

Burgerparticipatie in de opsporing: kunnen we een treetje hoger?

Nicolien Kop,
lector Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde aan de Politieacademie.

Er zijn weliswaar initiatieven die het betrekken van burgers bij de opsporing onderzoeken en stimuleren, maar het gebeurt nog onvoldoende. Het doel zou moeten zijn een treetje hoger op de participatieladder. Een overzicht van de kansen die er liggen voor politie en OM, ook ter inspiratie om op dat gebied nog meer te gaan ondernemen.



Foto: ANP, Robin van Lonkhuisen

In mei jl is het boek *Handelen naar waarheid* verschenen, waarin een sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing is gemaakt. De analyse geeft een inkijkje in de interne organisatie van de politie in het algemeen, en specifiek in de opsporing. Geconstateerd wordt dat de politie en opsporingsorganisatie zich proberen aan te passen aan en voor te bereiden op de huidige en toekomstige maatschappij.

Een van de manieren om dat te doen is actief partners te betrekken bij de handhavings- en opsporingstaak, want de politie is zich er terdege van bewust dat veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid vereist. Het betrekken van burgers bij deze taken ligt voor de hand. De meerwaarde van burgers voor de opsporing wordt nog lang niet door iedereen erkend en gezien, terwijl de politie voor de opsporing van daders van misdrijven toch altijd afhankelijk is van de medewerking van de burger. Zonder burgers als getuige, slachtoffer of aangever is er geen opsporing mogelijk. Dat is eigenlijk nooit anders geweest.

Participatiemaatschappij

Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers krijgen de laatste jaren veel (politieke) belangstelling. In onze participatiemaatschappij wordt van burgers een

steeds actievere rol verwacht, onder meer om onze samenleving veiliger te maken.

Dat is niet nieuw. Als sinds de jaren tachtig staat de rol van burgers in de veiligheidszorg op de politieke agenda, vanuit het besef dat veiligheidszorg niet alleen een zaak is van de overheid. Een integrale aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen, inclusief betrokkenheid van burgers, werd reeds bepleit door de Commissie-Roethof (1984). De afgelopen drie decennia is de burger een steeds actievere rol gaan spelen in het domein van deze sociale veiligheid. Digitalisering en nieuwe technologieën spelen hierbij een duidelijke rol, bij (eigen) initiatieven van burgers wordt steeds meer gebruik gemaakt van het internet, mobiele telefonie en sociale media.

Burgerparticipatie op het (sociale) veiligheidsdomein is er in allerlei soorten en maten. Van der Land e.a. (2014) concluderen op basis van hun onderzoek dat vooral binnen de gebiedsgebonden politiezorg burgerparticipatie een belangrijke rol speelt. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om gebeurtenissen die het dagelijks leven in een buurt op hun kop kunnen zetten, bijvoorbeeld hinder, overlast en het tegengaan van vergrijpen zoals reeksen woninginbraken of brandstichtingen.

Digitalisering

De maatschappij is steeds meer digitaal georiënteerd. Dit leidt onder andere tot een verhoogde burgerparticipatie: meer mondige en zelfredzame burgers, die zelf opsporen met behulp van sociale media als Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp en websites voor de verspreiding van filmpjes en foto's.

Langs allerlei lijnen helpen burgers elkaar, proberen zij criminaliteit te voorkomen, spelen zij een rol bij het zoeken en vervolgen van daders (*naming and shaming*), en betrekken zij de politie (en anderen) daarbij voor zover dat wenselijk is. Juist sociale media geven hierbij steeds meer mogelijkheden. Kop en Van Duin (2016) stellen dat burgers hierdoor steeds meer leidend en bepalend zijn. De betrokkenheid van burgers bij sociale veiligheid biedt ook voor de opsporing mooie kansen die tot op heden nog in beperkte mate worden benut.

Van één- naar tweerichtingsverkeer?

Het contact van de politie met burgers is traditioneel informerend en zendend van aard (Kop, 2012). Het televisieprogramma *Opsporing Verzocht*, de pagina *Gezocht op Politie.nl*, Burgernet en Amberalert zijn hier goede voorbeelden van. Hierbij worden burgers rechtstreeks benaderd om informatie over personen, voertuigen, situaties, et cetera met de politie te delen.

Dit kan steeds vaker ook digitaal; sinds anderhalf jaar kunnen burgers bijvoorbeeld bij *Opsporing Verzocht* via live.politie.nl digitaal tips delen.¹ Het stramien is echter dat de politie hierbij om informatie vraagt en burgers hierop een antwoord geven. Een variant hierop is dat de burger zaken direct of indirect (bijvoorbeeld via Meld Misdaad Anoniem) meldt en dat de politie vervolgens handelt. Dat deze vorm van samenwerken een positieve uitwerking heeft, is breed erkend en in onderzoek inzichtelijk gemaakt.

Als dergelijke initiatieven gerelateerd worden aan de participatieladder, valt op dat de mate van burgerparticipatie zich vooral voordoet op de drie onderste treden. De vraag is welke mogelijkheden er zijn om nog een treetje hoger te gaan, een ontwikkeling die past in de participatiemaatschappij anno 2016.

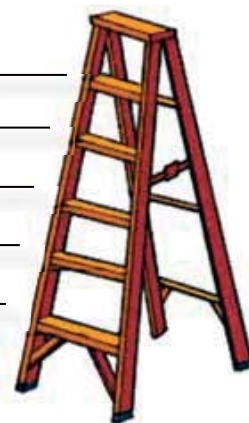
Participatieladder

Sinds de jaren zestig bestaan er analysekaders om de mate van burgerparticipatie aan te geven. Arnstein heeft als een van de eersten in 1969 het begrip participatie in termen van invloed en macht geformuleerd en geïllustreerd met een participatieladder. Elke trede van de ladder geeft een andere mate van burgerparticipatie weer, waarbij de invloed en macht van de burger groter worden met elke trede omhoog. Terwijl de macht en invloed van beleidsbepalers of uitvoerende instanties daarentegen dan steeds meer afneemt.

Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben de participatieladder van Arnstein als uitgangspunt genomen bij het ontwerpen van een Nederlandse participatieladder, waarin

zij de mate van participatie indelen op vijf treden. De participatieniveaus die zij onderscheiden zijn: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen (zie figuur).

(mee)beslissen _____
 coproduceren _____
 adviseren _____
 raadplegen _____
 informeren _____



Figuur 1: Participatieladder volgens Edelenbos en Monnikhof (2001)

Participatieladder bij de politie

De geschetste participatieladder is toe te passen op de politie. Bij de onderste trede (informeren) is het minst sprake van participatie. Hierbij is sprake van eenzijdige communicatie vanuit de politie richting de burger, denk aan nieuwsberichten met waarschuwingen over risicovol vuurwerk of een kwaadaardige software.

Een stapje hoger, bij de tweede trede van raadplegen, worden vanuit de politie vragen gesteld waarop burgers om informatie wordt gevraagd, denk aan sociale-mediakanalen vanuit de politie-eenheden, Amberalert, Burgernet of *Opsporing Verzocht*. De politie is niet verplicht om de input van burgers te gebruiken.

Op het moment dat burgers zich op de derde trede bevinden en een adviserende rol hebben, is de waarde van hun input gelijk aan die van de politie, denk hierbij aan de betrokkenheid van burgers als deskundigen. De politieorganisatie verbindt zich daarmee aan de volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën van de deskundigen, maar kan hier nog beargumenteerd van afwijken.

Op de vierde trede gaat het om coproduceren (ook wel cocreatie genaamd), en delen de politieorganisatie en de burger een probleemopvatting, waarna ze gezamenlijk naar oplossingen kunnen zoeken. Hierbij deelt de politie bijvoorbeeld informatie uit een opsporingsonderzoek met burgers zodat deze mee kunnen denken in de betreffende zaak. Dit wordt incidenteel en experimenteel gedaan bij cold cases, en is recent ingezet bij de zogenaamde Jumbozaak, waarbij de supermarktketen in de stad Groningen te maken kreeg met bedreigingen met explosieven.

(Mee)beslissen is de hoogste mate van (burger)participatie. De organisatie laat hier de ontwikkeling van ideeën en de besluitvorming over aan belanghebbenden, waarbij de organisatie slechts een adviserende rol vervult. Langs allerlei lijnen wordt geprobeerd criminaliteit tegen te

houden, behalve politie en burgers zijn steeds meer partijen als gemeenten, hulporganisaties, ondernemingen en journalisten in toenemende mate actief in de misdaadbestrijding. Het komt uiteindelijk neer op participatie van de politie als een van de partijen daarin.

Treetje hoger op participatieladder

In de *Contourennota versterking opsporing* (2015) en *Handelen naar waarheid* (2016) is geconstateerd dat de huidige opsporing over het algemeen traditioneel ingericht is op een opsporingsonderzoek, terwijl in de veranderende en digitaliserende samenleving criminelen over middelen beschikken om van afstand hun slag te slaan. Voor een deel van het politiewerk is en blijft klassieke opsporing voldoende, maar op vormen van criminaliteit die complexer en omvangrijker zijn, heeft de opsporing tot op heden onvoldoende antwoord.

In *Handelen naar waarheid* beschreven de auteurs reeds dat er kansen liggen om individuele burgers uit te nodigen om meer betrokken te zijn bij opsporingsvragen. Burgers zijn immers de belangrijkste succesfactor voor effectief en efficiënt opsporen. De kwaliteit en kwantiteit van informatie die burgers direct na een misdaad met de politie delen, bepaalt in belangrijke mate of dat misdrijf al dan niet wordt opgelost. Dit gecombineerd met het belang dat burgers hechten aan veiligheid en het feit dat zij bereid zijn om informatie met de politie te delen, biedt volop perspectief (Kop, 2012).

Het is een reële veronderstelling dat burgers bereid zijn om informatie te delen. De meerwaarde van cocreatie ligt daar waar rollen van de burger en politie (en ook andere partners) elkaar aanvullen en versterken. Cocreatie kan niet alleen achteraf maar ook proactief effecten hebben in de zin dat bepaalde delicten voorkomen kunnen worden.

Veiligheid in de samenleving, betrokkenheid van burgers en wellicht het verhogen van ophelderingspercentages kunnen een reden zijn om een treetje hoger te gaan op de participatieladder. Grofweg liggen er kansen bij betere benutting van 1) de ‘oren en ogen’ in de wijk, 2) een burger een specifieke rol te laten vervullen als bijvoorbeeld politie-informant of burgerinfiltrant, en 3) burgers c.q. deskundigen vaker betrekken bij opsporingsonderzoeken. Dit betekent niet per definitie dat alle informatie ‘op straat’ moet komen te liggen, maar wel dat indien nodig gericht informatie met burgers wordt gedeeld.

Voorzichtig aan worden er inmiddels wat ideeën uitgewerkt en geëxperimenteerd. Op de genoemde kansen ga ik nader in.

Oren en ogen

Ten eerste het beter benutten van de ‘oren en ogen’ van burgers in het kader van preventie en opsporing. Dit gebeurt nu in enige mate, maar het is denkbaar om ook aan andere manieren van samenwerken te denken. Een mooi en nieuw voorbeeld hiervan is de inzet van zogenaamde ‘burger-rechercheurs’. In Nederland is er – voor zover bekend – een enkele maal actief gebruik van hen gemaakt rondom woninginbraak en brandstichting. In deze zaken werden burgers opgeroepen om gedurende het rechercheonderzoek actief mee te denken met de politie op basis van de informatie die hen over de zaak werd verstrekt.

De inzet was incidenteel en gericht op de betreffende zaak. Na het stoppen van de woninginbraken of branden en/of aanhouden van een verdachte, werden de burgers bedankt voor hun inzet en verder niet meer benaderd door de politie. Toch zou het mogelijk moeten zijn deze ‘burger-rechercheurs’ voor langere tijd aan te stellen en ze daarmee meerdere onderzoeken voor te leggen. Het hoeft hierbij dan niet direct om grote en complexe zaken te gaan, maar zeker ook om de wat kleinere die wel van belang zijn voor de veiligheid in de wijk.

Een ander voorbeeld van een actuele inzet van de denkkracht van burgers is het TGO Venne in de eenheid Zeeland-West-Brabant, waar de Politieacademie onderzoek naar heeft verricht. Het doel van dat onderzoek was de opgedane ervaringen met het concept cocreatie verder te ontwikkelen om zodoende te komen tot een nieuwe aanpak ten aanzien van het online plaatsen van actuele opsporingsonderzoeken. Gebleken is dat een dergelijke burgerparticipatie vooral kan rekenen op aandacht en positieve reacties, wat goed is voor een betere band met de samenleving, maar ze heeft tot nu toe (helaas) niet tot de oplossing geleid.

Een soortgelijk initiatief was het verzoek aan burgers om scenario's op te stellen in moordonderzoek (TGO Zuiderdiep in 2011 en in de vermissingszaak Tanova in 2012) in respectievelijk Groningen en Rotterdam. In navolging van deze ervaringen wil nu ook een andere eenheid deze werkwijze online in gaan zetten om zo gebruik te maken van de oren en ogen uit de wijk ten behoeve van een opsporingszaak.

Burger in specifieke rol

Ten tweede, de mogelijkheid burgers in te zetten vanuit andere rollen, bijvoorbeeld als bijzondere getuigen of als pseudokoper. Door het verbod op de inzet van criminele burgerinfiltranten raakte de inzet van burgers in de bijzondere opsporing deels buiten beeld. De opheffing van dit verbod creëert nieuwe mogelijkheden voor deze en andere bijzondere vormen van burgerparticipatie in de opsporing. Nu het vergaren van bewijsmateriaal uit meer traditionele middelen als verhoren en telecom steeds lastiger wordt, kunnen burgers een belangrijke bijdrage leveren aan de opsporing. Tot voor kort werd deze wijze van samenwerken met

» **Burgers zijn de belangrijkste succesfactor voor effectief en efficiënt opsporen**



de burger nauwelijks (nog) overwogen laat staan toegepast.

Politie en OM bundelen hun expertise om een zorgvuldige en integere toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden met burgers te kunnen garanderen. Afgelopen jaar vonden er vakmanschapsmiddagen plaats om de mogelijkheden hiervan onder de loep te nemen. Aan de hand van reële casuïstiek is door specialisten ingegaan op de verschillende rollen die burgers kunnen aannemen en de kansen die dit voor de opsporing biedt. Hierbij kwamen vooral de inzet van bijzondere getuigen (denk aan anoniem bedreigde getuigen en dealgetuigen), maar ook de inzet van politiegestuurde burgeropsporing (stelselmatige informatie-inwinning, pseudokoop en dienstverlening en infiltratie door burgers) aan bod.

Burger als deskundigen

Ten derde, er is veel deskundigheid beschikbaar, en daar kan gebruik van worden gemaakt. De landelijke deskundheidsmakelaar (LDM) is hierin natuurlijk een belangrijke schakel, maar er zijn meer mogelijkheden. Zo heeft een recherchekundige uit Amsterdam zich laten inspireren door een initiatief in Amerika, Vidocq genaamd, waarbij een groep van experts van binnen maar vooral van buiten de politie, maandelijks bij elkaar komen om een cold case te behandelen. De kracht hiervan zit in de interdisciplinair samengestelde groep, de kruisbestuiving tussen experts onderling tijdens de bijeenkomst en het directe contact tussen recherche en experts. Dit levert positieve resultaten op. Mooi is te melden dat er recent in samenwerking met de LDM een pilot is gestart om te kijken of deze manier werkbaar is in Nederland.

Een andere kansrijk initiatief is onlangs gelanceerd in Engeland en Wales, waarbij vrijwilligers worden ingezet in de strijd tegen internetcriminaliteit. De overheid roept daar mensen met IT-kennis op om bij te dragen aan onderzoek. Hiervoor krijgen de vrijwilligers meer bevoegdheden om de politie te kunnen assisteren in de strijd tegen internetcriminaliteit. Naast expertise en flexibiliteit moet de inzet van onbetaalde vrijwilligers ervoor zorgen dat de politie haar handen vrij kan maken voor andere zaken en zich concentreert op haar kerntaken. In Nederland is onlangs bij de landelijke eenheid ook een verkenning gestart rond de inzet van vrijwilligers in de strijd tegen cybercrime.

Deskundigheid bedrijven

Het geldt overigens niet alleen voor individuele burgers dat zij een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de opsporing. Ook voor bedrijven en bestuur liggen er kansen. Hierbij moet men ook denken aan de rol die actieve derden van buiten de strafrechtketen steeds meer zullen gaan vervullen in het agenderen van misstanden en het oplossen van misdrijven. Denk aan de Signi Zoekhonden bij vermiste

personen, beveiligingsbedrijven als Kaspersky Lab bij cybercrime of in internationaal verband het onderzoekscollectief over de Panama Papers.

Tot slot

De inzet en betrokkenheid van burgers bij de opsporing biedt kansen. Het is goed te zien dat er op diverse plekken inmiddels mooie initiatieven worden opgezet. Initiatieven die passen bij de adaptieve en wendbare opsporing waarnaar gestreefd wordt. Maar, hoewel het heel vanzelfsprekend lijkt om burgers te betrekken bij de opsporing, verloopt de ontwikkeling (nog) traag. 'Het niet mogen delen van informatie' is hierbij het meest genoemde argument.

Toch is er vaak meer mogelijk dan in eerste instantie wordt gedacht. De voorbeelden in dit artikel onderschrijven dat en werken hopelijk inspirerend. Neem er kennis van, besef dat er mogelijkheden zijn, ga de uitdaging aan en deel de ervaringen, probeer zo steeds een stapje verder te komen, dat is in ieders belang.

Vergeet verder niet dat er ook mooie burgerinitiatieven zijn, sluit daar ook vanuit de opsporing bij aan, ondersteun en waardeer deze. Het is waardevol deze kans(en) te verkennen en benutten om zo (ook) een treetje hoger te komen op de participatieladder. Een ontwikkeling waar de burger en maatschappij om vragen en waar de opsporing aan toe is. <<

Literatuur

- Contourennota versterking opsporing (2015). Bijlage bij Kamerstuk 29628 nr.593, 23 november.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.) (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P. & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid: sterkte-zwakteanalyse van de opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Kop, N. & Duin, M. van (2016). 'Burgerparticipatie', in: Stol e.a. (red), *Basisboek integrale veiligheid*, p.185-199. Den Haag: Boom criminologie.
- Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing: vijf strategische implicaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Land, M. van der, Stokkom, B. van & Boutellier, H. (2014). *Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Den Haag: VU/WODC.
- Sollie, H. & Kop, N. (2013). *Burgerparticipatie bij opsporingsonderzoek Venne: Ervaringen van politie Zeeland-West-Brabant & de mening van burgers*. Apeldoorn: lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde.

Noot

- 1 Dit heeft overigens een positieve uitwerking, uit onderzoek na de pilot fase blijkt dat een kwart van de respondenten NIET had getipt als het niet digitaal had gekund.