

Burgeropsporing

Waar ondernemende burgers en politie elkaar versterken!?

Nicolien Kop, Jérôme Lam

WhatsApp-buurtgroepen, buurtwachten, het Veteranen Search Team, allemaal voorbeelden van (eigen) burgerinitiatieven. De inmiddels bekende voorbeelden halen uitgebreid de media: de beruchte burgerwacht van Kootwijkerbroek, waar burgers over eigen middelen zoals een helikopter, speurhonden en een alarmcentrale beschikken om zelf hun buurt veilig houden; de vermissing van Anne Faber, waar een burger-SGBO parallel aan de politie-SGBO werkte (SGBO: Staf Groot-schalig en Bijzonder Optreden); en Bellingcat, een burgerjournalistiek netwerk dat onderzoek doet op basis van open bronnen. De verhouding tussen overheid en burger in het veiligheidsdomein is duidelijk aan het veranderen. Burgers zijn niet alleen slachtoffer, aangever of dader, maar steeds vaker ook participant en regisseur in de realisatie van hun eigen veiligheid.

Door technologisering en de beschikbaarheid van het internet is de autonomie van burgers enorm vergroot. Kennis is volop voorhanden en kan snel en adequaat worden opgedaan, ook specifieke deskundigheid is makkelijk te vinden op allerlei fora, op kanalen als YouTube en via online masterclasses. Digitalisering en technologie spelen een duidelijke rol bij de (eigen) initiatieven van burgers, waarbij de fysieke en digitale wereld steeds meer versmelten. Het Centraal Bureau voor de Statistiek berekende dat in 2017 87% van de volwassen Nederlanders wel eens gebruikmaakt van sociale media. Onze maatschappij wordt voortdurend geconfronteerd met de effecten van deze technologie, die kansen biedt voor zowel criminaliteit als de bestrijding ervan voor opsporingsinstanties en de (steeds meer) gedigitaliseerde burger. Het is overigens niet alleen in Nederland dat burgers participeren in de opsporing, ook internationaal is deze trend zichtbaar en wagen steeds meer burgers zich aan 'opsporing' als zij worden geconfronteerd met strafbare feiten, begrijpelijk gezien de beschikbare mogelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn groepen pedo-jagers in Amerika of Engeland,

een fenomeen dat recentelijk ook sterk in Nederland zichtbaar is geworden, of de Amerikaanse vigilante app, een app die burgers de mogelijkheid biedt om videobeelden van incidenten vast te leggen en real time te delen.

Het is lang niet altijd vanzelfsprekend dat de politie wordt betrokken bij de initiatieven die burgers tonen. Kop en Van Duin signaleerden in 2016 de trend dat burgers steeds meer leidend en bepalend zouden zijn.¹ Zij benoemden toen met enige voorzichtigheid een mogelijke ontwikkeling van burger- naar politieparticipatie. Een ontwikkeling waarbij een verschuiving plaatsvindt van de ondersteunende rol van burgers onder regie van de politie (burgerparticipatie) naar een initiërende rol van burgers waar de politie mogelijk bij aanhaakt (politieparticipatie). De discussie die steeds meer vorm krijgt, gaat een stap verder dan dat. Nu wordt in de volksmond gesproken over burgeropsporing, waarbij burgers het heft in handen nemen en zelf (een bijdrage leveren aan) opsporen. De regie kan daarbij buiten het bereik van de politie liggen. Een interessante ontwikkeling, met de nodige consequenties voor de politie en het Openbaar Ministerie.

De zichtbare tendens van burgers die zelf zaken oppakken, past in de maatschappelijke ontwikkeling van zelfredzaamheid die we zien. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers krijgen de laatste jaren veel (politieke) belangstelling. In onze maatschappij wordt van burgers een steeds actievere rol verwacht om onze samenleving (onder andere) veiliger te maken. Dat is overigens geen nieuwe ontwikkeling; de rol van burgers in de veiligheidszorg staat al zo'n veertig jaar op de politieke agenda vanuit het besef dat veiligheidszorg niet alleen een zaak is van de overheid. Een integrale aanpak van veiligheids- en leefbaarheidsproblemen kwam al in 1984 aan de orde bij de commissie-Roethof, met expliciet aandacht voor de betrokkenheid van burgers. De adviezen van deze commissie werden tot overheidsbeleid benoemd in de eerste Integrale Veiligheidsrapportage van 1993.

In hetzelfde jaar verscheen 'Op eigen kracht onveiligheid de baas' van politiepsycholoog Frans Denkers. Zijn ideeën zijn van grote invloed geweest op de rol van burgers als partners in veiligheid. Hij noemde dit 'zelfredzaamheid': burgers moeten zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun veiligheid, al was het maar om tegenwicht te bieden aan de groeiende invloed van de overheid op burgers. Hij stond kritisch tegenover een almaar uitdijend repressief systeem en bepleitte een normatief actieve samenleving. De zorg voor veiligheid werd in die periode ook door beleidsmakers steeds minder beschouwd als alleen de verantwoordelijkheid van de overheid. De rol van de overheid en de politie in de

1 Kop & Van Duin, 2016.

zorg voor veiligheid verbreedde zich zo verder naar burgers. Daar waar voorheen de invloed van burgers beperkt was tot inspraak en lobby's, is het steeds meer opgeschoven naar interactieve beleidsvorming en coproductie, waarbij burgers zowel meepraten als ook daadwerkelijk meedoen. De werkwijze van de Buurt Bestuurt is hier een voorbeeld van: bewoners en professionals (onder andere samen met politie en stadstoezicht) bepalen welke problemen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid in de buurt met prioriteit moeten worden aangepakt.² Een vergelijkbaar ander voorbeeld is G1000: 'op weg naar een andere democratie', een landelijk burgerinitiatief voor en door burgers met als motto 'we bepalen samen wat we belangrijk vinden voor onze wijk, ons dorp, onze stad, onze provincie of ons land'.³ Burgers, overheid en professionals gaan hierover met elkaar in gesprek en nemen vervolgens beslissingen.

Wat sociale veiligheid betreft is dat van toepassing bij leefbaarheidsproblemen en 'kleine' criminaliteit, maar inmiddels worden burgers ook steeds actiever in grotere opsporingsonderzoeken, tot oorlogsmisdaden aan toe. In een groeiend aantal gevallen wordt het initiatief ingegeven door een volgens de burger tekortschietende politie. Burgers denken dat de politie hun verwachtingen niet kan waarmaken en besluiten tot waarheidsvinding en rechtspreking. Op basis van literatuuronderzoek komt grofweg een drietal typen van motieven naar voren: (1) burgers worden actief vanuit eigenbelang, (2) omdat het participeren op zich waarde heeft, of (3) omdat burgers willen bijdragen aan een algemeen (veiligheids)belang. Een combinatie van deze motieven is ook mogelijk. Uit onderzoek is bekend dat bij burgers grote bereidheid is om de politie te helpen en ondersteunen bij (strafrechtelijke) onderzoeken. Door deze betrokkenheid van burgers, gecombineerd met specifieke kennis en deskundigheid, neemt de kracht van de opsporing alleen maar verder toe. Zo bekijken gepensioneerde politiemensen opsporingsdossiers opnieuw, en gaan hogescholen en universiteiten met een frisse blik met oude opsporingszaken aan de slag. Deze inbreng van buiten de politieorganisatie heeft drie voordelen: ten eerste versterking van de politiecapaciteit, ten tweede de andere perspectieven, invalshoeken en creativiteit waarmee een zaak wordt benaderd, en ten derde de kennis en expertise die de politie zelf niet altijd voorhanden heeft, worden ingebracht. Denk bijvoorbeeld aan digitale vaardigheden van burgerexperts. Kortom, ondernemende burgers bieden volop kansen voor de opsporing. Daarbij dient wel gerealiseerd te worden dat de belangen van burgers en politie niet altijd parallel lopen.

2 Schuilenburg, 2016.

3 <https://g1000.nu>.

Ondernemende politie?

De politie in het algemeen, specifiek de opsporing, wordt dagelijks met dergelijke ontwikkelingen geconfronteerd. Er is inmiddels ervaring opgedaan in zaken waar politie en burgers samen optrekken. Mooie voorbeelden hiervan zijn deskundigen die via de landelijke deskundigheidsmakelaar of de Snelle Kennis Mobilisatie aan (strafrechtelijke) onderzoeken worden gekoppeld om hun deskundigheid en specifieke kennis in te brengen bij een zaak. Denk aan het Team Grootschalig Opsporing Venne,⁴ waarbij een actueel opsporingsonderzoek direct online werd geplaatst en burgers mee konden denken over scenario's of onderzoek. Of aan Tromie, een afpersingszaak van een bedrijf waarbij door de dreiger een groot bedrag in bitcoins werd geëist. Door de samenwerking tussen het betreffende bedrijf, Deloitte en de politie wisten ze de afperser op te sporen. Het laatste is een voorbeeld waarbij de samenwerking tussen politie en burgers duidelijk waarde had en leidde tot een resultaat: de dreiging stopte, de verdachte werd ontmaskerd en aangehouden.

De combinatie van actieve en mondige burgers, moderne technieken en de ontvankelijkheid van politie en justitie voor maatschappelijke druk plaatst de opsporing voor een breed spectrum aan uitdagingen en kansen. Voorheen was de rol van burgers veelal beperkt tot de start van het opsporingsproces. Tegenwoordig spelen burgers een actieve rol en kunnen zij voorafgaand, tijdens en na het politieke opsporingsproces onderzoek doen. Daarbij kunnen zij zowel directe invloed uitoefenen door zelf actie te ondernemen als indirecte invloed uitoefenen via (sociale) media. Zij beïnvloeden opsporingsonderzoeken veelal op controlerende en/of agenderende wijze. Dit betekent dat de politie haar rol dient te ontwikkelen binnen de trend waarbij steeds meer burgers en (sociale) media op allerlei wijzen en bij allerlei misdrijven participeren of handelen in politietaken. Dit vraagt om een heroriëntatie of zelfs herpositionering van de opsporing.

Een aantal jaren geleden drong de potentie (en voor sommigen wellicht bedreiging) van deze ontwikkeling door en is er een zogeheten 'burgeropsporingslab' opgericht, bestaande uit deelnemers van binnen en buiten de politie en van het Openbaar Ministerie. Het doel van dit lab is tweeledig: ten eerste het ontwikkelen van leidende principes van burgeropsporing en het geven van handelingskaders, en ten tweede experimenteren met verschillende vormen van burgeropsporing. Hiervoor zijn in samenwerking met TNO apps ontwikkeld, bijvoorbeeld 'mijn onderzoek', waarbij de app burgers instructies geeft bij het

4 Sollie & Kop, 2013.

uitvoeren van een eigen strafrechtelijk onderzoek, en ‘Sarea: samen zoeken’, een app die burgers ondersteuning biedt bij vermissingen en zoekacties. De betrokkenen bij het burgeropsporingslab erkennen dat het maken van een beweging noodzakelijk is. Burgers zullen immers verdergaan met hun (opsporings)acties en initiatieven, of het nu met of zonder de politie is. Het standpunt vanuit het lab is dan ook ‘dat de opsporing open zal moeten staan voor nieuwe modaliteiten en sturing om legitimiteit van handelen te houden’.

Grofweg zien wij drie manieren waarop de politie kan reageren op deze ontwikkeling: blijven optrekken met burgers zoals gewend, waarbij de politie een leidende rol vervult, een stap verder gaan in gelijkwaardige samenwerking, of burgers zelfstandig bepaalde taken laten verrichten. Deze varianten bevinden zich op een glijdende schaal waarbij de invloed van burgers steeds groter wordt en die van de politie steeds kleiner (zie figuur 1).

Figuur 1 Samenwerking politie – burgers met daarbij behorende strategie/rol politie

Politie leidend	Samen optrekken	Burger leidend
<ul style="list-style-type: none"> ● Invloed burger: laag ● Invloed politie: hoog 	<ul style="list-style-type: none"> ● Invloed burger: hoog ● Invloed politie: hoog 	<ul style="list-style-type: none"> ● Invloed burger: hoog ● Invloed politie: laag
Strategie: traditioneel en regisserend	Strategie: collaboratief	Strategie: faciliterend en responsabiliserend

Afhankelijk van diverse aspecten, zoals het type zaak, de belangen, de betrokken burgers en de maatschappelijke impact, moet steeds worden afgewogen welke rol de politie kan, wil en moet innemen. Daar hangt de keuze van de in te zetten strategie vanaf. Hierbij kunnen vijf strategieën en rollen worden onderscheiden: traditioneel, regisserend, collaboratief, faciliterend en responsabiliserend.

Een traditionele en regisserende politie

De eerste is de traditionele strategie. Hierbij doet de politie alles zelf omdat zij over specifieke middelen, ervaring en expertise beschikt. De rol van de burger is dan voornamelijk die van aangever, getuige of slachtoffer. Ten opzichte van burgers wordt er nauwelijks informatie gedeeld en mocht contact nodig zijn, dan vraagt de politie om informatie en geven burgers hierop een antwoord. Het gaat vooral om

eenzijdige communicatie vanuit de politie richting de burger in de vorm van het oproepen van getuigen, het informeren en waarschuwen van burgers (over bijvoorbeeld risicovol vuurwerk of kwaadaardige software), of raadplegen (zoals bij Burgernet, Opsporing Verzocht). Andere werkwijzen die hierbij passen zijn werkvormen die zich specifiek achter de politieke schermen afspelen, zoals politieke infiltratietrajecten of de afscherming van getuigen. Dit speelt zich buiten het gezichtsveld van burgers af.

De tweede is de regisserende strategie; daarbij onderkent de politie de behoefte aan bepaalde kennis en expertise. Burgers adviseren hierbij de politie op basis van hun deskundigheid. Vaak gaat het hierbij om meer abstracte vraagstukken waarbij niet direct opsporingsinformatie met burgers of private partijen wordt gedeeld. Een voorbeeld hiervan is een brandonderzoek in de eenheid Midden-Nederland waarbij door mensen uit de branche de oorzaak zeer snel herleid kon worden tot het betreffende type verwarmingsketel. Maar bijvoorbeeld ook medische vragen, zoals of het fysiek mogelijk is dat een slachtoffer zich een bepaalde afstand verplaatst na in het hart te zijn gestoken.

Deze twee strategieën zijn inmiddels erkend en worden als waardevol gezien, maar de samenwerkingsmogelijkheden tussen politie en burgers krijgen hier een beperkte invulling. Als de politie het werk goed doet en zaken oppakt, dan voldoen deze strategieën. De rol en de legitimiteit van de politie komen echter onder druk te staan wanneer vanwege capaciteit keuzes moeten worden gemaakt of als de politie expertise mist waarover burgers wel beschikken. Een aandachtspunt bij deze strategieën is de snelheid waarmee burgers worden betrokken bij een zaak. In de praktijk gebeurt dit veelal in een (ver) gevorderd stadium van het onderzoek, als uiterste redmiddel. Door burgers eerder te betrekken, actief te bevragen of te informeren kort na een incident wordt de (heterdaad)kracht vergroot, dat scheelt uiteindelijk politiecapaciteit.

Een collaboratieve politie

Bij de collaboratieve strategie hebben politie en burgers of private partijen een gezamenlijk overstijgend belang; eenieder heeft een unieke bijdrage en voegt die toe door samenwerking. Als politie en burgers samen en gelijkwaardig optrekken, kan wederzijdse expertise optimaal worden benut. Deze strategie is waardevol vanuit de gedachte dat burgerparticipatie niet meer weg te denken is uit de moderne samenleving; het 'tegenhouden' van burgers en burgerinitiatieven is immers

een achterhaald perspectief. Dit vraagt echter wel om een cultuuromslag, waarin wordt beseft dat burgerparticipatie een onderdeel van het politiewerk is. Dit betekent echter niet dat de politie alle burgerinitiatieven klakkeloos moet goedkeuren; sommige burgeracties zijn waardevol, andere kunnen juist onwenselijk zijn vanuit bijvoorbeeld ethisch of juridisch perspectief, of omdat ze een bedreiging vormen voor het opsporingsonderzoek. Dat dient steeds zorgvuldig afgewogen te worden.

Een vermissingszaak waarbij burgers een goed lopend burgeropsporingsteam bleken te zijn, was de vermissing van Anne Faber. Politied medewerkers hebben hierbij zelf van nabij de kracht van een burgerteam mogen ervaren, politiemensen die soms in het begin helemaal niet zo positief tegenover de ‘bemoeienis’ van burgers in de zaak stonden. Verrast door de professionaliteit van het burgerteam kantelden deze gedachten. De essentie van de geformuleerde lessen uit deze zaak is om niet tegen burgerinitiatieven te ‘vechten’, maar ze juist te omarmen, samen de juiste kant op te bewegen en waar nodig te leiden. Dit is in het onderzoek ‘Schouder aan schouder’ participatie-judo tussen politie en burgers genoemd; hiermee wordt bedoeld: maak contact, beweeg mee en leid waar nodig.

In een dergelijke samenwerking gaat het om coproduceren (ook wel cocreatie genoemd): de politie en de burger delen een probleemopvatting, waarna ze gezamenlijk naar oplossingen kunnen zoeken. Zoals bijvoorbeeld het vinden van Anne Faber. Ook in de eerdergenoemde zaak Tromie is dat op indrukwekkende wijze gedaan. In deze zaak deelde de politie informatie uit een opsporingsonderzoek met burgers/bedrijven, zodat zij mee konden denken in de betreffende zaak. Er ontstond interactie op gelijk niveau. Verder was uniek in deze zaak dat het afgeperste bedrijf tevens lid was van de SGBO.

De waarde van het gelijkwaardig optrekken ligt in het feit dat de rollen van burgers en politie (en ook andere partners) elkaar aanvullen en versterken. Dit kan niet alleen achteraf in de opsporing, maar ook proactief effect hebben in de zin dat bepaalde delicten voorkomen kunnen worden. Dit betekent overigens niet per definitie dat alle informatie ‘op straat’ moet komen te liggen, maar wel dat in het opsporingsbelang informatie gericht met burgers wordt gedeeld.

Een faciliterende en responsabiliserende politie

Expertise van betrokken partijen benutten en elkaar versterken kan nog een stap verder dan hiervoor beschreven. Namelijk door delen uit

handen te geven vanuit de gedachte dat de politie in de breedte van de organisatie specifieke kennis en deskundigheid ontbeert, waardoor deze niet voor iedere zaak beschikbaar is; denk aan expertise op het gebied van cybercriminaliteit of fraudevormen. Er is zoveel deskundigheid beschikbaar en vele burgers en bedrijven zijn bereid om met de politie mee en samen te werken. In de faciliterende strategie neemt de politie een ondersteunende rol in, bijvoorbeeld door het geven van advies, training of gelegenheid, maar het uitvoerende en regisserende deel van het werk ligt bij burgers en/of externe partijen.

In het kader van vernieuwende en innovatieve werkwijzen organiseerde BlueM Amsterdam een vijftal hackathons over bijvoorbeeld cold cases en voortvluchtige(n). Een hackathon is een evenement waarbij teams in een relatief korte tijd proberen om vernieuwende en innovatieve oplossingen te vinden voor problemen of thema's. Gedurende twaalf uur werkten politiemensen samen met medewerkers van defensie, private partijen zoals KPN en TNO en (cyber)vrijwilligers in verschillende gemengde gelegenheidsteams aan diverse zaken. Naast het forceren van een doorbraak stond ook het leren en experimenteren met betrekking tot publiek-private samenwerking in een opsporingsonderzoek centraal. De meningen hierover waren positief, net als het resultaat. Tijdens de hackathon werden onder andere vijftien voortvluchtigen op adresniveau getraceerd, en de dagen daarna konden tien personen worden aangehouden. Het delen van informatie bleek onder deze omstandigheden gewoon te kunnen.

Doordenkende over de hackathon zou bijvoorbeeld het digitaal zoeken naar voortvluchtigen door burgers opgepakt kunnen worden. Het delen van informatie is hier minder complex, aangezien het hier mensen betreft die reeds onherroepelijk zijn veroordeeld door de rechter. Het maatschappelijk belang is dat voortvluchtigen hun straf niet ontlopen door onder te duiken of te vluchten naar het buitenland. Dit gaat richting een meer responsabiliserende strategie van de politie. Hierbij ligt het sociale veiligheidsvraagstuk buiten de expertise of verantwoordelijkheid van de politie; het gaat primair om anderen zelfstandig verantwoordelijk maken voor bepaalde taken, met het doel criminaliteit te voorkomen. Illustratief hierbij is het Kijkshop-voorbeeld. De politie is dagelijks veel tijd kwijt met het afhandelen van winkeldiefstal. Programmadirecteur Toekomstbestendig Opsporen en Vervolgen Wim van Amerongen stelt dat in het verleden de Kijkshop door haar winkel formule nooit last had van winkeldiefstal. De vraag die dit oproept is in hoeverre de politie of de branche zelf verantwoordelijk is voor dergelijke problematiek. Op het gebied van de openbare orde wordt een responsabiliserende strategie al toegepast, bijvoorbeeld de beveiliging bij uitgaansgelegenheden, evenementen of voetbalwedstrijden.

Een dergelijke responsabiliserende strategie is ook zeker denkbaar met betrekking tot de opsporing. In sommige gevallen gebeurt dit ook al, zoals het opsporen en sanctioneren van fraude door verzekeringsmaatschappijen. Het gaat om het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid. Samen verantwoordelijk zijn voor een veilige samenleving, waarbij iedereen vanuit de eigen mogelijkheden en professionaliteit een bijdrage levert. Zowel in het voorkomen van onveiligheid als het opsporen en vervolgen van delicten. Vanuit haar responsabiliserende rol richt de politie zich op het beschermen van de waarden van de rechtsstaat, zij functioneert vanuit deze rol als het ware als hoeder van de samenleving.

In tabel 1 zijn de vijf besproken strategieën en de kern van handelingwijze ten opzichte van burgers weergegeven.

Tabel 1 Vijf politie strategieën

Strategie politie				
Politie leidend		Samen optrekken	Burger leidend	
Traditioneel	Regisseren	Collaboratief	Faciliteren	Responsabiliseren
Informereren Raadplegen Waarschuwen	Laten informeren door deskundigen	Burgers 'omarmen' Samen en gelijkwaardig werken	Ondersteunen en adviseren burgers Delen van het werk uitbesteden aan deskundigen	Gezamenlijke uitvoer en verantwoordelijkheid voor veiligheid Bewustzijn vergroten

Over de ontwikkelingen die gaande zijn is het laatste woord nog niet gezegd en geschreven. Het is bijvoorbeeld de vraag of burgers de rol van de politie als 'hoeder van de veiligheid' zullen blijven accepteren nu zij zelf over steeds meer kennis en mogelijkheden beschikken. Het accepteren heeft te maken met onder andere de legitimiteit van en de transparantie in de keuzes die worden gemaakt. Dat burgers gevraagd en ongevraagd zelf onderzoek doen, is inmiddels duidelijk. Voor de politie betekent dit de noodzaak van een burgeropsporingstrategie, om in te schatten welke rol de burger kan en mag spelen in specifieke zaken. De keuze om al dan niet samen te werken met burgers wordt steeds weer afgewogen, duidelijke regels en afspraken dienen hieraan ten grondslag te liggen. Samenwerken met burgers die criminele activiteiten plegen is bijvoorbeeld onwenselijk.

De Vries en anderen hebben een afwegingsmodel ontwikkeld dat de politie kan gebruiken om burgers beter te begeleiden, maar ook te

stoppen of beschermen in hun onderzoeksactiviteiten als dat nodig is.⁵ Zij hebben een app met professionele begeleiding getoetst om te leren van wederzijdse verwachtingen en ervaringen. De conclusie is dat burgers zeker begeleiding nodig hebben bij hun onderzoeksactiviteiten, maar nog belangrijker is dat ze een zekere mate van wederkerigheid verwachten in de samenwerking met de politie bij het strafrechtelijk onderzoek. Een handelingskader wat juridisch wel en niet mag is bijvoorbeeld onderdeel van die wederkerigheid. Iedereen wordt geacht de wet te kennen, dat is algemeen bekend. Maar betekent dat ook dat iedereen de inhoud van alle wetten moet kennen? Er zijn duizenden wetten, die vaak weer zijn uitgewerkt in nadere regelgeving. Daar liggen dus uitdagingen, maar ook kansen.

Met name over het juridisch-ethische vraagstuk moet het debat nog verder worden gevoerd. Doordat onderzoek door burgers niet binnen dezelfde wettelijke en beleidskaders valt als de kaders waarbinnen de politie en het Openbaar Ministerie zich bewegen, kan er behalve kansen in de praktijk ook wrijving ontstaan. Een reëel risico is eigenrichting, dus dat burgers voor eigen rechter gaan spelen. Dat gezochte mensen die nog niet zijn veroordeeld of onterecht worden verdacht te schande worden gemaakt, waardoor de privacy in het geding komt. Dat dit onwenselijk is in onze rechtsstaat moge duidelijk zijn. Helaas zijn hier inmiddels tal van voorbeelden van: denk aan de coronarellen, aan de onterecht verdacht gemaakte klusjesman in de Deventer moordzaak, of aan onschuldige burgers die worden belaagd omdat zij dezelfde naam hebben als een gezochte verdachte. Of dat mensen vanuit verkeerde motieven, zoals afpersing of publiciteit, overgaan tot het achterhalen van iemands identiteit; denk daarbij aan de mishandelingen gepleegd door pedojagers. Of dat het werk van hulpverleners en politie wordt belemmerd: dat sporen bewust worden vernietigd of getuigen geïntimideerd. Dit zijn allemaal voorbeelden van onwenselijke eigenrichting; de politie als rechtshandhavende instantie dient dergelijke zaken te voorkomen. Het eerdergenoemde burgeropsporingslab stelt dan ook dat 'de wederkerigheid in de relatie, de rechtsstatelijkheid en de veiligheid van alle betrokkenen altijd voorop staan'. Dat is een duidelijk uitgangspunt voor de te voeren discussie.

5 De Vries, Wemmers, Duijf & Kallen, 2020.

Hoe samenwerking versterken?

De geschetste ontwikkelingen maken duidelijk dat burgers en politie elkaar kunnen versterken. Het onderzoek 'Schouder aan schouder' leert de politie vier belangrijke lessen: laat de regie los, burgerinitiatieven omarmen maakt beheersbaar, benut extra ogen en oren, en tot slot benut de (aanvullende) kennis en expertise. Dit betekent dat het slechts redeneren vanuit de koker van de politie niet past in de huidige tijd en dat voor een wendbare en flexibele opsporing de input van de maatschappij en burgers meer kan en moet worden benut.

(Mee) beslissen en (mee) opsporen zijn de hoogste mate van (burger)participatie in de opsporing. Waarschijnlijk zullen actieve derden van buiten de strafrechtsketen een steeds grotere rol gaan vervullen in het agenderen van misstanden en wellicht het oplossen van misdrijven. Met de diversiteit aan initiatieven ligt eigenrichting op de loer. Dit kan nog extra versterkt worden door de rol (druk) en positie (massa verzamelen) die media (soms) innemen. Behalve deze vormen van eigenrichting zit er nog een addertje onder het gras. Het betreft een vraag die is opgeworpen door Terpstra: bestaat er maatschappelijke consensus over publieke veiligheid?⁶ Het antwoord op deze vraag is belangrijk, omdat het mobiliseren van burgers op basis van de strijd tegen criminaliteit en onveiligheid verschillen en conflicten juist kan versterken. Hiermee bedoelt Terpstra dat burgerparticipatie in de veiligheidszorg niet goed kan worden begrepen als zij alleen in instrumentele termen wordt benaderd. In hun maatschappelijke betekenis spelen veel meer elementen een rol bij burgerparticipatie dan alleen hun mogelijke bijdrage aan de reductie van criminaliteit. Terpstra geeft aan dat het niet alleen om activiteiten gaat die 'netjes' zijn, doelgericht zijn of zich goed laten inpassen in het perspectief van de politie. Burgerparticipatie in de veiligheidszorg is meer dan de vaak door formele instanties in de veiligheidszorg geïnitieerde of gesteunde activiteiten als Burgernet of buurtwacht. Niet alle activiteiten van burgers laten zich op deze wijze instrumentaliseren, aldus Terpstra. Hij waarschuwt dat een deel van de burgerparticipatie is overgenomen door groepen die doelbewust uit zijn op het verminderen van gastvrijheid, medemenselijkheid en tolerantie onder het motto van het belang van veiligheid. Dat is onwenselijk en ondermijnt onze democratische rechtsstaat.

Als er consensus is over de betekenis van publieke veiligheid, leidt dat vervolgens tot de vraag wie verantwoordelijk is voor deze veiligheid. Dat zijn we in de kern als samenleving allemaal, maar toch zit er een duidelijk accentverschil in taken, verantwoordelijkheden en plichten

6 Terpstra, 2016.

van politie en burgers. Omdat burgers steeds meer politietaken op zich (kunnen) nemen, vindt er een verschuiving plaats. Behalve (wettelijke) richtlijnen en consensus tussen overheid (politie) en burgers over welke partij verantwoordelijk is voor welke taken en plichten, moet dit ook geaccepteerd worden door de samenleving. Er moet immers worden gehandhaafd in een rechtsstaat, net zoals er opvolging moet worden gerealiseerd als er delicten worden gepleegd. De acceptatie van het recht, van de inzet van middelen (als dwang) en van het politieke gezag is nodig. Het geweldsmonopolie, de (bijzondere) opsporingstaken en de mogelijkheid tot vervolging en bestraffing maken de politie (en het Openbaar Ministerie) uniek. De politie heeft een specifieke functie van incident tot vervolging, maar tegelijkertijd vervult de politie een brede maatschappelijke functie, namelijk het beschermen en in goede banen leiden van burgeropsporing en andere gerelateerde initiatieven. Voor een deel is dit (grond)wettelijk bepaald: denk aan gelijkheid, rechtsbescherming enzovoort. Voor een ander deel staat dit open ter onderhandeling. Legitimiteit kan onder druk komen te staan als er niet langer consensus is over de verantwoordelijkheid of de middelen die daarvoor ingezet mogen worden. In feite is door de ontwikkeling op technologisch gebied de onderhandeling gestart over een nieuw sociaal contract tussen burgers en politie.

De veranderende verhouding vraagt om een fundamentele herbezinning van de exclusieve taak en waarde van de politie in de moderne samenleving. Die fundamentele herbezinning gaat over het bewust worden van het gezamenlijke maatschappelijke doel, de unieke positie en consensustaak van de politie, en het maatschappelijk onderhandelen met de rest van de samenleving. Wouter Stol bepleit in deze bundel een nieuwe rol voor de politie als 'autoriteit fatsoenlijke rechtshandhaving'. Hiermee bedoelt hij dat de politie zich meer dienend (in plaats van directief) opstelt en meer gericht is om anderen te helpen hun taken goed te laten doen (in plaats van deze taken zelf uit te voeren). Bij deze herbezinning dient de politie niet vast te houden aan oude principes, maar moet zij juist het voortouw nemen. De politie zal in de toekomst steeds meer opschuiven van een uitvoerende naar een meer hoedende organisatie. Deze verschuiving zal vooral plaats (moeten) vinden binnen politieleiderschap. Hoe hoger je op de politieleiderschapssladder komt, hoe meer je de rol van hoeder op je zult moeten nemen.

Tot slot

Er is de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven over de noodzaak om de opsporing bij de politie te ontwikkelen. De stapel rapporten is groot en de beelden wijzen allemaal één kant uit: zorg voor een opsporing die aansluit bij de behoefte aan rechtvaardigheid in de samenleving en maak daarbij gebruik van de kwaliteit van de mensen die het werk doen en van de inbreng en bijdrage van alle partners. Daarbij wordt de beschikbare kennis van vormen van criminaliteit actief benut om vanuit een gezamenlijke probleemanalyse afgestemde interventies in te richten. De opsporing voert zelf uit, heeft de regie of sluit aan om steun te geven. Dit vraagt om nieuwe werkwijzen en ander gedrag. Naast opsporen wordt opvolgen vormgegeven, gericht op voorkomen of 'laten ophouden'. Dit vraagt om een continu zicht op ontwikkelingen in de maatschappij, om het duiden van die ontwikkelingen en het actief delen van kennis en inzichten. Het bewaken van de waarden van de rechtsstaat maakt de rol van de politie uniek.

Hoewel het heel vanzelfsprekend lijkt om burgers te betrekken bij de opsporing, moet worden onderkend dat de ontwikkeling (nog) traag verloopt. Het aantal politiemensen dat betrokken is bij het burgeropsporingslab en dat in de eenheden met burgers samenwerkt, neemt toe. Helaas wordt als standaardreactie het veelgehoorde argument 'nee, die informatie mogen we niet delen' vaak genoemd. Een argument dat niet (meer) past bij een adaptieve en wendbare organisatie waar een toekomstbestendige opsporing naar streeft. Zoals een politiecollega in de zaak Anne Faber zei: 'Als je geen informatie wilt delen, dan ben je wat mij betreft niet meer geschikt voor je werk.' Wat een dappere collega, en wat heeft ze gelijk. Het moet nu eens afgelopen zijn met het denken in beperkingen wat er allemaal niet kan, hier liggen kansen. Een politie die zo druk bezig is om te bedenken waarom er geen informatie kan worden gedeeld, mist de verbindingsslag met burgers. Burgers die doorgaan met het vergroten van veiligheid, burgers die digitaal deskundig zijn en zelf op het internet feilloos (strafrechtelijk) onderzoek uitvoeren. Politie, dit is het moment om de verbinding te zoeken; het tegenhouden van deze ontwikkeling is een illusie en bovendien onwenselijk. De kern is om verbinding te maken zonder naïef te zijn, zonder de democratische waarden van de rechtsstaat uit het oog te verliezen.

Op basis van dit artikel kunnen vijf conclusies worden getrokken. Ten eerste: burgeropsporing is niet meer weg te denken uit de moderne samenleving en het tegenhouden ervan heeft geen enkele zin. Dit vraagt echter wel om een cultuuromslag bij de politie, waarbij beseft wordt dat deze expliciete rol van burgers een onderdeel van het politiewerk is. Ten tweede moet worden nagedacht over een omkering van de

thematiek. Vaak kijkt de politie primair vanuit haar eigen organisatie naar de rol en betekenis van burgerparticipatie. Het zou goed zijn om deze thematiek vanuit burgers te vatten, zij zijn dan leidend en bepalen de maat der dingen. Anderen zoals politie, gemeenten en hulporganisaties participeren op gezette tijden en sluiten zich aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Ten derde: benut capaciteit en deskundigheid, verrijk elkaar en geef burgers goede en duidelijke instructies mee voor een zo goed mogelijk ‘opsporingsproces’, zodat de politie het kan overpakken en over kan gaan tot vervolging. Ten vierde: neem kennis van mooie initiatieven, ga in gesprek met het besef dat er mogelijkheden zijn, ga de uitdaging aan, deel de ervaringen en vraag (nee, niet bepaal) waar opsporende burgers behoefte aan hebben. Versterk, stuur bij en begren, dat is in ieders belang. Tot slot: de politie moet niet alle burgerinitiatieven klakkeloos goedkeuren. Sommige burgeracties zijn waardevol, andere juist onwenselijk vanuit ethisch en/of juridisch perspectief en die vormen daardoor een bedreiging voor de samenleving. Blijf in gesprek en stuur bij waar nodig. Met de genoemde kansen en kritische kanttekeningen in het achterhoofd ligt er een uitdaging om de rol van burgers invulling te geven zonder tegenstellingen te creëren in de samenleving of de centrale waarden van de rechtsstaat te ondermijnen.

Terpstra is van mening dat er een beperkt en te rooskleurig beeld van burgerparticipatie ontstaat als de fixatie op de instrumentele functie ligt en alleen beperkt is tot de vormen van burgerparticipatie die in het straatje van de overheid passen.⁷ Deze kritische kanttekening benadrukt de voortdurende zoektocht naar balans. Als de politie kiest en prioriteert, dan zijn het wellicht voornamelijk de instrumentele vormen van burgerparticipatie die geen of beperkt recht doen aan de verschillende waarden en opvattingen die leven in de samenleving. Aan de andere kant, als burgers of media prioriteren, dan zullen mogelijk emotioneel gedreven keuzes worden gemaakt, spelen onderliggende belangen een rol of ligt de aandacht voornamelijk op de korte termijn. Dat gaat schuren met de waarden van de rechtsstaat. Uiteindelijk is ook veiligheid een onderdeel van onze democratie. Niet iedereen hoeft het met elkaar eens te zijn, verschillende belangen mogen naast elkaar bestaan binnen de grenzen van rechtsstatelijkheid. Zolang de overheid zelf niet bij machte is om het gewenste handhavingsniveau te bereiken zal de noodzaak voor gevraagde en ongevraagde bijdragen door derden aan de opsporing blijven voortbestaan. Moerman stelt dat dit gegeven, in combinatie met technische ontwikkelingen, ertoe leidt dat de over-

7 Terpstra, 2016.

heid in de nabije toekomst kleur zal moeten bekennen over de rol van de burger in het digitale tijdperk.⁸

Alles overziend en overdenkende verschijnt het beeld van een politie die in de toekomst opschuift van een uitvoerende organisatie naar een meer hoedende. De uitvoerende rol zoals die nu wordt ingenomen past op een zeker moment niet meer. Om dat te expliciteren in de graag gebruikte voetbalmetafoor: de politie komt minder als voetballer maar meer als scheidsrechter op het veld te staan. Kortom, burgeropsporing: waar ondernemende burgers en politie elkaar versterken!

Literatuur

- Bekkers, V., & Meijer, A. (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Duijf, S. (2018). *Modern Sherlock Holmes. How will the police respond? A multiple case study into forms of police participation in citizen criminal investigation*. Apeldoorn: Canterbury Christ Church University/ Politieacademie.
- Garland, D. (1996). The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471, doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a014105.
- Kop, N. (2016). Burgerparticipatie in de opsporing: kunnen we een treetje hoger? *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 27-31.
- Kop, N. (2017). Naar een toekomstbestendige opsporing: leren van publiek-private samenwerking in een afpersingszaak. *Tijdschrift voor de Politie*, 79(7), 12-16.
- Kop, N., Brinkhoff, S., & Halderen, R.C. van (red.) (2020). Burgeropsporing: kansen en uitdagingen in een snel ontwikkelende praktijk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(2-3), 3-7.
- Kop, N., & Duin, M. van (2016). Burgerparticipatie. In W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, E. Kolthof, M. van Duin & S. Veenstra (red.), *Basisboek integrale veiligheid* (p. 185-198). Den Haag: Boom criminologie.
- Lam, J., & Kop, N. (2020). *Schouder aan schouder: Burger- en politieparticipatie tijdens de vermissing van Anne Faber*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Lam, J., Kop, N., Bruin, A. de, & Jonge, S. de (2020). Boeven vangen met slimme burgers. *Tijdschrift voor de Politie*, 81(5), 18-20.

8 Moerman, 2019.

- Lam, J., Kop, N., & Houtman, C. (2020). De invloed van technologische ondersteuning op burgerzoekacties naar vermiste personen. In N. Kop, S. Brinkhoff & R.C. van Halderen (red.), *Tijdschrift voor Veiligheid: Burgeropsporing*, 19(2-3), 29-44.
- Lam, J., Kop, N., & Plancken, C. (2019). Leren van de vermissing van Anne Faber. *Tijdschrift voor de Politie*, 81(6/7), 12-20.
- Lam, L., & Steen, M. (2020). *Waarom burgers meedoen in het veiligheidsdomein*. Geraadpleegd van <https://ccv-secondant.nl/platform/article/waarom-burgers-meedoen-in-het-veiligheidsdomein#:~:text=Beter%20inzicht%20in%20de%20motieven%20van%20burgers%20is%20nodig%20om,ook%20omdraaien%20en%20politieparticipatie%20organiseren>.
- 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.
- Moerman, E. (2019). Burgers in het digitale opsporingsdomein. *Nederlands Juristenblad*, 2, 112-118.
- Politie, & Openbaar Ministerie (2020). *Leidende principes Burgeropsporing*. Intern document.
- Schreurs, W. (2019). *Crossing lines together: how and why citizens participate in the police domain*. Enschede: Universiteit Twente.
- Schuilenburg, M.B. (2016). Overheidsparticipatie in burgerprojecten. Over Buurt Bestuurt, Hillesluis en Schrödingers kat. *Justitiële verkenningen*, 42(5), 11-26.
- SCP (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in de burgerparticipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sollie, H., & Kop, N. (2013). *Burgerparticipatie bij opsporingsonderzoek Venne. Ervaringen van politie eenheid Zeeland-West-Brabant & de mening van burgers*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Terpstra, J. (2016). Tussen Heumensoord en Winschoten. Over de tegenstrijdige betekenis van burgerparticipatie in de veiligheidszorg. *Justitiële verkenningen*, 42(5), 80-88.
- Vries, A. de, & Smilda, F. (2014). *Social media: het nieuwe DNA*. Amsterdam: Reed Business Education.
- Vries, A. de, Wemmers, S., Duijf, S., & Kallen, V. (2020). Naar een afwegingsmodel voor de politie in de omgang met burgers die zelfstandig onderzoek doen. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(2-3), 61-77.