie vervullen daar een belangrijke rol in. Op dit moment wordt daarom veel tijd besteed aan de ontwikkeling van deze initiatieven in de context. Daarbij wordt zowel ingezet op preventieve als repressieve activiteiten.

8.2 De succesfactoren: samenwerken in de opsporing

Een belangrijk resultaat van dit onderzoek is dat er volgens de respondenten een onmiskenbare relatie bestaat tussen burgerparticipatie en de effectiviteit van de opsporing. De politie heeft zelden alle benodigde informatie voor een opsporingsonderzoek tot haar beschikking en schakelt daarom de burger in. Het aantal ogen en oren in de opsporing groeit naarmate de politie in staat is meer burgers te bewegen om met hen samen te werken. Daarmee groeit ook de kans op succes. Op dit moment ligt de focus van de korpsen vooral op het raadplegen van burgers tijdens en na heterdaadsituaties en op het betrekken van burgers bij verschillende opsporingsactiviteiten van de politie. Dat is niet opmerkelijk, omdat burgerparticipatie op dit moment in alle korpsen nog volop in ontwikkeling is.

Uit het onderzoek kunnen een aantal factoren benoemd worden die door de respondenten als zeer belangrijk worden beschouwd voor de mate waarin de participatie-initiatieven ontwikkeld kunnen worden met het oog op een effectievere opsporing. Allereerst is de wijze van communicatie en de inhoud van de communicatieboodschap belangrijk. De burger moet weten welke informatie de politie heeft in het kader van een onderzoek en welke bijdrage zij daaraan kan leveren. In deze situatie is sprake van een spanningsveld, de politie kan immers niet alle informatie met burgers delen vanuit tactische overwegingen. Dat hoeft niet direct voor problemen te zorgen in de samenwerking, mits dit door de politie goed wordt gecommuniceerd naar de burger. Ten tweede speelt het vertrouwen van burgers in de politie een rol in de ontwikkeling van burgerparticipatie. De initiatieven die in de korpsen gerealiseerd worden moeten gericht zijn op de interactie met burgers. Op het moment dat een burger informatie verstrekt moet hier altijd een reactie op volgen vanuit de politie,

zodat de burger weet dat haar bijdrage gewaardeerd wordt en van belang is. Hierdoor neemt het vertrouwen van de burger toe, wat leidt tot een hogere bereidheid van burgers om betrokken te worden bij de opsporing. Dat kan ertoe leiden dat er steeds meer een gelijkwaardige samenwerking tussen burgers en de politie ontstaat. De verbinding tussen wijkagenten en burgers is daarbij in de opsporing van grote waarde, omdat zij het effect van problemen of incidenten in de wijk goed kunnen inschatten. Dat heeft niet alleen voordelen voor de interne doorlooptijd van onderzoeken, maar doet ook recht aan het belang van de burger. De gedachte dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid niet alleen meer iets van de politie is vormt de derde factor die bepalend is voor de mate waarin burgerparticipatie ontwikkeld kan worden. De politie kan de bewustwordingsproces bij burgers omtrent deze gedeelde verantwoordelijkheid stimuleren door het communiceren van succesverhalen. De wederzijdse overtuiging over de gedeelde verantwoordelijkheid kan pas ontstaan als de burger wordt geconfronteerd met het resultaat van de samenwerking. De politie vindt het daarin belangrijk dat de burger zelf leert maatregelen te nemen en informatie aan de politie meldt. De vierde en laatste factor die in de samenwerking tussen burgers en de politie bepalend is voor de ontwikkeling van burgerparticipatie is het opbouwen van een duurzame relatie. Daarvoor is het voor de politie noodzakelijk een open en eerlijke houding aan te nemen tegenover de burger, zodat zij het contact met de politie als een positieve ervaring beleeft. Dit verhoogt de motivatie bij burgers om iets terug te doen voor de politie. Als het streven is om gezamenlijk met de burger tot cocreatie van oplossingen te komen is deze motivatie onmisbaar. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de bereidheid van burgers de belangrijkste graadmeter is voor een gelijkwaardige relatie tussen de politie en de burger. De kans op succes groeit naarmate de politie meer in staat is om burgers te bewegen tot actieve burgerparticipatie. Dat is volgens dit onderzoek het meest effectief als de politie contextgericht te werk gaat.

8.3 De resultaten: bijdragen aan de effectiviteit van de opsporing

In de onderzochte korpsen blijkt burgerparticipatie op dit moment, mede door de aanwezigheid van bovengenoemde factoren, op drie manieren een bijdrage te leveren aan de effectiviteit van de opsporing. Allereerst verhogen initiatieven op het gebied van burgerparticipatie de kans op een aanhouding binnen de heterdaadsituatie. Dit succes ontstaat door de snelle communicatie van korte en duidelijke berichten die door de politie op grote schaal worden verspreid. Het gevolg hiervan is dat meer daders in de eerste uren na een delict kunnen worden aangehouden. Hoewel dat naar aanleiding van dit onderzoek niet met cijfers onderbouwd kan worden, scheelt dit volgens de respondenten veel rechercapaciteit aan de achterkant van het opsporingsproces. De capaciteit van de politie kan zich daardoor verplaatsen naar de voorkant van het proces, waar haar effectiviteit wordt vergroot door meer heterdaadaanhoudingen. Ten tweede zorgt burgerparticipatie voor een grotere pakkans in het opsporingsproces na

de heterdaadsituatie. De capaciteit van de politie wordt door verschillende initiatieven aangevuld met de informatie van burgers die ze direct of indirect hebben waargenomen of gehoord. Dat kan voor de politie tot nieuwe aanknopingspunten in een onderzoek leiden. Daarnaast helpen burgers de effectiviteit van de politie te verhogen door verdachten te identificeren en mee te denken in opsporingsonderzoeken via het internet. Tot slot draagt burgerparticipatie bij aan de effectiviteit van de opsporing door het vertrouwen van burgers te stimuleren en de relatie tussen burgers en de politie te verstevigen. Het fundament van deze relatie is het vertrouwen dat burgers hebben als het gaat om interventies van de politie. Door open communicatie en zorgvuldige informatie-uitwisseling worden burgers gestimuleerd om de samenwerking aan te gaan en een positieve bijdrage te leveren aan het oplossingspercentage van de politie.

8.4 Samen sterker

Met behulp van deze resultaten kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van de opsporing via burgerparticipatie kan worden versterkt door het draagvlak voor de samenwerking tussen burgers en politie zowel intern als extern te verhogen. Dat betekent in de praktijk meer actieve burgers die bereid zijn om mee te denken in de opsporing. Uit het onderzoek blijkt dat investeren op de interacties tussen burgers en de politie ervoor zorgt dat de politie haar werk beter en effectiever kan uitvoeren. Daarbij is het belangrijk dat er duidelijkheid en structuur gecreëerd wordt, zowel voor de politie als voor burgers. In de politieorganisatie moet burgerparticipatie meer georganiseerd worden vanuit een eenduidig doel, gericht op de maatschappij. Een resultaat van dit onderzoek is dat de waarde van burgerparticipatie intern vaak wel duidelijk is, maar dat er tegelijkertijd sprake is van veel fragmentatie in de aanpak. Datzelfde beeld lijkt voor de samenleving te gelden, waar veel verschil bestaat in de mate waarin burgers samenwerken met de politie. Daardoor ontstaat het gevaar dat cruciale informatie niet op de juiste plek terechtkomt. Door de bestaande initiatieven meer te structureren en het draagvlak in het korps te vergroten kan het resultaat van burgerparticipatie voor de effectiviteit van de opsporing versterkt worden. Dat wordt hieronder uitgewerkt in enkele aanbevelingen.

8.5 Aanbevelingen

Ter afsluiting van dit onderzoek worden enkele aanbevelingen geformuleerd die een bijdrage kunnen leveren aan het proces ter versterking van de effectiviteit van de opsporing door de inzet van burgerparticipatie. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de resultaten van dit onderzoek en dan met name op de meningen van de respondenten over de wijze waarop burgerparticipatie volgens hen ingezet kan worden om het opsporingsproces effectiever te maken.

Aanbeveling 1.

De wijkagent als schakel tussen burgers en de politie

'Als je echt aan actieve burgerparticipatie wilt doen, dan heb je die wijkagent gewoon nodig. Als recherche zit je te ver af van de samenleving, je bent niet meer actief in die straten, helaas. Op het moment dat er in een wijk iets gebeurt, is de wijkagent de aangewezen persoon om mee te communiceren, die kent z'n pappenheimers en kan daar iets in betekenen, ook voor de burgers'.

Om de samenwerking tussen burgers en de politie te stimuleren en te ontwikkelen richting een duidelijke structuur is een duidelijk aanspreekpunt voor burgers heel belangrijk. De politie is voor de burger een grote organisatie met vele gezichten, maar een duidelijk aanspreekpunt in het geval van burgerparticipatie ontbreekt. Daardoor is het voor burgers vaak niet duidelijk welke rol zij vervullen in een opsporingsproces en wie zijn kunnen inschakelen bij vragen of problemen. Uit dit onderzoek blijkt dat de wijkagent in zijn rol als schakel tussen burgers en de politie een belangrijke bijdrage kan leveren aan burgerparticipatie. De wijkagent weet veel over de wijk, zowel over de mensen die er leven als over de problematieken die spelen en is daarmee een belangrijke gesprekspartner. Een bijkomend voordeel is dat de wijkagent vanuit zijn functie veel zichtbaar aanwezig is in de samenleving. Via de wijkagent kunnen burgers goed op de hoogte worden gehouden van initiatieven op het gebied van burgerparticipatie en van de wijze waarop samenwerking verloopt.

Aanbeveling 2.

Burgerparticipatie organiseren vanuit een probleemgerichte aanpak

'Wat ik zie is dat de burger een aantal eenvoudige problemen opnoemt waardoor hun veiligheidsgevoel wordt aangetast, dat zijn dingen als hondenpoep, geluidsoverlast en jongeren op straat. Als wij een complete drugsbende oprollen is dat iets waar de gemiddelde burger niet zoveel last van heeft. Dat is dan een heel mooie zaak, maar qua veiligheidsgevoel zou men het prettiger vinden als de jongens op straat 's avonds zouden verdwijnen. Terwijl die misschien geen vlieg kwaad doen. Daar moeten wij als politie een rol in betekenen, samen met de burgers, dat is de enige manier waarop wij dat kunnen doen'.

De tweede aanbeveling is om de initiatieven op het gebied van burgerparticipatie niet in te richten als reactie op een incident, maar als reactie op de problemen die in de samenleving spelen. Op die manier wordt in het kader van burgerparticipatie ook meer recht gedaan aan de gedeelde verantwoordelijkheid van politie en burgers als het gaat

om veiligheid. Het moet duidelijk zijn voor burgers dat zij zelf een aandeel kunnen hebben in de aanpak van deze problematiek. Door wederzijdse participatie van politie en burgers in verschillende interventies wordt de veiligheid in een gemeenschap versterkt. Daarnaast kan de aanpak van onderliggende problemen een preventieve werking hebben ten aanzien van het aantal delicten dat zich in een wijk afspeelt. Vanuit die gedachte zou het ook interessant zijn om tijdens de samenwerking meer aandacht te besteden aan elkaars denkbeelden en interpretaties. Het referentiekader van burgers en de politie verschilt op vele punten van elkaar en meer inzicht hierin kan ervoor zorgen dat de samenwerking nog beter op elkaar afgestemd kan worden.

Aanbeveling 3.

Structuur aanbrengen vanuit een procesgerichte oriëntatie

'Er is altijd sprake van een situatie waarin de burger iets weet en waarin wij iets weten. Op de een of andere manier dwingt dat ons wel om verbinding te gaan leggen in het belang van het proces. Daarbij weet ik één ding zeker, als je uiteindelijk niets doet met de informatie van de burger, dan boet je in op het vertrouwen van de burger in de politie. Je zult afhankelijk van het moment in de opsporing waar je in zit, iets moeten doen met de informatie. Daar komen nieuwe vraagstukken achter vandaan en nieuwe dilemma's en daar moet je mee zien om te gaan'.

In het kader van het creëren van een duidelijkere structuur voor burgerparticipatie is het raadzaam een procesgerichte oriëntatie na te streven. Zoals uit het onderzoek blijkt zijn op dit moment in alle vier de categorieën in het opsporingsproces (getuigenoproepen tijdens heterdaadsituaties; getuigenoproepen buiten heterdaadsituaties; oproepen voor (beeld)materiaal van delicten en burgers inzetten bij opsporingsactiviteiten) enkele initiatieven gerealiseerd. Door uit te gaan van deze processen in de ontwikkeling van burgerparticipatie wordt de opsporing effectiever dan door de nadruk te leggen op één of twee categorieën. Natuurlijk is de opsporing het meest effectief als er een aanhouding op heterdaad kan plaatsvinden, maar aangezien niet alle delicten op heterdaad worden ontdekt, moeten er ook middelen besteed worden aan achteraf opsporen. Door uit te gaan van een procesgerichte benadering van burgerparticipatie kan de effectiviteit van het gehele opsporingsproces worden verbeterd. Daarbij is het met name interessant om te bepalen waar de nadruk op ligt in de verschillende categorieën en waar in geïnvesteerd moet worden. De focus zal bij een heterdaadsituatie vooral liggen op snel communiceren en accuraat handelen, maar kan buiten een heterdaadsituatie veranderen naar een focus op het verbinden van kleine brokjes informatie die door verschillende burgers zijn aangeleverd. In ieder categorie zal gekeken moeten worden waar(door) de meerwaarde gecreëerd kan worden.

Aanbeveling 4.

Experimenteren met cocreatie

'Het kan niet zo zijn dat de burger tegen de politie zegt: dit moeten jullie gaan doen en ik wil over een maand zien wat jullie gedaan hebben. Nee, het zou moeten zijn: wij willen graag dat jullie dit aanpakken en wij willen zelf ook meewerken, alleen weten we niet altijd hoe. Dat kan voortkomen uit het feit dat de burger niet altijd een compleet beeld heeft van wat er speelt, maar wel hinder ondervindt van de gevolgen van het probleem. Als je dan het beeld completeert dan zijn er een aantal stappen die de burger zelf ook heel goed kan zetten en die hij, volgens mijn inschatting, ook wil zetten op het moment dat hij daarop bevraagd wordt'.

De laatste aanbeveling gaat over de ontwikkeling van burgerparticipatie richting het niveau cocreatie. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat er op dit moment in de korpsen nog geen initiatieven gerealiseerd zijn op dit participatieniveau. Dat betekent niet dat cocreatie in de opsporing niet bestaat of niet kan ontstaan. Het streven naar een gelijkwaardige samenwerking tussen burgers en de politie lijkt in bepaalde gevallen wel gewenst. De aanpak van problemen in een wijk kan bijvoorbeeld veel effectiever zijn wanneer de politie samenwerkt met burgers en hen laat meebepalen wat de belangrijkste prioriteiten zijn, dan wanneer zij zelf het initiatief neemt om deze problemen aan te pakken. In dat verband zou het zeer interessant zijn om een vervolgonderzoek uit te zetten naar de mening van burgers over participatie op de verschillende niveaus van de participatieladder. Een belangrijk punt daarbij is de mate waarin de interpretaties van de politie en die van burgers overeenkomen. In die context kan het heel waardevol zijn om enkele korpsen te laten experimenteren met initiatieven op het gebied van cocreatie en hen *best practices* met elkaar uit te laten wisselen. Daarbij moet van tevoren duidelijkheid gecreëerd worden over het doel van een dergelijke pilot. In het verlengde van dit onderzoek lijkt de effectiviteit van de opsporing het belangrijkste uitgangspunt, maar het is goed mogelijk dat gelijkwaardige samenwerking op het niveau cocreatie ook andere doelen kan dienen.

9. Referenties

- Anderson, C. (2006). The Long Tail: Why the Future of Business is Selling Less of More, in: Bekkers, V. en A. Meijer (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, in: *Journal of the American Institute for Planners*, vol. 35, nr. 4, pp. 216-224.
- Baardewijk, J. van en B. Hoogenboom (2011). *Opsporing en het belang van de burger*, Cahiers Politiestudies, nr. 19, p. 107-122, Antwerpen: Maklu.
- Bekkers, V. en A. Meijer (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Beynon, J. and A. Edwards (1999). Community Governance of Crime Control, in: Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Universiteit Twente: IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken.
- Bieck, W. and D.A. Kessler (1977). *Response Time Analysis*, Kansas City: Board of Police Commissioners.
- Bleichrodt, F.W. (2010). *Over burgers en opsporing*, Deventer: Kluwer.
- Blonk, G. (2004). *De link in veiligheidszorg. Managementbeginselen voor opsporing, onderzoek en rechtshandhaving bij informatiegestuurde veiligheidszorg*, Den Haag: Reed Businessinformation BV.
- Boutellier, H. (2008). Participatie als panacee, in: *OM congresbundel 2008. De burger als opspoorder*, Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services, in: *Public Administration Review*, nr. 5, pp. 846-860.
- Caem, B. van (2009). Burgers als bondgenoten in veiligheid, in: *Openbaar Bestuur*, jaargang 19, nr. 12.

- Cameron, N. (1990). The police and crime control: effectiveness, community policing and legal change, *Criminal Law Forum*, vol. 1, nr. 3, pp.477-512.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, (2011). *Integrale Veiligheidsmonitor 2010*, Den Haag: Grafimedia.
- Chatterton, M. (1987). Assessing police effectiveness – future prospects, in: *British Journal of Criminology*, vol. 27, nr. 1, pp. 80-86.
- Cornelissens, A., H. Ferwerda, I. van Leiden, N. Arts en T. van Ham (2010). *Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten*, Politie en Wetenschap en Bureau Beke, Amsterdam: Reed Business.
- Eck, J. and W. Spelman (1987). *Solving problems: problem-oriented policing in Newport News*, Washington: U.S. Department of Justice.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.) (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Frissen, V., M. van Staden, N. Huijboom e.a. (2008). *Naar een User Generated State? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*, Delft: TNO.
- Garland, D. (2002). *The culture of control : crime and social order in contemporary society*, Chicago: University of Chicago Press.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: a problem-oriented approach, in: *Crime & Delinquency*, vol. 25, no. 2, pp. 236-258.
- Gunther Moor, L., F. Hutsebaut, P. van Os en D. van Ryckeghem (eds.) (2011). *Burgerparticipatie*, Cahiers Politiestudies, Apeldoorn: Maklu.
- Hough, M. (1987). Thinking about effectiveness, in: *British Journal of Criminology*, vol. 27, nr. 1, pp. 70-76.
- Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein*, Bussum: Coutinho.
- Normann, R. (1984). *Service Management: Strategy and Leadership in Service Businesses*. Chichester: Wiley.

- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development, in: *World Development*, vol. 24, nr. 6, pp. 1073-1087.
- Prins, C. (2009). Name, Shame and Everlasting Blame, in: Bekkers, V. en A. Meijer (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's, in: *Bestuurskunde*, nr. 7, pp.292-301.
- Reiner, R. (2010). The politics of the Police, in: Baardewijk, J. van en B. Hoogenboom (2011). *Opsporing en het belang van de burger*, Cahiers Politiestudies, nr. 19, p. 107-122, Antwerpen: Maklu.
- Schildkamp, V. (2011, 8 februari). Gestolen Kadett dankzij Twitter razendsnel terug. *Algemeen Dagblad*, p. 5.
- Scholte, R.D. (2008). *Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten*, Amsterdam: onderzoeksgroep Veiligheid en Burgerschap.
- Smilda, F. (2007). Politie 2.0 een eerste experiment: www.politieonderzoeken.nl, in: Bekkers, V. en A. Meijer (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Stuive, K. en P. Deelman (2010). *Burgernet en andere vormen van burgerparticipatie in de veiligheidszorg*, De Bilt: Landelijk Programmabureau Burgernet & Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- Surowiecki, J. (2004). The Wisdom of Crowds, in: Cornelissens et.al. (2010). *Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten*, Amsterdam: Reed Business.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Universiteit Twente: IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Vlek, F. (2010). Geregistreerd partnership. Politie en burger op weg naar gelijkwaardige relatie?, in: Stuive, K. en P. Deelman (2010). *Burgernet en andere vormen van burgerparticipatie in de veiligheidszorg*, De Bilt: Landelijk Programmabureau Burgernet & Dordrecht: Stichting SMVP Producties.

Documenten

Centrum Versterking Opsporing (2010). *Nieuw concept voor de opsporing*, De Bilt.

Centrum Versterking Opsporing (2010). *Strategie aanpak criminaliteit 2015*, De Bilt.

Centrum Versterking Opsporing (2010). *Memo cocreatie met burgers in de opsporing*, De Bilt.

Klerks, P. (2009). Visie op opsporing. Richtinggevend document voor criminaliteitsbeheersing en researchewerk in praktijk, beleid en onderwijs, Politieacademie: Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde.

Kop, N. en J. Struijs (2010). *Blikwisseling op de politieke opsporing in Nederland*, Politieacademie.

Lectoraat Gemeenschappelijke Veiligheidskunde (2007). *Meer heterdaadkracht. 'Aanhoudend in de buurt'. Onderzoeksrapport over de rol van burgers bij directe opsporing*, Apeldoorn: Politieacademie.

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010). *Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid': politie*, Den Haag.

Politie Fryslân (2010). *Presentatie Directe Opsporing*, Leeuwarden.

Politie Fryslân (2011). *Jaaroverzicht 2010*, Leeuwarden.

Politie Fryslân (2011). *Regionaal Beleidsplan*, Leeuwarden.

Politie Limburg-Noord (2011). *Jaarverslag 2010*, Venlo.

Politie Utrecht (2011). *Jaarverslag 2010*, Utrecht: TiDi Graphics.

Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen (2010). *Verantwoording project Veiligheid begint bij Voorkomen*, Den Haag.

Projectgroep Visie op de Politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2011). *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat*, Den Haag.

Tweede Kamer (2009/10). *Brief van de minister van Justitie*, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 VI, nr. 108.

10. Bijlagen

I. Topiclijst interviews

Vormen van burgerparticipatie

- Welke vormen van burgerparticipatie bestaan er in dit korps?
- En welke vormen worden gehanteerd in de opsporing?
- Waar ligt het initiatief? Wie neemt beslissingen?
- Welke rollen krijgt de burger toegewezen?
- Welke inbreng mag de burger leveren? Hoe kan de burger dit doen?

Doelen van burgerparticipatie

- Met welk(e) doel(en) wordt burgerparticipatie ingezet?
- Zijn er ook doelstellingen op landelijk niveau?
- Wordt er onderscheid gemaakt in categorieën?
- Waar komt de motivatie voor burgerparticipatie vandaan?
- Wat kenmerkt de relatie tussen de politie en de burger?
- Is er sprake van gelijkwaardigheid of de behoefte om daarnaar toe te werken?

Resultaten van burgerparticipatie

- Wat heeft de inzet van burgerparticipatie reeds opgeleverd?
- En wat heeft het nog niet opgeleverd?
- Wat wordt er gedaan met de behaalde resultaten?
- Welke verwachtingen zijn er voor de toekomst?

Effectiviteit

- Wat wordt er verstaan onder effectiviteit van de opsporing?
- Welke acties worden er opgezet om het effectief te maken?
- Is effectiviteit een streven? Waarom?
- Hoe wordt effectiviteit gemeten?
- Waar worden beslissingen genomen?
- Wordt burgerparticipatie ingezet vanuit het streven naar meer effectiviteit?

Opsporing

- Welke stappen of processen worden onderscheiden in de opsporing?
- Bij welke stappen kan de burger betrokken worden?
- In hoeverre is burgerparticipatie in de opsporing wenselijk?
- Hoe wordt informatie gedeeld/verspreid?
- Welke barrières kleven er aan de verspreiding van informatie onder burgers?