

Burgerparticipatie

Een kwalitatief onderzoek naar de kansen voor
burgerparticipatie in het politiedistrict Oost-Utrecht

Roelof Benning (176668) & Job Nauta (338148)

HBO - Politiekundige bachelor

Politieacademie Apeldoorn - School voor Hogere Politiekunde

Examen bachelorthesis 5601218

Opdrachtgever: drs. Anneke Doesburg MA

Begeleiders: drs. Jérôme Lam & dr. Nicolien Kop

Voorwoord

Voor u ligt onze bachelorthesis. Het is de afronding van onze opleiding tot politiekundige bachelor. Wij hebben de opleiding afzonderlijk van elkaar doorlopen, maar de afgelopen maanden intensief samengewerkt. We kunnen nu meepraten over het feit dat een afstudeeropdracht echt een proces is. Een proces met pieken en dalen. Maar ondanks zieke kinderen thuis, een schouderoperatie en de geboorte van een zoon, hebben we de opdracht tot een goed einde weten te brengen. We willen onze partners bedanken voor het geduld en het fungeren als steunpilaar.

Deze thesis betreft een onderzoek naar burgerparticipatie in het district Oost-Utrecht. Wij hebben ons onderzoek uitgevoerd in opdracht van het sectorhoofd van het district Oost-Utrecht, Anneke Doesburg. Anneke, bedankt voor deze mogelijkheid en de tijd die je voor ons vrij hebt gemaakt.

Bij het vormgeven en de totstandkoming van ons onderzoek zijn wij begeleid door Jérôme Lam en Nicolien Kop. Wij willen hen bij deze hartelijk bedanken voor hun waardevolle tips en feedback. We hopen dat de resultaten van al het onderzoek dat jullie uitvoeren en al hebben uitgevoerd, nog meer op de werkvloer terecht gaat komen.

In de afgelopen maanden hebben wij veel inzichten verkregen over het belang van burgerparticipatie. Door de gesprekken die wij hebben gevoerd, met collega's en met burgers, kijken wij terug op een zeer leerzame en interessante tijd. Wij hopen dat wij het enthousiasme dat onze gesprekspartners op ons hebben overgebracht, hebben kunnen vertalen naar een beroepsproduct dat de ontwikkeling van burgerparticipatie in ons district verder kan helpen.

Tot slot willen we daarom de burgerrechercheurs, buurtvaders en collega's bedanken die tijd en moeite hebben vrijgemaakt om aan ons onderzoek mee te werken.

Roelof Benning en Job Nauta

Amersfoort, augustus 2018

Samenvatting

Onveiligheid wordt in toenemende mate gezien als maatschappelijk probleem. Dit komt door de nieuwe opvattingen over de verhouding tussen burgers en de overheid sinds de jaren tachtig. In het verleden werd de burger bij criminaliteit en overlast vooral om een passieve reactie gevraagd (politie bellen en niets doen), terwijl we nu zien dat er een actieve bijdrage wordt verwacht in de strijd tegen onveiligheid. We zien vandaag de dag dan ook steeds vaker allerlei vormen van samenwerking met de burger.

In het politiedistrict Oost-Utrecht hebben een aantal incidenten plaatsgevonden waarbij er sprake was van een grote maatschappelijke impact, grote burgerbetrokkenheid en ook samenwerking met de burger. Denk hierbij aan een serie autobranden in Den Dolder en de zaken Romy en Savannah en Anne Faber.

De omvang van deze zaken, de verwachting dat de intensiteit en frequentie van burgerparticipatie alleen maar toe zal nemen en het gebrek aan kennis over burgerparticipatie binnen het district, zijn aanleiding geweest voor dit onderzoek. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Waar liggen volgens de literatuur, politiemensen en burgers de kansen voor district Oost-Utrecht met betrekking tot burgerparticipatie?

We hebben deze vraag door middel van een kwalitatief onderzoek beantwoord. Naast het bestuderen van literatuur, hebben wij een vragenlijst onder politiemensen uitgezet en een tweetal focusgroepinterviews uitgevoerd. Deze interviews voerden wij met burgerrechercheurs uit Den Dolder en buurtvaders in Amersfoort.

We hebben onderzocht wat het begrip burgerparticipatie inhoudt en hoe het wordt omschreven. Het begrip burgerparticipatie is geen zwart-wit-begrip. Hoe het wordt gedefinieerd, hangt vaak af van de context waarin het gebruikt wordt en het referentiekader van de betreffende persoon of instantie. De opbrengsten van burgerparticipatie zijn de toename van het veiligheidsgevoel, meer vertrouwen in de politie, een afschrikwekkende preventieve werking op criminaliteit en overlast, een grotere meldingsbereidheid en daarmee samenhangend, een betere informatiepositie.

Vervolgens zijn we in de literatuur op zoek gegaan naar succes- en faalfactoren, randvoorwaarden en aanbevelingen op het gebied van burgerparticipatie. Belangrijke factoren voor burgerparticipatie zijn betrokkenheid, vertrouwen, eigenaarschap, sociale kracht, zelfredzaamheid en respect voor burgers. Best persons, sleutelfiguren in participatienetwerken, hebben een belangrijk aandeel in de samenwerking met burgers.

Onze derde deelvraag richtte zich op hetgeen er binnen het district geregeld is met betrekking tot burgerparticipatie, hoe politiemensen de samenwerking met de burger ervaren en wat zij daarbij nodig hebben. In het Inrichtingsplan en Deelrealisatieplan Midden-Nederland wordt het belang van burgerparticipatie op landelijk en eenheidsniveau benadrukt. In het district is weinig vastgelegd of geborgd. Het is overigens niet zo dat er niets gebeurt. Op één basisteam na, hebben alle basisteams en de districtelijke recherche een operationeel expert of specialist die burgerparticipatie in zijn portefeuille heeft. De activiteiten richten zich echter voornamelijk op social media en het beheren van WhatsAppgroepen. Daarnaast kent het district de bondgenotenaanpak. Politiemensen geven aan overwegend goede ervaringen met burgerparticipatie te hebben, maar zij missen wel tijd, middelen en kennis.

Uit de resultaten van de focusgroepinterviews blijkt dat zij burgerparticipatie voornamelijk zien als het fungeren als ogen en oren voor de politie. Zij spreken overwegend positief over hun samenwerking met de politie. Communicatie en terugkoppeling worden

genoemd als belangrijke punten in de samenwerking. Daar waar de politie duidelijk uitleg gaf en het belang van de samenwerking benadrukte, was te zien dat er daadwerkelijk een gedragsverandering bij de burgers plaatsvond. De kracht van burgerparticipatie is door de samenwerking met burgerrechercheurs en buurtvaders duidelijk aangetoond.

Conclusie en aanbevelingen

Ons onderzoek laat het belang van burgerparticipatie zien. De twee kansen die wij voor het district Oost-Utrecht op het gebied van samenwerking zien, zijn het ontwikkelen en uitbreiden van de vormen van burgerparticipatie die momenteel in het district worden uitgevoerd en het uitbreiden van de rol van portefeuillehouders burgerparticipatie.

De eerste kans voor ons district richt zich op het uitbreiden en borgen van burgerparticipatie in het district. Burgerparticipatie zou structureel in meer vormen moeten worden ontplooid. Met uitzondering van de coördinatie van WhatsAppgroepen, het verspreiden van informatie via social media (zoals burgerparticipatie in de meeste portefeuilles is vormgegeven) en de bondgenotenaanpak, kenmerkt burgerparticipatie in het district zich als incidenteel en gericht op improvisatie en ad-hocsituaties. Succesvolle voorbeelden van burgerparticipatie, zoals de samenwerking met burgerrechercheurs en buurtvaders, komen gefragmenteerd voor.

De tweede kans, het uitbreiden van de rol van de portefeuillehouders, ligt in het feit dat zij als best persons in de organisatie en in de samenwerking met burgers een sleutelrol kunnen vervullen in het ontwikkelen van burgerparticipatie. Op dit moment geven collega's die met burgerparticipatie zijn belast aan, dat zij over onvoldoende tijd en kennis beschikken om burgerparticipatie te ontwikkelen. Dat resulteert momenteel in een beperkte benutting van het potentieel dat burgerparticipatie in zich heeft.

Aanbevelingen

De aanbevelingen richten zich op de twee ontwikkelingsmogelijkheden die in de conclusie zijn benoemd. De aanbevelingen per kans zijn:

1. *De uitbreiding en borging van burgerparticipatie*
 - Formuleer een gezamenlijke visie op burgerparticipatie.
 - Organiseer structurele en functionele samenwerking met burgers.
 - Borg kennis en ervaring, maak portefeuillehouders daarvoor verantwoordelijk.
 - Faciliteer participerende politiemensen in tijd.
2. *De uitbreiding van de rol van portefeuillehouders burgerparticipatie*
 - Breid het aantal verantwoordelijken voor burgerparticipatie uit.
 - Faciliteer portefeuillehouders in tijd en kennis.
 - Breid de portefeuille burgerparticipatie uit.
 - Organiseer een structureel (ontwikkelings)overleg tussen portefeuillehouders.

Tot slot hebben wij een denkkader opgesteld met onze belangrijkste bevindingen. Deze kan worden gebruikt bij de ontwikkeling van burgerparticipatie in het district en is in het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen te vinden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Theoretisch kader: het begrip burgerparticipatie	8
1.2.1 Definities	9
1.2.2 Duiding en eigen definitie	14
1.3 Aanleiding en probleemverkenning	15
1.4 Relevantie	16
1.5 Doelstelling	17
1.6 Vraagstelling	17
1.7 Operationalisatie	18
1.8 Leeswijzer	19
Hoofdstuk 2 - Methode van onderzoek	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Ons onderzoek: de boeken in en veldwerk	20
2.2.1 Deskresearch/literatuuronderzoek	20
2.2.2 Vragenlijst	20
2.2.3 Focusgroeponderzoek	22
2.3 Betrouwbaarheid en validiteit	25
Hoofdstuk 3 - Het begrip burgerparticipatie nader bekeken	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Verschillende gradaties van burgerparticipatie	26
3.2.1 Participatieladder(s)	27
3.2.2 Vormen, categorieën, typen en dimensies	29
3.3 Opbrengsten	31
3.4 Samenvattend	33
Hoofdstuk 4 - Succes in burgerparticipatie	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Randvoorwaarden voor burgerparticipatie	34
4.2.1 Algemene principes	34

4.2.2 Het stuur loslaten?	36
4.2.3 Drempels en dilemma's	37
4.3 Praktische principes	38
4.3.1 Burgerparticipatie met een migratieachtergrond	39
4.3.2 Emotie en vertrouwen.....	40
4.3.3 De praktijk in categorieën.....	40
4.3.4 Een bundel aan aanbevelingen	42
4.4 Samenvattend.....	44
Hoofdstuk 5 - Burgerparticipatie binnen het district.....	46
5.1 Inleiding.....	46
5.2 Van strategie naar operatie	46
5.3 Participatie van de recherche en basisteams	47
5.3.1 Districtsrecherche (DR).....	47
5.3.2 Basisteam Amersfoort	48
5.3.3 Basisteam ZBLW	49
5.3.4 Basisteam BES	50
5.3.5 Basisteam Heuvelrug	51
5.3.6 Samenvattend.....	51
5.4 Door de ogen van politiemensen	52
5.4.1 Samenvattend.....	57
Hoofdstuk 6 - Burgerkracht: burgers aan het woord.....	58
6.1 Inleiding.....	58
6.2 Op jacht naar een pyromaan en een veilige jaarwisseling.....	58
6.3 Onder de loop van de burger.....	59
6.3.1 Burgerrechercheurs.....	60
6.3.2 Buurtvaders.....	63
6.4 Samenvattend.....	66
Hoofdstuk 7 - Conclusies en aanbevelingen	67
7.1 Inleiding.....	67
7.2 Conclusies.....	67
7.3 Aanbevelingen	73
Verwijzingen	78
Bijlagen	82

Hoofdstuk 1

1.1 Inleiding

Burgerparticipatie, het is een begrip dat je in toenemende mate tegenkomt in diverse (beleids)stukken en plannen. Met regelmaat verschijnen er artikelen in verschillende media over samenwerking tussen de politie en burgers. Daarnaast is het zo dat de burger in de huidige tijd mondiger is dan vroeger.

Die veranderende positie van burgers zien we ook in de veiligheidszorg. Daar waar de burger in het verleden bij criminaliteit en overlast vooral om een passieve reactie werd gevraagd (politie bellen en niets doen), zien we nu dat er een actieve houding en bijdrage wordt verwacht. Terpstra (2010) beschrijft deze ontwikkeling en schrijft het onder andere toe aan nieuwe opvattingen over de verhouding tussen burgers en de overheid sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw. Daarnaast geeft hij aan dat het mede een gevolg is van het feit dat onveiligheid in toenemende mate als maatschappelijk probleem wordt gezien.

Maar ook de samenleving als geheel verandert en wordt steeds complexer. In de troonrede van 2013 noemde Koning Willem-Alexander voor het eerst de term *participatiesamenleving*. Hij sprak deze woorden:

‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’ (Troonrede 2013, 2013)

Aan het einde van de troonrede blikte hij vooruit en stelde dat de regering te maken zou gaan krijgen met ingrijpende en complexe vraagstukken.

Om deze aan te pakken, is er naast goed beleid tevens kennis en expertise nodig. Daar is er genoeg van in de samenleving, want naast het feit dat burgers vaak veel weten over hun wijk, zijn zij niet alleen inwoner maar ook bijvoorbeeld ICT’er, hovenier of jurist. Daarnaast is het zo dat beleid vaak beter wordt wanneer de burger erover meedenkt (Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2010).

Burgers komen steeds meer op voor hun belang en willen daarbij graag samenwerken. In de politiepraktijk zie je dan ook steeds meer van deze samenwerkingen ontstaan.

Uit onderzoek blijkt dat er met betrekking tot samenwerking met de burger kansen liggen (Van der Land, Van Stokkom, & Boutellier, 2014). De intensiteit en frequentie van deze samenwerking zal naar verwachting steeds verder toenemen. Zo stelt het rapport *Handelen naar Waarheid* dat *‘het zeer waarschijnlijk is dat actieve derden van buiten de strafrechtketen een steeds grotere rol zullen gaan vervullen in het agenderen van misstanden en het oplossen van misdrijven’* (Huisman, Princen, Klerks, & Kop, 2016, p. 65). Daarnaast stelt Nicolien Kop in een artikel in *het Tijdschrift voor de Politie* dat burgers nog onvoldoende echt worden betrokken in de opsporing. Het doel moet zijn om de samenwerking tussen recherche en burgers naar een hoger niveau te brengen. Een ontwikkeling waar de burger en maatschappij om vragen en waar de opsporing aan toe is (Kop, 2016).

Maar waarom is burgerparticipatie voor de overheid en politie zo belangrijk? In hun onderzoek naar burgerparticipatie in het veiligheidsdomein, noemen Van der Land et al. (2014) drie redenen. Ten eerste is er het besef dat intensief contact met de burger

noodzakelijk is en dat samenwerken onontkoombaar en minder vrijblijvend is. De legitimiteit van de politie is mede afhankelijk van de (medewerking van) de burger.

Ten tweede stellen zij vast dat de inspanningen van de burger en het werk van professionals nauw met elkaar zijn verbonden. Enerzijds zijn burgers aangewezen op steun de overheid, anderzijds hebben zij voldoende vermogen om zelfstandig problemen aan te pakken. Er is sprake van interdependentie.

De laatste reden is dat burgerparticipatie op een indirecte manier bijdraagt aan het politiewerk. Een directe afname van criminaliteit ten gevolge van burgerparticipatie is vaak beperkt.¹ Echter, indirect kan het een bijdrage leveren aan de sociale veiligheid. Dit kan op meerdere manieren. Bewoners kunnen een sterker gevoel van controle over hun woonomgeving ervaren, nieuwe contacten met andere bewoners aangaan en meer vertrouwen in de politie krijgen.² Maar meer inzicht in bijvoorbeeld de werkwijze van de politie, kan ook bijdragen aan acceptatie van een bepaalde aanpak of

burgerparticipatie

bur·ger·par·ti·ci·pa·tie

zelfstandig naamwoord • de ☺ • g.mv.

toegevoegd in februari 2015

- 1 deelneming aan het maatschappelijk leven door burgers, die bv. zelf initiatieven ontplooiën om hun leefomgeving te verbeteren

Deze definitie spreekt over deelneming aan het maatschappelijk leven door burgers en het verbeteren van hun leefomgeving. Dit gaat dus over meer dan veiligheid alleen. Duidelijk is wel dat het gaat over deelnemende burgers die zelf actie ondernemen. Opvallend is dat het woord pas in 2015 is toegevoegd aan het woordenboek.

Hierna presenteren we nog enkele definities uit de literatuur. We trechteren van de rijksoverheid naar de politieorganisatie. Dit betreft overigens geen uitputtend overzicht en is niet enkel gespitst op veiligheid. Bij elke definitie schetsen we daarom ook de context waarin zij is gegeven en/of hoe zij uitgelegd wordt. Aan het eind van deze paragraaf zullen we de definities duiden en geven we aan wat wij verstaan onder burgerparticipatie.

1.2.1 Definities

Rijksoverheid

Wat verstaat de rijksoverheid onder burgerparticipatie? Zij hanteren niet een specifieke definitie maar leggen het uit met voorbeelden. Op hun site verwoorden ze dat als volgt (Rijksoverheid, 2018):

‘Veel burgers voelen zich betrokken bij hun wijk of omgeving en zetten zich daar vrijwillig voor in. Ze doen vrijwilligerswerk. Of organiseren schoonmaakacties in de straat om de leefbaarheid te verbeteren. Ze kopen collectief zonnepanelen in. Ze richten een lokale zorgcoöperatie op. Of ze praten mee over de gemeentebegroting. Dit heet burgerparticipatie.’

Raad voor het Openbaar Bestuur

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. Zij adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur waarbij zij extra aandacht besteedt aan de beginselen van democratie en rechtsstaat (Over-de-rob, 2018).

In maart 2004 vroeg de toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Tom de Graaf, advies over de versterking van de representatieve democratie. Hij vroeg onder andere naar de mogelijkheden van vormen van burgerparticipatie om de Nederlandse democratie te versterken. In dit advies werd onderstaande definitie gegeven (Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), 2004):

‘Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een proactief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent.’ (p. 11)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een bij wet ingesteld onafhankelijk adviesorgaan voor het regeringsbeleid.⁴ Haar taak is om de regering van informatie te voorzien en te adviseren over belangrijke vraagstukken voor de samenleving (WRR, 2018).

In 2012 heeft de WRR door literatuurstudie en veldwerk onderzocht wat de kansen en mogelijkheden zijn voor beleidsmakers om burgers meer te betrekken bij het actief vormgeven van de samenleving. Hoewel er in de aanbiedingsbrief aan de minister-president wordt gesproken over burgerparticipatie, hanteren zij in de rest van het rapport de term *burgerbetrokkenheid*. Ze leggen uit wat ze ermee bedoelen (WRR, 2012):

'In dit rapport staan mensen centraal die verantwoordelijkheid nemen voor een maatschappelijk belang; die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overstijgen. In veel gevallen gaat het om een 'publiek belang', een maatschappelijk belang waar de overheid zich de behartiging van aantrekt. De manieren waarop burgers daarbij zijn betrokken zijn even talrijk als verschillend.' (p. 22)

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Van der Land, Van Stokkom en Boutellier hebben vanuit de Leerstoel Veiligheid en Burgerschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam onderzoek gedaan naar burgerparticipatie in het veiligheidsdomein. Zij deden dit in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het WODC verricht wetenschappelijk (beleidsgericht) onderzoek en is een zelfstandig onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC, 2018). Doel was om op basis van literatuuronderzoek en praktijkvoorbeelden een state of the art te krijgen. Er was behoefte aan een goed overzicht van de verschillende vormen die burgerparticipatie op het gebied van veiligheid kan aannemen. In hun rapport *Burgers in veiligheid* definiëren zij burgerparticipatie als Van der Land et al. (2014):

'Onder burgerparticipatie in het domein van de sociale veiligheid wordt hier de actieve betrokkenheid verstaan van burgers bij de beleidsvorming rond en realisatie van collectieve belangen op het gebied van de sociale veiligheid.' (p. 5)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Met burgers is een publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁵ Het is gericht op raadsleden en collegeleden. In het stuk wordt ingegaan op de veranderende samenleving en de verhoudingen tussen overheid en burgers. Diverse gemeentefunctionarissen en experts geven hun ervaringen, praktijkvoorbeelden en tips met betrekking tot burgerparticipatie. In de begrippenlijst definiëren zij burgerparticipatie als volgt (Actieprogramma Lokaal Bestuur, 2014):

'Burgerparticipatie houdt in dat gemeenten burgers betrekken bij beleidsontwikkelingen en besluitvorming.' (p. 93)

⁴ Instellingswet W.R.R.

⁵ *Met Burgers* is de slotpublicatie van *In actie met burgers!*, een onderdeel van het Actieprogramma Lokaal Bestuur (een project van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

ProDemos

ProDemos, oftewel *Huis voor democratie en rechtsstaat* is een door de overheid gesteunde stichting die uitlegt geeft over en onderzoek doet naar de democratie en de rechtsstaat (ProDemos, 2018).⁶

In 2009 zijn ProDemos en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begonnen met het uitvoeren van de tweejaarlijkse Monitor Burgerparticipatie: een onderzoek naar de inspanningen van gemeenten bij het betrekken van burgers bij beleid en besluitvorming. Het doel hiervan is meer informatie te kunnen verschaffen over de inspanningen en resultaten van gemeenten op het gebied van burgerparticipatie. In de eerste monitor hanteerden zij onderstaande definitie (Dinjens, 2010):

‘Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.’ (p. 6)

Om vervolgens in de monitors daarna, en tot op heden, deze definitie te gebruiken (Domingo, 2016):

‘Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.’ (p. 4)

In tegenstelling tot de eerste definitie, spreekt de tweede heel expliciet over *‘invloed uitoefenen’* in plaats van *‘betrokken worden’*. Dit wordt in de monitor verklaard met verwijzing naar de participatieladder. Op deze ladder is *informer* een van de vijf gradaties van participatie. Omdat de burger op dit niveau slechts informatie krijgt, laten ze die vorm in de monitor buiten beschouwing. Meer over de participatieladder leest u in hoofdstuk drie.

Platform31

Platform 31 is een kennis- en netwerkorganisatie die beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken verbindt om vervolgens met een aanpak te komen waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. Zij werken veel samen met ministeries, provincies en steden (Platform31, 2018).

Platform31 heeft Bureau Bervoets en Bureau Beke gevraagd om onderzoek uit te voeren naar vormen van burgerparticipatie bij sociale veiligheid waarbij de burger zelf het initiatief neemt. In dit onderzoek verstaan zij onder die *burgerparticipatie bij sociale veiligheid* het volgende (Bervoets, Van Ham, & Ferwerda, 2016):

‘Initiatieven die burgers hebben genomen om de sociale veiligheid te bevorderen en die ze al dan niet in samenwerking met de overheid ontwikkelen en uitvoeren.’ (p. 13)

Uit deze definitie blijkt dat een samenwerking of bemoeienis met de overheid niet per definitie vereist is. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een WhatsAppgroep.

⁶ Op 30 september 2010 werd de stichting Huis voor democratie en rechtsstaat (ProDemos) opgericht en fuseerden het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en de Stichting Bezoekerscentrum Binnenhof (SBB). Zij zijn sindsdien een onderdeel van het Huis.

Nationale Ombudsman

Het idee van een onafhankelijke bemiddelaar komt uit Zweden. Ombudsman betekent in het Zweeds bemiddelaar. In Nederland houdt de ombudsman zich bezig met gedragingen van de overheid.⁷

In 2009 is er op eigen initiatief een onderzoek uitgevoerd naar behoorlijke uitgangspunten van burgerparticipatie. Er is gekeken naar de meest kwetsbare punten in het participatieproces vanuit het perspectief van de burger. In het rapport wordt onder burgerparticipatie het volgende verstaan (Van Helden, Dekker, Van Dorst, & Govers-Vreeburg, 2009):

‘Het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid.’ (p. 5)

Daarbij wordt aangegeven dat participatie het geheel betreft aan methoden om burgers bij het gemeentelijk beleid te betrekken. Burgers informeren wordt in deze definitie gezien als burgerparticipatie.

Uitkomsten van een meldpunt, binnengekomen klachten bij de ombudsman zelf en ervaringen van lokale ombudsvoorzieningen, zijn in dit betreffende onderzoek besproken met ambtenaren van zes gemeenten. Volgens dit onderzoek hebben burgers, bedrijven of instellingen last van het feit dat:

‘De politiek heeft al besloten; burgers worden te laat betrokken; inbreng wordt genegeerd; de gemeente verstrekt geen informatie; door gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van burgers niet met de realiteit; de gemeente handelt niet zorgvuldig; de gemeente wil geen gesprek met haar burgers en de gemeente verstrekt onduidelijke of onvolledige informatie.’ (p. 1)

Op basis van dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman een *Participatiewijzer* opgesteld (De Nationale ombudsman, 2014). Hierin worden tien spelregels gesteld voor behoorlijke burgerparticipatie. De regels laten (in)zien waar gemeenten zich aan zouden moeten houden en wat burgers mogen verwachten. De *Participatiewijzer* is te raadplegen op de site van de Nationale ombudsman: <https://www.nationaleombudsman.nl/participatiewijzer>.

Verborgene kracht

In 2008 heeft Barbara van Caem (2008) een (deel)onderzoek uitgevoerd naar burgerparticipatie op het vlak van veiligheid. Zij deed dit in het kader van een breder onderzoek naar de pluriforme politiefunctie binnen de Frans Denkers leerstoel Veiligheid en Burgerschap.⁸ Zij richtte zich op vormen van burgerparticipatie die zich bezig hielden met veiligheid en keek wat deze betekenden voor de rol van de overheid en de politie. Haar onderzoek beperkt zich tot het werkgebied van de toenmalige regio Amsterdam-Amstelland. Zij geeft eigenlijk twee definities van burgerparticipatie. Eerst een algemene omschrijving en vervolgens een afgebakende en specifieke definitie voor het onderzoek:

⁷ Artikel 78a Grondwet.

⁸ In 2006 vestigden de politie, gemeente Amsterdam en de VU de Frans Denkers leerstoel Veiligheid & Burgerschap. Het bijbehorende onderzoeksprogramma werd in 2016 gesloten en is opgegaan in het nieuwe onderzoeksprogramma Veiligheid & Veerkracht, zie <https://fsw.vu.nl/nl/wetenschappelijke-afdelingen/bestuurswetenschap-politicologie/onderzoek/veiligheid-en-burgerschap/index.aspx>

'Burgerparticipatie betekent, dat burgers op enigerlei wijze deelnemen in de vorming en/of uitvoering van overheidsbeleid, waarbij het initiatief voor die participatie zowel van burgers als van de overheid afkomstig kan zijn.' (p. 32)

en

'Projecten, waarbij privépersonen in de rol van burger/bewoner op meer dan incidentele basis ter bevordering van de collectieve veiligheid op directe wijze commune criminaliteit en overlast beogen tegen te gaan.' (p. 32)

Expertgroep burgerparticipatie

In 2009 is er binnen de politie een advies geformuleerd over de (door)ontwikkeling van burgerparticipatie bij de Nederlandse politie. Dit werd gedaan door een samengestelde expertgroep in opdracht van Bryan Rookhuijzen, destijds portefeuillehouder Gebiedsgebonden Politie van de RHC.

De expertgroep noemt de burger de belangrijkste partner van de politie en stelt dat de samenwerking met burgers complexe materie is. In het advies wordt burgerparticipatie als volgt gedefinieerd (Expertgroep burgerparticipatie, 2009):

'Alle initiatieven van burgers die bijdragen aan het vergroten van de veiligheid en waarin de politie, na overleg, een actieve rol vervult;

dan wel

alle initiatieven die de politie onderneemt om burgers (en andere partners) te betrekken bij haar activiteiten om een bijdrage te leveren aan het vergroten van de veiligheid, of aan het versterken van het vertrouwen in de politie.' (p. 4)

De expertgroep merkt op dat burgerparticipatie geen 'afgebakend interactief proces' is maar 'een thema dat voortdurend de aandacht behoeft.' (p. 4)

Politie als organisatie

En dan de politie zelf. Hoe omschrijft zij burgerparticipatie? Bij het doen van onderzoek is het niet ongebruikelijk om in het beginstadium gebruik te maken van een thesaurus. De politieacademie (als onderdeel van de Nationale politie) heeft ook een thesaurus en deze geeft als definitie⁹:

'Alle vormen van participatie waarbij de belangen van de burger in het geding zijn, zowel participatie van de individuele burger, als van organisaties, professionals en instellingen die de belangen van burgers behartigen.'

Een brede definitie zo kunnen we lezen. Binnen de politieorganisatie zijn er veel stukken en documenten op allerlei niveaus. Het loopt uiteen van strategische visie- en beleidsdocumenten tot teamplannen en allerlei werkinstructies en protocollen. Omdat het ondoenlijk is al die

⁹ <https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus> en dan als trefwoord 'burgerparticipatie' invullen.

documenten te raadplegen, hebben wij ervoor gekozen om alleen de definitie uit het inrichtingsplan te noemen.¹⁰ Deze geeft als definitie (Nationale politie, 2012):

‘Alle initiatieven van burgers of andere partners die bijdragen aan het vergroten van de veiligheid en waarin de politie – na overleg – een actieve rol vervult

dan wel

alle initiatieven die de politie onderneemt om burgers en andere partners te betrekken bij haar streven naar het vergroten van de veiligheid of het versterken van het vertrouwen in de politie.’ (p. 40)

Uit deze definitie blijkt expliciet dat het versterken van het vertrouwen in de politie het doel kan zijn van burgerparticipatie.

1.2.2 Duiding en eigen definitie

Duiding

Op basis van de bestudeerde literatuur en documenten, kan gesteld worden dat burgerparticipatie geen zwart-wit-begrip is. Hoe het gedefinieerd wordt, hangt mede af van de context waarin het begrip gebruikt wordt en/of welke onderzoeksvraag gesteld wordt. Ook wordt voortgeborduurd op eerdere definities. Naast overeenkomsten, zijn er enkele wezenlijke verschillen en tegenstrijdigheden waar te nemen.

Zo hebben we kunnen lezen dat ProDemos het informeren van burgers niet ziet als burgerparticipatie. In hun definitie spreken zij over *‘betrokken worden’* en *‘de kans krijgen om invloed uit te oefenen’*. Dit in tegenstelling tot de Nationale ombudsman. Zij rekenen zij informeren wel tot burgerparticipatie, ondanks dat zij spreken van *‘betrekken van burgers’*. In hun onderzoek geven zij als voorbeeld dat wanneer een gemeente een informatiebrief stuurt of een stukje schrijft in een lokale krant, dit gezien kan worden als burgerparticipatie.

Dat is enigszins opmerkelijk want zij verwijzen naar de veel aangehaalde participatieladder van de Amerikaanse bestuurskundige Arnstein. Hoewel wij deze behandelen in hoofdstuk drie, kunnen we hier vast aangeven dat zij informeren niet als burgerparticipatie ziet.

Op basis van bovenstaande kun je je afvragen wat de mate van betrokkenheid is wanneer je slechts wordt geïnformeerd. In het merendeel van de definities vinden we termen als *actieve deelname en betrokkenheid, initiatieven van burgers en actief inzetten*. Dit veronderstelt dat de burger daadwerkelijk iets doet méér dan het enkel aanhoren of lezen van informatie.

Consensus lijkt er te zijn over het feit dat er sprake is van burgerparticipatie wanneer er een vorm van samenwerking is tussen overheid (lees ook politie) en burgers met als doel het verbeteren van de leefomgeving dan wel de (sociale) veiligheid. Hierbij moeten we wel opmerken dat er ook gesteld is dat bemoeienis van de overheid of politie niet per definitie noodzakelijk is om toch te kunnen spreken over burgerparticipatie.

Gelet op de definities en hun context kunnen we stellen dat het niet uitmaakt wie het initiatief neemt, de overheid/politie of de burger. Of een burgerparticipatieproject ook daadwerkelijk bijdraagt aan het vergroten van de (objectieve) veiligheid, is onzes inziens lastig meetbaar. Toch hoeft het doel niet altijd bereikt te worden om te kunnen spreken van

¹⁰ Deze definitie wordt ook gebruikt wanneer we Kompol raadplegen. Kompol staat voor Kennis op maat politie en is een online platform waarin je met één zoekopdracht kennis uit verschillende in- en externe bronnen kunt raadplegen. Het is alleen beschikbaar via een politiewerkplek. Ga naar Navigeren → trefwoorden → burgerparticipatie → burgerparticipatie → toelichting.

meerwaarde. Zoals we ook in de inleiding hebben aangegeven, kan burgerparticipatie ook op een indirecte manier een bijdrage leveren aan de sociale veiligheid. In het rapport *Burgers in veiligheid* (2014) noemen ze dit ook wel het inzicht van de onvoorziene meerwaarde.

We kunnen dus stellen dat burgerparticipatie uiteenloopt van enkel geïnformeerd worden, naar betrokken worden tot daadwerkelijk eigen initiatieven aandragen en uitvoeren. Het kan plaatsvinden in alle fasen van het beleidsproces. Een tijdsbepaling vinden we niet terug in de definities. Hieruit kan worden opgemaakt dat (een vorm van) burgerparticipatie niet per definitie kort- of langdurend hoeft te zijn. Als een gesteld doel niet direct gehaald wordt, kan burgerparticipatie toch van waarde zijn voor bijvoorbeeld het contact tussen de burgers en politie.

Eigen definitie

Op basis van voorgaande willen wij het begrip burgerparticipatie herdefiniëren. Voor ons onderzoek hanteren wij onderstaande omschrijving van burgerparticipatie die, gelet op de context van ons onderzoek, specifiek gericht is op veiligheid en het verbeteren ervan. Burgerparticipatie is onze ogen:

Elke vorm van samenwerking met burgers met als doel het verbeteren van de veiligheid en het veiligheidsgevoel.

1.3 Aanleiding en probleemverkenning

Dit onderzoek komt voort uit incidenten die zich in het politiedistrict Oost-Utrecht van de eenheid Midden-Nederland hebben afgespeeld. We noemen hier kort vier specifieke zaken. Ten eerste een serie autobranden in Den Dolder. In februari 2017 werd Den Dolder opgeschrikt door een reeks autobranden. Deze branden veroorzaakten veel onrust bij de inwoners van het dorp en velen vreesden dat hun auto de volgende zou worden.

Vervolgens de zaken Romy en Savannah. In de eerste week van juni 2017 werden zowel Romy Nieuwburg als Savannah Dekker vermist. Niet veel later werden zij levenloos teruggevonden. Hoewel deze zaken aanvankelijk veel gemeen leken te hebben, bleken ze los van elkaar te staan. Het lichaam van de in Hoevelaken woonachtige Romy werd door een voorbijganger aangetroffen in een sloot in Achterveld. Ook Savannah werd in haar woonplaats Bunschoten-Spakenburg in het water aangetroffen. De dood van deze twee 14-jarige meisjes sloeg in als een bom en hield heel Nederland in zijn greep.

Als laatste en tevens meest recente zaak, Anne Faber. Toen Anne op 29 september 2017 niet meer reageerde op de berichtjes van haar vriend, bleek dit het begin van een bijna twee weken durende zoekactie en intensief onderzoek door haar familie. Het laatste signaal van de telefoon van de 25-jarige Anne, die vanuit Utrecht een route was gaan fietsen, werd geregistreerd in de omgeving van Den Dolder. Haar lichaam werd op 12 oktober aangetroffen in een natuurgebied in Zeewolde.

Wat bovenstaande zaken gemeen hadden, was de grote maatschappelijke impact en betrokkenheid van burgers. Mensen boden zich aan om te helpen zoeken en online werden veel tips en zoeksuggesties gegeven. Uit het Google jaaroverzicht 2017 blijkt dat de naam Anne Faber de meest gegoogelde zoekopdracht was (Google, 2017).

Deze heftige incidenten waren in de lokale en nationale media dagen, soms weken het onderwerp van gesprek. Gevoelens van angst, medeleven en onrust overheersten bij veel Nederlanders en met name bij de bewoners rondom de locaties van de brandstichtingen, verdwijning en aantreffen. Iedereen heeft in de media kunnen vernemen hoe zoekacties werden opgezet, hoe mensen scenario's bedachten en hoe zelfs werd meegerechercheerd.

Naast deze burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie was er uiteraard ook politiebemoeienis. In alle genoemde zaken kwam er namelijk een grootschalig politieonderzoek. Dit gaf soms wrijving. Wrijving tussen de politie en ‘de burgers’ maar ook wrijving bij de politie intern. De incidenten legden een grote druk op de politieorganisatie. Hoe ga je als politie(chef) om met een grote groep mensen die ‘opeens’ klaar staat om te zoeken en ook daadwerkelijk gaat zoeken? Hoe voer je de regie en moet je die wel willen voeren? Hoe verhouden de werkzaamheden van het basisteam zich met de werkzaamheden van de recherche? Leveren deze dilemma’s alleen problemen op of kunnen we er een win-winsituatie van maken?

Teamchefs van de basisteams waarin de incidenten hebben plaatsgevonden, ervoeren rondom de samenwerking met burgers veel onduidelijkheid en spanning. Zij hadden het gevoel steeds achter de feiten aan te lopen wat hen dwong tot een constante improvisatie. Het grote hulpaanbod van burgers, zowel kwantitatief als kwalitatief, was voor Nederlandse politiebegrippen nauwelijks eerder ervaren.

Het vormgeven van de verschillende vormen van samenwerking, zowel intern als met burgers, was één van de grote uitdagingen waarmee de politie zich geconfronteerd zag.

Uit onze probleemverkenning blijkt dat samenwerking met burgers, maar ook de afstemming intern, noodzakelijk maar erg complex kunnen zijn. De districts- en teamleiding geven aan het gevoel te hebben onvoldoende te zijn toegerust op het vormgeven van de samenwerking met burgers. Een kant-en-klare handleiding is er niet, maar die behoefte lijkt er wel te zijn. Het is echter een illusie om te denken dat wij zo’n handleiding na ons onderzoek kunnen opleveren.

De omvang van de participatie, de verwachting dat de intensiteit en frequentie daarvan alleen maar zal toenemen en het gebrek aan kennis over burgerparticipatie, heeft het sectorhoofd doen besluiten ons opdracht te geven om het concept burgerparticipatie nader te bestuderen. Zij wil weten of en waar kansen liggen in de samenwerking met de burgers in het district. Wij focussen ons in dit onderzoek niet specifiek en enkel op vermissingen en zoektochten, maar bekijken burgerparticipatie breder.

1.4 Relevantie

Burgerinitiatieven zijn vandaag de dag niet meer weg te denken. Het loopt uiteen van burgers die zelf met plannen komen om hun eigen straat in te richten tot het willen helpen bij de opvang van asielzoekers. Maar ook op het gebied van veiligheid is er veel beweging. De WhatsAppgroepen schieten als paddenstoelen uit de grond en, zoals u eerder heeft kunnen lezen, initiëren burgers op eigen houtje zoektochten en willen meerechercheren. Buurtvaders houden toezicht op ‘hun’ jeugd en wijkagenten worden door burgers benaderd met de vraag wat zij kunnen doen om de wijk veiliger te maken. Alleen al vanwege deze ontwikkelingen is een onderzoek naar burgerparticipatie relevant.

De politie als organisatie hecht ook veel waarde aan burgerparticipatie en onderzoek daarnaar. Dit blijkt al uit de visie. Deze is vervat in zes identiteitskenmerken en een daarvan luidt:

‘Wij zijn een politie die intensief samenwerkt met burgers en partners, vanuit betrokkenheid en wederkerigheid, en die informatie deelt.’ (Over de politie, 2018)

Ook blijkt uit diverse andere stukken en onderzoeken dat het voor de politie belangrijk is om te investeren in de relatie met burgers. Zo stelde de Expertgroep Burgerparticipatie al in 2009 dat *‘intensivering van samenwerking tussen burgers en politie meer dan ooit noodzakelijk is’* (Expertgroep burgerparticipatie, 2009, p. 29).

Bij de vorming van de Nationale politie heeft men stilgestaan bij het concept burgerparticipatie. Zo heeft de eenheid Midden-Nederland, waar district Oost-Utrecht onderdeel van is, destijds in hun *deelrealisatieplan* een aantal doelen opgenomen. Op strategisch niveau is gesteld dat de politiemensen in verbinding moeten zijn met de burgers én dat zij een betrouwbare samenwerkingspartner moeten zijn. Letterlijk werd burgerparticipatie opgenomen als operationeel doel (Regieteam Midden-Nederland, 2012). Eind 2017 zou burgerparticipatie moeten zijn geborgd in de organisatie.

Naast bovengenoemde zaken blijkt ook dat de politie voor het opsporen van daders erg afhankelijk is van aanhoudingen op heterdaad. Onderzoek wijst uit dat het initiatief van burgers leidt tot het grootste deel van die aanhoudingen. Echter, ditzelfde onderzoek zegt ook dat burgers maar een klein deel melden van wat zij zien. Er is dus nog veel winst te behalen (Os, Van den Brink, & Baardewijk, 2007).

Binnen het district Oost-Utrecht wordt dagelijks samengewerkt met burgers, zowel incidentgericht als in andere samenwerkingsverbanden. Meer kennis en inzicht in het concept burgerparticipatie maakt dat er bewuster keuzes kunnen worden gemaakt en dat inzichtelijk is waarom je in bepaalde zaken moet investeren. Gelet op de behoefte aan kennis en handvatten binnen het district en het expliciete belang dat aan burgerparticipatie wordt gehecht binnen de organisatie, is dit onderzoek relevant. Het geeft namelijk inzicht in het concept burgerparticipatie en in de samenwerking met burgers en kan zo bijdragen aan de verdere ontwikkeling hiervan. Dit onderzoek stelt het district in staat om burgerparticipatie/de samenwerking met de burger aan de voorkant te verbeteren. Hiermee kan voorkomen worden dat de politie op onverwachte momenten moet improviseren. Ondanks het feit dat burgerparticipatie momenteel (weer) een hot item is, geeft dit onderzoek aanleiding tot discussie en houdt het zo levend.

1.5 Doelstelling

Dit onderzoek richt zich op het concept burgerparticipatie. Het doel van ons onderzoek is om vanuit het perspectief van zowel de burger als de politie(organisatie) inzicht te krijgen in de samenwerking tussen beiden, om vervolgens door middel van aanbevelingen praktische handvatten te bieden voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking met burgers in het district Oost-Utrecht.

1.6 Vraagstelling

Naar aanleiding van bovenstaande probleemomschrijving en teneinde de doelstelling te kunnen bereiken, hebben wij de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Waar liggen volgens de literatuur, politiemensen en burgers de kansen voor district Oost-Utrecht met betrekking tot burgerparticipatie?

Om deze onderzoeksvraag zorgvuldig te kunnen beantwoorden hebben wij de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Hoe wordt burgerparticipatie in de literatuur beschreven?*
2. *Welke succes- en faalfactoren, randvoorwaarden en aanbevelingen op het gebied van burgerparticipatie en politie zijn bekend uit de literatuur en eerder onderzoek?*
3. *Wat is er binnen het district Oost-Utrecht beleidsmatig en procesmatig geregeld met betrekking tot burgerparticipatie, hoe ervaren politiemensen in het district de samenwerking met burgers en wat hebben zij nodig?*

4. *Hoe hebben burgers die in district Oost-Utrecht wonen en hebben samengewerkt met de politie die samenwerking ervaren en wat zeggen zij over burgerparticipatie?*

1.7 Operationalisatie

In deze paragraaf definiëren we een aantal begrippen uit de vraagstelling.

Burgerparticipatie

Voor ons onderzoek hanteren wij onderstaande omschrijving van burgerparticipatie die, gelet op de context van ons onderzoek, specifiek gericht is op veiligheid en het verbeteren ervan.

Elke vorm van samenwerking met burgers met als doel het verbeteren van de veiligheid en het veiligheidsgevoel.

Hierbij willen we opmerken dat we met burgers ook bijvoorbeeld een wijkraad, buurtvereniging of winkeliersvereniging bedoelen.

Het slechts eenzijdig informeren van burgers vinden wij geen burgerparticipatie. Er moet op zijn minst sprake zijn van een wisselwerking. Overigens neemt dit niet weg dat het informeren van burgers een hele belangrijke factor is wanneer je het bijvoorbeeld hebt over het vertrouwen in de politie. Het enkel informeren blijft noodzakelijk en kan ook een (positieve) gedragsverandering van burgers ten gevolge hebben. Dit zullen we in hoofdstuk zes terugzien bij de resultaten van een focusgroeponderzoek wat we hebben uitgevoerd.

We hebben eerder aangegeven dat burgerparticipatie op een indirecte manier kan bijdragen aan de (sociale) veiligheid; het inzicht van de onvoorziene meerwaarde. En Van der Land et al. (2014) hebben, zoals we in het begin van dit hoofdstuk al aangaven, laten zien dat het bevorderen van het vertrouwen tussen bijvoorbeeld politie en burgers als doelstelling van sommige projecten naar voren kwam. In de definitie van de politie was te lezen dat zij ook het vergroten van het vertrouwen in de politie als doel van burgerparticipatie zagen. Wij zien dat anders. Volgens ons moet het doel altijd gelegen zijn in het vergroten van de veiligheid of het veiligheidsgevoel. Dat is wat de burgers van de politie willen. Als we dat waarmaken, zijn wij ervan overtuigd dat het vertrouwen vanzelf volgt.

District Oost-Utrecht

De Nationale politie bestaat uit tien regionale eenheden, een Landelijk Eenheid en een Politiedienstencentrum (PDC). De regionale eenheid Midden-Nederland bestaat uit een vijftal districten. District Oost-Utrecht is daar een van. Dit district omvat, naast een districtsrecherche (DR) en een flexteam, de volgende vier basisteams:

- Amersfoort
- De Bilt / Eemdal / Soest¹¹
- Zeist / Bunnik / Leusden / Woudenberg
- Heuvelrug¹²

Het district wordt geleid door sectorhoofd Anneke Doesburg en plaatsvervangend sectorhoofd Ger Huijter.

¹¹ Omvat de gemeenten: De Bilt, Soest, Baarn, Bunschoten en Eemnes.

¹² Omvat de gemeenten: Veenendaal, Renswoude, Rhenen, Utrechtse Heuvelrug en Wijk bij Duurstede.

Kansen

Met kansen bedoelen wij een ontwikkelingsmogelijkheden gebaseerd op de bevindingen uit ons onderzoek.

Politiemensen

Politiemensen werkzaam binnen het district Oost-Utrecht.

Burgers

Een groep buurtvaders woonachtig in Amersfoort en een groep inwoners uit Den Dolder die als burgerrechercheur betrokken zijn geweest bij een onderzoek naar een aantal autobranden.

1.8 Leeswijzer

Deze bachelorthesis is als volgt opgebouwd; in het volgende hoofdstuk verantwoorden we ons onderzoek en gaan we in op de gehanteerde onderzoeksmethoden. De hoofdstukken drie tot en met zes behandelen de deelvragen. In hoofdstuk drie kijken we naar de literatuur en gaan we nader in op het begrip burgerparticipatie; welke gradaties en vormen zijn er zoal? Daarna maken we in hoofdstuk vier inzichtelijk welke succes- en faalfactoren, randvoorwaarden en aanbevelingen op het gebied van burgerparticipatie en politie bekend zijn uit de literatuur en eerder onderzoek. Hoofdstuk vijf beschrijft wat er binnen het district Oost-Utrecht beleidsmatig en procesmatig is geregeld met betrekking tot burgerparticipatie. Tevens kijken we in dit hoofdstuk naar wat politiemensen zelf zeggen over burgerparticipatie. Vervolgens komt in hoofdstuk zes aan de orde wat burgers die met de politie hebben samengewerkt, zeggen over burgerparticipatie. We eindigen met onze conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 - Methode van onderzoek

2.1 Inleiding

Om de onderzoeksvragen van een onderzoek te kunnen beantwoorden heb je gegevens nodig, ook wel data genoemd. Er zijn diverse methodes om data te verzamelen. Dit moet wel op een verantwoorde en transparante wijze, onderzoek moet namelijk deugdelijk, betrouwbaar en controleerbaar zijn. In dit hoofdstuk geven wij aan welke onderzoeksmethoden wij gebruikt hebben.

2.2 Ons onderzoek: de boeken in en veldwerk

Dit praktijkgerichte onderzoek hebben wij uitgevoerd door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Wij hebben voor deze vorm van onderzoek gekozen omdat wij, gelet de onderzoeksvraag, geïnteresseerd zijn in de (achterliggende) betekenis die burgers en politiemensen aan het onderwerp geven. We hebben de boeken erbij gepakt en zijn het veld in gegaan door met (groepen) mensen te gaan praten en een vragenlijst uit te zetten.

Focusgroeponderzoeken en open vragen lenen zich in onze optiek het beste voor de beantwoording van onze onderzoeksvraag. Omdat het een kwalitatief onderzoek betreft, is het tevens interpretatief van aard. We leveren geen resultaat op in cijfers, maar doen het met taal.

2.2.1 Deskresearch/literatuuronderzoek

Zowel in ons oriënterende vooronderzoek, als ter beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen, hebben wij gebruik gemaakt van deskresearch waaronder literatuuronderzoek. Wij hebben reeds uitgevoerd (wetenschappelijk) onderzoek bestudeerd, maar ook beleidsdocumenten en andere relevante (interne) documenten. Vanuit de literatuur hebben wij een beeld geschetst van het begrip burgerparticipatie.

Om de juiste en relevante literatuur te verzamelen, zijn wij begonnen op de site van de politieacademie bij de thesaurus en het canon GGP. Op deze manier ontstond er een eerste indruk van zoektermen en literatuur en via deze bronnen en de sneeuwbalmethode kwamen we op andere bronnen. Daarnaast hebben wij Kompol geraadpleegd en hebben wij op het woord burgerparticipatie gezocht in de online catalogus van de mediatheek van de politieacademie. Naast zoekmachines op internet, hebben we de voorgeschreven literatuur van onze eigen opleiding (nogmaals) bestudeerd voor zover die betrekking had op burgerparticipatie.¹³ Het literatuuronderzoek gaf ons de basis voor de topics van de focusgroeponderzoeken.

2.2.2 Vragenlijst

Om inzicht te krijgen in hoe politiemensen burgerparticipatie omschrijven en waar zij kansen zien, hebben wij een vragenlijst met open vragen verstuurd naar politiemensen in het district Oost-Utrecht.¹⁴ Het betreft dus een vragenlijst van kwalitatieve aard. Wij hebben een selectieve steekproef getrokken door te kijken naar een specifiek aantal functies. Vanuit die steekproefomvang hebben we aselect, door middel van het random aanwijzen van namen op een namenlijst, een aantal respondenten geselecteerd. Echter, de teamchefs hebben wij, gelet op het geringe aantal, allemaal geselecteerd. Het betreft de onderstaande functiegroepen:

¹³ Zoekmachines als Google en Google Scholar.

¹⁴ Opgemaakt, digitaal verstuurd en verzameld door Laura Vredegoor van de politieacademie door middel van Unicom Intelligence.

Funcatiegroep ↓	Basisteam Amersfoort	Basisteam BES	Basisteam ZBLW	Basisteam Heuvelrug	DR	Flexteam
Wijkagent sr. GGP	5	5	5	5	X	1*
Operationeel expert wijk	2	2	2	2	X	1*
Operationeel specialist A	1	1	1	1	2	X
Teamchef	1	2	2	1	2	X

* De formatie van het Flexteam wijkt af van een basisteam en kent geen wijkagenten, operationeel experts wijk of operationeel specialisten A. Ook hebben zij formatief geen teamchef. Wij hebben er daarom voor gekozen om hier een groepslid en een operationeel expert GGP te selecteren.

- De wijkagenten: omdat zij vanuit de aard van hun functie veel met burgers in hun wijken samen (behoren te) werken. Per basisteam hebben we aselect vijf wijkagenten geselecteerd.
- Operationeel experts wijk: omdat zij wijkoverstijgend werken en derhalve het overzicht hebben en mogelijk belast zijn met het thema burgerparticipatie¹⁵. Per basisteam hebben we aselect twee operationeel experts wijk geselecteerd.
- Operationeel specialisten A: uit vooronderzoek blijkt dat een aantal van de operationeel specialisten met het thema belast is¹⁶. Per basisteam en van de DR hebben we aselect één operationeel specialist geselecteerd. Omdat basisteam Amersfoort ten tijde van ons onderzoek geen operationeel specialisten A hadden, hebben we een operationeel specialist C aan de steekproef toegevoegd.
- Teamchefs: zij dienen hun team te faciliteren en zijn vanuit hun functie eindverantwoordelijke voor het bewakingsgebied. Van elk basisteam hebben we de teamchefs geselecteerd. Dat waren er op moment van selecteren één voor basisteam Amersfoort en Heuvelrug en twee voor de andere basisteams en de DR.

Om een vergelijking te kunnen maken tussen bevindingen uit de literatuur en de zienswijzen van de politiemensen en burgers, hebben wij een aantal vragen opgesteld met begrippen uit de literatuur. De onderstaande vragen zijn gebaseerd op de literatuur en richten zich met name op het begrip burgerparticipatie, randvoorwaarden en factoren. Daarnaast richtten wij ons door middel van de vragen op verbeterpunten en gebreken in Oost-Utrecht.

¹⁵ Uit vooronderzoek bleek dat in basisteam BES een Operationeel expert wijk burgerparticipatie in zijn portefeuille heeft.

¹⁶ In ieder geval een operationeel specialist A bij de DR.

1	Wat versta je onder burgerparticipatie?
2	A) Ben je zelf betrokken geweest bij een zaak met burgerparticipatie? → Ja/Nee. B) Je hebt aangegeven dat je zelf betrokken bent geweest bij een zaak met burgerparticipatie. Hoe verliep dat?
3	Welke randvoorwaarden zijn volgens jou cruciaal bij burgerparticipatie?
4	Wat heb je nodig om goed met burgers samen te kunnen werken?
5	A) Mis je iets in wat je nodig hebt om goed met burgers samen te kunnen werken? → Ja/Nee. B) Je hebt aangegeven dat je iets mist in wat je nodig hebt om goed met burgers samen te kunnen werken. Wat mis je daarin?

De vragenlijsten zijn digitaal verstuurd naar de e-mailadressen van de respondenten. Zij hebben drie weken de tijd gehad om via een link online de vragen te beantwoorden. Eén week voor de sluitingsdatum van de vragenlijst hebben de respondenten een rappel ontvangen. Van de 44 verzonden vragenlijsten zijn er 21 retour gekomen. Dit betreft een respons van bijna 48%. De antwoorden zijn aangeleverd in een Word-document. De inhoud daarvan is door ons geanalyseerd door middel van codes/sleutelbegrippen die we aan de hand van de antwoorden hebben vastgesteld. Vervolgens hebben we gekeken hoe vaak deze voorkwamen in alle antwoorden van de respondenten. De vragenlijst is anoniem ingevuld dus we konden geen nadere vragen stellen of om uitleg vragen. Zie bijlage I en II voor de uitnodiging en alle antwoorden van de respondenten.

2.2.3 Focusgroeponderzoek

Focusgroeponderzoek is een vorm van groepsinterviews. Het is een gerichte vorm van kwalitatief onderzoek waarin meningen van mensen over een specifiek onderwerp worden geïnventariseerd en beschreven (Baarda et al., 2012; Verhoeven, 2018).

Wij hebben voor deze onderzoeksmethode gekozen, omdat wij de ervaringen en meningen van burgers met betrekking tot burgerparticipatie in Amersfoort en Den Dolder inzichtelijk wilden maken. In Amersfoort hadden buurtvaders een aandeel in een rustig verlopen jaarwisseling en in Den Dolder werden burgerrechercheurs ingezet om het aantal autobranden te doen stoppen. We hebben bewust gekozen voor een doelgroep die daadwerkelijk met de politie in district Oost-Utrecht heeft samengewerkt, omdat we veronderstellen dat hun kennis en ervaring waarschijnlijk meer handvatten zullen opleveren. We hebben tevens voor deze methode gekozen omdat mensen die dezelfde ervaring hebben ondergaan in een groepsgesprek beter en meer informatie uitwisselen, *'het effect van interactie'* (Verhoeven, 2018, p. 147).

Voor het focusgroeponderzoek in Den Dolder hebben we uit een namenlijst van deelnemers die zich op hadden gegeven als burgerrechercheur, een systematische steekproef getrokken met aselect begin. Wanneer we niemand konden bereiken hebben we de volgende op de lijst benaderd. We hebben alle geselecteerden persoonlijk gebeld en, nadat zij aangaven mee te willen werken, een persoonlijke uitnodiging per e-mail gestuurd, zie bijlage III. Van de acht uitgenodigde personen zijn er uiteindelijk zes aanwezig geweest. Er was één afzegger en één was het vergeten.

Van de buurtvaders hadden we geen lijst met namen. De coördinator vanuit de gemeente heeft ervoor zorg gedragen dat uiteindelijk acht buurtvaders deel hebben genomen aan het groepsinterview. Het criterium was wel dat ze betrokken moesten zijn geweest bij de

jaarwisseling van 2017-2018. We hebben de coördinator een e-mail gestuurd met daarin informatie over het onderzoek en onze gegevens.

Tijdens de focusgroepinterviews hebben wij gebruik gemaakt van topics. Het betrof een ongestructureerde vorm van interviewen waarbij het perspectief van de geïnterviewde voorop stond en waarin ruimte was voor inbreng van de respondent. De topics kwamen onder andere tot stand naar aanleiding van het literatuuronderzoek. In bijlage IV treft u de topiclijst.

Tijdens het interviewen fungeerde een van ons als gespreksleider en droeg zorg voor de structuur, het feit dat de meeste topics aan bod kwamen en hij lette er op dat elke deelnemer inbreng had. De ander typte zoveel mogelijk mee en stelde aanvullende vragen waar nodig. Door middel van parafraseren en samenvatten hebben we getracht zo goed mogelijk te begrijpen van wat er werd gezegd. Beide groepsinterviews zijn met toestemming van de groepsleden opgenomen door middel van zowel een laptop als mobiele telefoon en zijn op verzoek bij ons te beluisteren. In Den Dolder heeft het onderzoek plaatsgevonden in wijkservicecentrum Pelita en in Amersfoort hebben we gebruik mogen maken van wijkcentrum De Groene Stee.

Vanaf de eerst volgende werkdag na de interviews, hebben we de inhoud (het getypte gespreksverslag en de audio-opnames) geanalyseerd en aan de hand van de topics gecodeerd. We hebben tekstfragmenten/uitspraken van de respondenten samengevat in codes en gekeken hoe vaak die codes voorkwamen. We hebben hierbij de opnames teruggeluisterd om zo nauwkeurig mogelijk te kunnen analyseren.

Gegevens groepsleden focusgroepen

We hebben bij aanvang van de focusgroepen gevraagd of de deelnemers enkele demografische vragen wilden beantwoorden. Wanneer er een ? staat dan is de betreffende vraag niet beantwoord. Van de acht deelnemende buurtvaders hebben zeven de vragen beantwoord. In bijlage V treft u de ingevulde lijsten.

Burgerrechercheurs Den Dolder:

	Geslacht	Leeftijd	Status	Hoogst voltooide opleiding	Beroep	Afkomst
1	Man	53	Getrouwd met kinderen	hbo	ICT'er	Nederlands
2	Man	52	Alleenstaand	mbo	Projectleider voorbereiding	Nederlands
3	Man	31	Alleenstaand	wo	Onderzoeksassistent	Nederlands
4	Vrouw	52	Getrouwd met kinderen	mbo	Schoenmaker	Nederlands
5	Vrouw	66	Alleenstaand	mavo	Gepensioneerd	Nederlands
6	Vrouw	46	Alleenstaand met kinderen	mbo	B-verpleegkundige (psychiatrie)	Nederlands

Buurtvaders Amersfoort:

	Geslacht	Leeftijd	Status	Hoogst voltooide opleiding	Beroep	Afkomst
1	Man	43	Getrouwd met kinderen	mbo	Kok	?
2	Man	46	Getrouwd met kinderen	mavo	Ventilatiemonteur	Marokkaans /Nederlands
3	Man	55	Getrouwd met kinderen	hbo	Participatiemakelaar en coördinator buurtvaders	Marokkaans
4	Man	53	Getrouwd met kinderen	mavo	Servicemonteur	?
5	Man	44	Getrouwd	hbo	Ondernemer	Marokkaans
6	Man	54	Getrouwd met kinderen	Geen antwoord	Logistiek medewerker	Marokkaans
7	Man	50	Getrouwd met kinderen	mavo	Aircomonteur	Marokkaans

Voor de beantwoording van de derde deelvraag hebben wij tevens een inventarisatie gedaan onder het sectorhoofd, teamchefs, operationeel experts en specialisten, de districtelijk beleidsadviseur en de afdeling Politieprofessie. Wij hebben in eerste instantie gevraagd wat er in hun team geregeld was met betrekking tot burgerparticipatie. Daarnaast hebben we met de door teamchefs genoemde experts en specialisten gesproken en hen de vraag gesteld hoe zij invulling geven aan het thema burgerparticipatie binnen het team. Van deze gesprekken hebben wij gespreksverslagen gemaakt welke zijn verwerkt in deze thesis.

In onderstaande tabel hebben wij schematisch weergegeven welke dataverzamelmethode we per deelvraag hebben toegepast.

Deelvraag ↓	Deskresearch	Focusgroep- onderzoek	Vragenlijst	Inventarisatie
1 - Hoe wordt burgerparticipatie in de literatuur beschreven?	X			
2 - Welke succes- en faalfactoren, randvoorwaarden en aanbevelingen op het gebied van burgerparticipatie en politie zijn bekend uit de literatuur en eerder onderzoek?	X		X	
3 - Wat is er binnen het district Oost-Utrecht beleidsmatig en procesmatig geregeld met	X		X	X

betrekking tot burgerparticipatie, hoe ervaren politiemensen in het district de samenwerking met burgers en wat hebben zij nodig?				
4 - Hoe hebben burgers die in district Oost-Utrecht wonen en hebben samengewerkt met de politie die samenwerking ervaren en wat zeggen zij over burgerparticipatie?	X	X		

2.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij kwalitatief onderzoek gelden andere factoren voor het verhogen van de validiteit (ook wel geldigheid) en betrouwbaarheid van het onderzoek dan bij kwantitatief onderzoek (Baarda, et al., 2012). Vanwege het interpretatieve karakter van kwalitatief onderzoek wordt het uitsluiten van toevallige en systematische meetfouten niet op dezelfde evidente wijze als bij kwantitatief onderzoek uitgevoerd. Voor validiteit en betrouwbaarheid met betrekking tot kwalitatief onderzoek geven Baarda et. al (2012) de volgende definities:

‘Validiteit is de mate waarin onze manier van werken (dat wil zeggen het verzamelen van gegevens, het analyseren daarvan en het formuleren van conclusies) ons in staat stelt om juiste (waarheidsgetrouwe) uitspraken te doen over het object van onderzoek.’ (p. 243)

‘Betrouwbaarheid is de mate waarin de resultaten onafhankelijk zijn van toeval.’ (p. 243)

Om de validiteit en betrouwbaarheid van ons onderzoek te verhogen, hebben wij gebruik gemaakt van triangulatie. Dat wil zeggen dat we meerdere en verschillende bronnen en methoden van onderzoek gebruiken. De resultaten van de focusgroepen zijn over het algemeen niet generaliseerbaar. Maar, doordat we de gesprekken en focusgroepinterviews hebben opgenomen, konden we nadien nauwkeurig terugluisteren wat er precies gezegd werd en dit vergelijken met onze aantekeningen/gespreksverslagen. Daarnaast hebben wij afzonderlijk van elkaar de belangrijkste thema's en codes vastgesteld en die vervolgens door middel van discussie en overleg vergeleken. Tot slot hebben wij tijdens de focusgroepinterviews geparafraseerd en samengevat om zo te controleren of wij hun antwoorden en uitspraken op de juiste manier interpreteerden. Deze zaken verhogen de betrouwbaarheid en validiteit van ons onderzoek.

Hoofdstuk 3 - Het begrip burgerparticipatie nader bekeken

3.1 Inleiding

In de inleiding van het eerste hoofdstuk schetsten we dat de maatschappij steeds complexer aan het worden is. Boutellier (2011) gaat in zijn boek *De improvisatiemaatschappij* in op die complexiteit van de huidige samenleving. Hij stelt dat waar complexiteit het probleem is, ordening het antwoord moet zijn. Die ordening kan volgens Boutellier georganiseerd worden rond het thema burgerparticipatie, de oproep tot actief burgerschap. Maar daar waar de overheid de burger als probleem ziet, ziet zij hem ook als oplossing. En waar je spreekt over participatie, heb je het ook over machtsverschillen, tegenstellingen en conflicten tussen burgers en met burgers. In het eerste hoofdstuk hebben we tevens kennisgemaakt met het begrip burgerparticipatie. Meerdere definities zijn de revue gepasseerd en we hebben onze eigen definitie uitgelegd. Het werd duidelijk dat burgerparticipatie geen zwart-wit-begrip is.

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op het begrip burgerparticipatie. Burgerparticipatie komt voor in diverse domeinen en wordt op verschillende manieren beschreven, uitgelegd en toegelicht. Wij hebben literatuuronderzoek gedaan om die verschillende manieren nader te bestuderen. Dit geldt eveneens voor de opbrengsten van burgerparticipatie. Hoewel er veel geschreven is over burgerparticipatie, wordt niet altijd specifiek ingegaan op veiligheid en/of de politie. Menig stuk gaat over het (lokale) overheidsbeleid en de vorming daarvan. Zo schrijven Edelenbos en Monnikhof (2001) over hun onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie en hebben Bekkers en Meijer (2010) een verkennend onderzoek gedaan naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burgers. Toch kan deze kennis mogelijk wel van belang zijn voor burgerparticipatie op het gebied van veiligheid.

Er zijn twee punten met betrekking tot burgerparticipatie waar we in dit hoofdstuk nader op ingaan. Eerst beschrijven we een aantal verschillende gradaties van burgerparticipatie. We sluiten het hoofdstuk af met een stuk over de opbrengsten ervan.

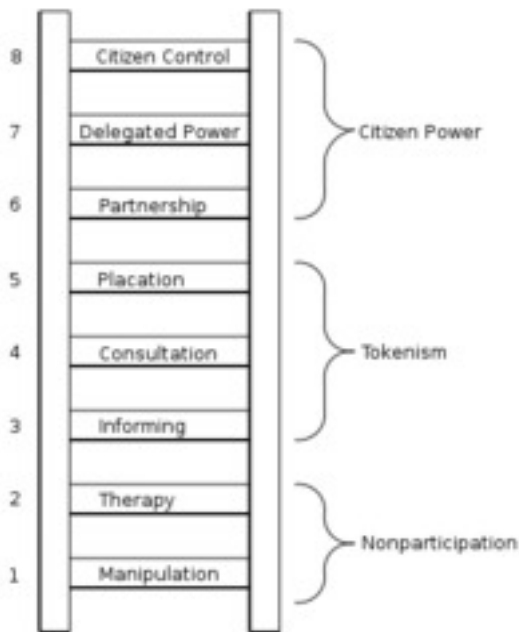
3.2 Verschillende gradaties van burgerparticipatie

Net zoals er meerdere definities van burgerparticipatie bestaan, worden er in de literatuur ook meerdere gradaties van burgerparticipatie beschreven. Er wordt gesproken over verschillende generaties, niveaus, vormen, varianten, etc. We zien een veelvoud aan onderverdelingen en indelingen van het begrip burgerparticipatie. Dit heeft veelal als doel om structuur aan te brengen en inzichtelijk te maken wat er precies bedoeld wordt met burgerparticipatie en hoe het bijvoorbeeld kan worden ingezet.

In deze paragraaf geven wij een weergave van verschillende gradaties die wij in de literatuur zijn tegengekomen. Deze zal ongetwijfeld niet compleet zijn, maar het doel is om inzicht te geven in hoe burgerparticipatie wordt beschreven en nader wordt uitgelegd. Ook hierbij schetsen wij tevens weer de context en daar waar het kan relateren we het aan de politie.

3.2.1 Participatieladder(s)

Een model dat veel gebruikt wordt in de literatuur over burgerparticipatie is de participatieladder. Dit betreft een soort (visueel) meetinstrument of analysetool waarop je de mate van participatie van de burger kan zien. Het zijn een aantal treden die aangeven waarop of in welke categorie burgerparticipatie kan voorkomen. In 1969 werd dit instrument, *'the ladder of citizen participation'* ontwikkeld door de Amerikaanse bestuurskundige Sherry Arnstein.



Figuur 1: Participatieladder van Arnstein (1969)

Hoewel opgeleid als leerkracht lichamelijke opvoeding, maar met ervaring als sociaal werkster en adviseur burgerparticipatie bij de overheid, schreef ze haar artikel in de periode dat ze werkte als manager van een onderzoek naar samenlevingsopbouw voor *The Commons*, een non-profit organisatie. Zij stelde dat er te veel retoriek was rondom burgerparticipatie en te veel misleidende holle woorden (Steyaert, 2014). *'There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process.'* (Arnstein, 1969, p. 216)

Haar uitgangspunt was dat burgerparticipatie gelijk stond aan burgermacht: *'citizen participation is a categorical term for citizen power'* (Arnstein, 1969, p. 216). Want wanneer participatie van burgers niet resulteert in een andere machtsverdeling

tussen wie het heeft en wie het niet heeft, is het geen echte participatie, aldus Arnstein. Het is dan een leeg en frustrerend gebeuren, vooral voor de machteloze burgers: *'participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless'* (Arnstein, 1969, p. 216).

Op de ladder worden acht treden onderscheiden. Elke trede hoger betekent meer participatie van de burger, en dus meer macht. Opvallend is dat de onderste twee sporten niet worden omschreven als participatie, maar juist als non-participatie. De volgende drie zijn volgens Arnstein ook nog geen echte vormen van participatie, maar meer een soort schijnbeweging.¹⁷ Alleen op de hoogste twee sporten hebben we te maken met een pure vorm van burgerparticipatie (Steyaert, 2014). Er zijn weinig stukken over burgerparticipatie waarin Arnstein niet genoemd wordt. Haar ontwerp is hierna door anderen veelvuldig aangepast.

Wij behandelen hier alleen een Nederlandstalige variant van Jurian Edelenbos en René Monnikhof. Zij hebben de ladder voorzien van vijf treden: *informer, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen*. Hoe hoger op de ladder, hoe intensiever de samenwerking tussen bestuur en burger en hoe meer de burger betrokken wordt in het proces van besluitvorming. Ze noemen het ook wel *'vijf gradaties van interactiviteit'*. Edelenbos en Monnikhof (1998) kwamen hier voor het eerst mee in een stuk over de spanning tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigend stelsel. Daarin zetten ze deze vijf gradaties af op een schaal van indirecte naar directe democratie.

¹⁷ Tokenism laat zich volgens ons het best vertalen door schijnbeweging.

1	2	3	4	5
Indirecte democratie		hybride democratie		directe democratie

Zij hanteren deze ladder ook in een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie.¹⁸ Bij interactieve beleidsvorming worden individuele burgers en andere belangstellenden in een vroeg stadium betrokken om te laten participeren in de vorming van het beleid. In hun onderzoek is participatie is een van de thematische perspectieven waar zij op inzoomen. Hieronder lichten we elke trede kort toe.

Informeren: op deze trede is het de overheid (politiek en bestuur) zelf die in hoge mate de besluitvorming bepaalt. Zij informeren de betrokkenen en houden ze op de hoogte, maar laten ze geen input leveren.

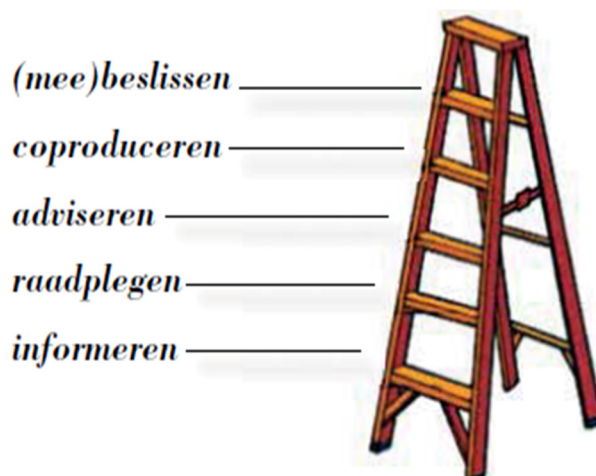
Raadplegen: ook op deze trede is het voornamelijk de overheid die de agenda bepaalt. Zij zien de burger en betrokkenen als gesprekspartner waarbij de gespreksresultaten, overigens zonder enige garantie, als bouwsteen kunnen dienen voor het beleid.

Adviseren: op dit niveau wordt de burger de gelegenheid gegeven om problemen en oplossingen aan te dragen. Deze worden ook daadwerkelijk meegenomen in de ontwikkeling van beleid en de overheid verbindt zich er ook aan. Echter bij de uiteindelijke besluitvorming kan de overheid (beargumenteerd) afwijken.

Coproduceren: bij coproduceren wordt er gezamenlijk een agenda overeengekomen en gezamenlijk naar oplossingen gezocht. Met betrekking tot de besluitvorming heeft de overheid zich verbonden aan die uitkomsten.

Meebeslissen: op dit hoogste niveau van de ladder heeft het ambtelijk apparaat een adviserende rol en wordt ontwikkeling van het beleid en de besluitvorming daarover overgelaten aan de participanten. Er kan nog wel een toetsing plaatsvinden van de vooraf gestelde randvoorwaarden (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

Deze ladder is op meerdere situaties en organisaties toe te passen, zo ook op de politie. In *het Tijdschrift voor de Politie* stelt Nicolien Kop de vraag of we met betrekking tot de opsporing niet een treetje hoger kunnen op de participatieladder.¹⁹ Zij refereert hierbij aan de sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing uit 2016 met als titel *Handelen naar waarheid*. Daarin werd geconstateerd dat het betrekken van burgers bij de opsporing kansen biedt. Zonder de burger (als bijvoorbeeld aangever of getuige) is er bijna geen opsporing mogelijk en ook voor andere zaken is de politie vaak afhankelijk van de medewerking van burgers. In het artikel stelt zij dat de politie in het contact met burgers vaak zendend en informerend van aard is. Burgers worden gewaarschuwd (informereren) om informatie gevraagd (raadplegen) en zij krijgen



Figuur 2: Participatieladder van Edelenbos en Monnikhof

¹⁸ Op initiatief van het Instituut voor Publiek en Politiek (nu ProDemos, zie voetnoot 5) zijn via het onderzoeksprogramma *Proeftuinen van de lokale democratie*, een aantal gemeenten onderzocht door onderzoekers van vijf verschillende universiteiten.

¹⁹ Nicolien Kop is psycholoog en lector Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde aan de Politieacademie.

(steeds meer digitaal) de mogelijkheid om informatie en ideeën naar de politie te sturen. Deze vormen van burgerparticipatie zijn voornamelijk in te delen op de onderste drie treden van de participatieladder; *informer*en, *raadplegen* en *adviseren* en verplicht de politie eigenlijk tot niets.

Maar de vraag was juist of we niet hoger op de ladder konden komen. Het liefst naar een situatie waarin de politie als het ware participeert in plaats van de burger. Er zijn enkele experimenten geweest met het online delen van onderzoeksinformatie met een aantal burgers die vervolgens konden meedenken en bijdragen aan een oplossing. Echter, van beslissende burgers was nog geen sprake.

Een ander voorbeeld waarvan je zou denken dat de burger het (grotendeels) voor het zeggen heeft, is de Rotterdamse werkwijze *Buurt Bestuurt*. Op de website van de gemeente Rotterdam is te lezen dat bewoners samen met de politie, gemeente en andere partners werken aan een veilige, schone en leefbare wijk.²⁰ Het uitgangspunt is dat de bewoners zelf het beste weten wat er nodig is in de buurt. Wanneer zij zien dat er vaak te hard gereden wordt, dan moet de politie gaan controleren en de resultaten terugkoppelen. Het lijkt heel simpel. Maar criminoloog Marc Schuilenburg waarschuwt voor illusies en zet vraagtekens bij de veronderstelde burgerkracht in de participatiesamenleving. Hij baseert zijn waarschuwing op zijn eigen ervaring. Twee jaar lang woonde hij de bijeenkomsten van *Buurt Bestuurt* bij in Rieder-Noord, een wijk in de Rotterdamse deelgemeente Hillesluis. Hij stelt dat de overheid uitgaat van goed opgeleide burgers die in staat zijn om de problemen te analyseren en vervolgens op te lossen. De realiteit is echter weerbarstiger. Hij roept de overheid op om goed te kijken wie die burgers zijn waar ze een beroep op doen, want niet iedereen participeert in gelijke mate (Schuilenburg, 2015). Een ander zeer recent negatief bericht over de *Buurt Bestuurt*, komt van een groep betrokken inwoners uit de Rotterdamse wijk Spangen. Zij zijn ermee gestopt en voelen zich niet gehoord. Druppel was dat de wijkagente vertelde dat ze ergens anders ging werken. De groep baalt dat opbouwwerkers, ambtenaren en wijkagenten zo vaak wisselen. ‘*En iedere keer moeten we weer helemaal opnieuw beginnen*’, verzucht een van hen. Na jarenlange inzet zien ze geen resultaat (Kooyman, 2018). Er is dus nog een hele wereld te winnen.

3.2.2 Vormen, categorieën, typen en dimensies

In het eerder aangehaalde rapport *Burgers in veiligheid* (2014) wordt burgerparticipatie gecategoriseerd in zeven vormen. Dit betreffen vormen waarin burgers participeren. We nemen ze hier letterlijk over (Van der Land et al., 2014, p. 5):

1. *Toezicht*: in gezamenlijkheid informele sociale controle uitoefenen in de (semi) openbare ruimte en/of met behulp van technologie elkaar informeren over ongewenste situaties en zo criminele of overlast veroorzakende personen ontmoedigen; bijvoorbeeld buurtvaders en WhatsAppgroepen.
2. *Opsporing*: informatie verzamelen ten behoeve van de opsporing van verdachte personen en zo criminaliteit en overlast actief tegengaan; bijvoorbeeld burgerrechercheurs en WhatsAppgroepen.
3. *Zorg voor de openbare ruimte*: verbeteren en verfraaien van de openbare ruimte en zo crimineel of overlastgevend gedrag bestrijden en dempen; bijvoorbeeld bewonersbudgetten.

²⁰ <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/buurt-bestuurt/>

4. *Conflictbemiddeling*: bewoners met vaardigheden uitrusten om zelf onderlinge conflicten op te lossen en zo de woonoverlast in buurten terugdringen; bijvoorbeeld buurtbemiddeling.
5. *Contactbevordering*: contact bevorderen tussen bewoners of tussen bewoners en de politie en zo het onderlinge vertrouwen vergroten; bijvoorbeeld Politiekids, veiligheidslessen en gedragscodes.
6. *Informatiebemiddeling*: informatie verzamelen en toegankelijk maken en zo burgers en instanties van meer of betere informatie voorzien; bijvoorbeeld Onze Buurt Veilig en de Politie-app.
7. *Beleidsbeïnvloeding*: vergroten van de zeggenschap van burgers bij de totstandkoming van beleid gepaard aan coproductie in de uitvoering van beleid en zo beleid beïnvloeden; bijvoorbeeld Buurt Bestuurt.

Terpstra, hoogleraar criminologie, onderscheidt in zijn boek *Het veiligheidscomplex* (2010) twee hoofdcategorieën van burgerbetrokkenheid rond onveiligheid, namelijk autonome burgerinitiatieven en activiteiten waarbij burgers binnen lokale veiligheidsnetwerken samenwerken met diverse instanties.²¹ De eerste zijn vaak weinig georganiseerd, kortdurend en zonder echte betrokkenheid van instanties. Denk hierbij aan het ingrijpen van burgers op straat, of aan een stille mars en protest. Dit laten we hier buiten beschouwing. De tweede hoofdcategorie kennen een grotere mate van organisatiekracht.

Deze activiteiten worden onderverdeeld in vier basistypen van burgerbetrokkenheid in lokale veiligheidsnetwerken. Vaak vinden deze op buurt- of wijkniveau plaats en zijn gericht op concrete leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Bij die vier basistypen wordt onderscheid gemaakt tussen beperkte autonomie en meer autonomie. Uit dit geheel zijn vervolgens twee dimensie te herkennen in de rol die burgers spelen: (mee)praten en (mee)doen. Het bovenstaande is schematisch weergegeven in onderstaand schema.

	Beperkte autonomie	Meer autonomie
(Mee)praten	1. 'ogen en oren'	2. adviseurs of deelnemers aan besluitvorming
(Mee)doen	3. zelfredzaamheid	4. zelfbeheer

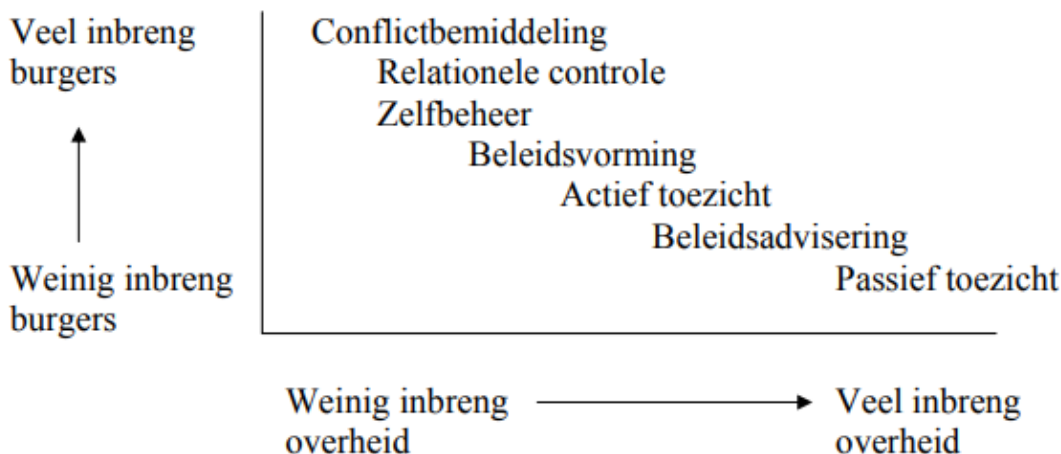
1. Denk hier bijvoorbeeld aan Burgernet. De burger als informatiebron die het liefst niet zelf in dient te grijpen.
2. Doel van dit type burgerparticipatie is om burgers een 'stem' te geven. Een gemeente kan bijvoorbeeld draagvlak creëren door wijkshouwen of burgerpanels te organiseren.
3. Bij dit type proberen burgers zelf tot oplossingen te komen. Vaak wordt dit geïnitieerd door instanties als politie, gemeente of welzijnswerk.

²¹ Terpstra gebruikt de termen burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie door elkaar.

4. Zelfbeheer wordt vaak door (ontevreden) burgers of ondernemers uitgevoerd en gefinancierd, denk bijvoorbeeld aan particuliere bewaking op een industrieterreinen. Maar in de praktijk is er toch vaak samenwerking met de politie (Terpstra, 2010).

Een soortgelijke indeling komen we ook tegen in het in hoofdstuk 1 genoemde onderzoek van Van Caem, *Verborgene kracht* (2008). Zij spreekt over veel of weinig inbreng van de burgers én over veel of weinig inbreng van de overheid. Voor haar onderzoek zijn een groot aantal burgerprojecten in Amsterdam bestudeerd die vervolgens gecategoriseerd zijn.²² Hierna zijn die categorieën beoordeeld op het hebben van veel of weinig inbreng van burgers en overheid. Schematisch laat zij dat als volgt zien:

Mate van inbreng burgers/overheid bij de categorieën



Figuur 3 Mate van inbreng burgers/overheid (Van Caem, 2008, p. 188)

Door middel van alle in deze paragraaf genoemde gradaties en vormen van burgerparticipatie, wordt meer inzicht verkregen en mogelijk enige hulp geboden in zowel de structuur als in hoe je burgerparticipatie in kan zetten. En nogmaals, dit betreft geen compleet en uitputtend overzicht.

3.3 Opbrengsten

In deze laatste paragraaf gaan we kort in op het effect van burgerparticipatie. Beter gezegd: wat levert het op? We hebben gekeken naar de literatuur en geven hier een weergave van enkele opbrengsten die wij tegen zijn gekomen of zelf hebben geconstateerd tijdens de focusgroeponderzoeken.

Met betrekking tot de opbrengsten zou je een onderscheid kunnen maken tussen *output* en *outcome*.²³ Met output bedoelen we resultaten, zoals bijvoorbeeld het aantal conflicten wat door middel van buurtbemiddeling is opgelost. Bij outcome denken we aan een groter effect. Dit kan zijn dat het veiliger is geworden, maar het kan ook betrekking hebben op de relatie met de burger. Denk hierbij aan bijvoorbeeld wederzijds begrip of meer inzicht. Voor beide geldt dat het moeilijk te meten is en dat het (wellicht) nog moeilijker is om causale verbanden te leggen tussen een vorm van burgerparticipatie en bijvoorbeeld minder (objectieve/geregistreerde) criminaliteit.

²² Voor een nadere uitleg van de categorieën verwijzen we naar de bron zelf.

²³ Deze termen hebben wij ontleend aan onze lessen organisatiewetenschappen op de politieacademie.

De Strategische onderzoeksagenda van de politie geeft aan dat er naar burgerparticipatie op lokaal niveau nog weinig onderzoek is gedaan en dat er nog weinig bekend is over het effect van burgerparticipatie op de objectieve en subjectieve veiligheid en op het vertrouwen in de politie (Politieacademie, 2015). Toch zijn er wel onderzoeken die er wat over zeggen. Soms heel specifiek in een bepaalde casus, soms meer overstijgend.

Zo zijn de onderzoekers Sollie en Kop (2013) nauw betrokken geweest bij een experiment waarbij de politie een dossier online heeft gezet op politie.nl met als doel de burger actief te betrekken bij het oplossen van deze moordzaak. Het publiek werd gevraagd om hypothesen en scenario's aan te leveren waarop het opsporingsteam zich zou kunnen richten. Het betrof een zaak waarin op 18 februari 2013 een Iraanse asielzoeker dood werd aangetroffen in buitengebied van Oisterwijk. Hij bleek te zijn overleden aan een steekwond.

Vanuit het Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde, heeft de politieacademie hier vervolgens onderzoek naar gedaan en hebben zij hun bevindingen vastgelegd in het rapport *Burgerparticipatie bij opsporingsonderzoek Venne* (2013). Ondanks de vele (soms erg uitgebreide) reacties, heeft geen van deze reacties van het publiek geleid tot extra opsporingsactiviteiten, enig nieuw inzicht of oplossing van deze zaak.

Er kwamen veel positieve reacties op het experiment, maar er waren ook negatieve klanken te horen. Zo noemt rechtspsycholoog Peter van Koppen het *'een diskwalificatie van je eigen vak'* (p. 39). Alsof iedere willekeurige burger researchwerk kan doen. Hij geeft ook aan dat de burger slechts een beperkte hoeveelheid aan informatie krijgen en je te maken hebt met de privacy van allerlei mensen. Hij verwoordt dat als:

'Wij vragen burgers mee te denken en dan moet je ze informatie geven. Welke selectie aan informatie geef je ze. Dat is ten eerste een selectie aan informatie die gemaakt wordt door de rechercheurs die kennelijk niet instaat zijn om de zaak op te lossen. En bovendien moet je een zodanige selectie geven dat je niet alle privacy van allerlei mensen gaat schenden. En researchwerk is nou eenmaal het schenden van de privacy van heel veel mensen. Dat hoort er bij. Als je dus de burgers het goed wilt laten doen, dan is het uitermate onethisch en als je het ethisch wilt doen, dan kunnen ze nooit helpen. We hebben bijvoorbeeld gezien in zaken als Marianne Vaatstra, waar allerlei mensen hun eigen onderzoekje zijn gaan doen op een uitermate onsmakelijke manier. En dat zou je hier ook kunnen verwachten als je mensen oproept om dit soort werk te gaan doen.' (p. 39)

Hij merkt geeft daarbij ook nog op dat het zeer arbeidsintensief is om al het materiaal dat je binnenkrijgt te onderzoeken. En dat is wel wat je moet doen als je de burger serieus neemt en ze vraagt om te helpen.

In *Burgers in veiligheid* (2014) concluderen de onderzoekers dat het veiligheidsgevoel de belangrijkste opbrengst van burgerparticipatie is, voor zowel de burger zelf als voor de politie. Deze conclusie is gebaseerd op en afgeleid van onder andere deskresearch, interviews en praktijkervaringen. Dit veiligheidsgevoel laat zich dan vertalen naar zaken als:

'zich veiliger voelen, een gevoel van controle ervaren over de omgeving, meer vertrouwen hebben in andere bewoners of in de politie, het gevoel een nuttige bijdrage te leveren aan de samenleving of aan de zelfredzaamheid van ruziënde bewoners, een plezierig gevoel overhouden aan nieuwe sociale contacten of een fraaiere openbare ruimte, of een gevoel van herkenning en tevredenheid over de beleidsdoelstellingen van gemeente of politie' (p. 6).

Ook wordt het vertrouwen in de politie genoemd als concrete opbrengst in een opsporingsonderzoek naar een aantal brandstichtingen in Blaricum en Laren waarbij burgerrechercheurs betrokken werden. Mede door hun hulp is de brandstichter opgepakt. De betreffende burgerrechercheurs kregen dit resultaat te horen voordat het via de media naar buiten werd gebracht. Ze werden niet alleen serieus genomen, maar ze voelden het ook. Voor de politie een mooi resultaat: *'We kunnen er niet meer stuk'*, aldus de teamchef (p. 53).

Daarnaast werd geconcludeerd dat de samenwerking tussen de politie en de burgers in bijna alle onderzochte projecten verbeterd was en dat een afschrikwekkende preventieve werking ook als opbrengst genoemd kan worden.

Maar zoals hiervoor al aangegeven, wordt in het rapport ook nadrukkelijk vermeld dat er vaak geen harde uitspraken kunnen worden gedaan of causale relaties kunnen worden vastgesteld met betrekking tot bepaalde effecten of opbrengsten. Opbrengsten worden veelal gebaseerd op eigen inschattingen, het zgn. *'anekdotisch bewijs'* (p. 77).

Wanneer er sprake is van een gelijkwaardige samenwerking, is een van de opbrengsten van burgerparticipatie een betere informatiepositie. Dit is een van de bevindingen uit *Verborgene kracht* (2008).

We willen deze paragraaf afsluiten met een meer 'overstijgende' opbrengst van burgerparticipatie, namelijk een fijnere samenleving. Deze wordt heel mooi beschreven door Boutellier in zijn boek *De improvisatiemaatschappij* (2011). In de huidige complexe samenleving met steeds meer individualisering, zijn veel mensen hun vertrouwde omgeving verloren. De verzuiling is niet meer, maar de roep is groot om ergens bij te horen. Hij stelt dat waar complexiteit het probleem is, ordening het antwoord moet zijn. Die ordening kan volgens Boutellier (2011) georganiseerd worden rond het thema burgerparticipatie.

3.4 Samenvattend

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat de participatieladder een veelgebruikt model is om te bepalen waar de mate van participatie van de burger zit. Volgens de oorspronkelijke bedenker van dit model, Sherry Arnstein, staat burgerparticipatie gelijk aan burgermacht; wanneer burgers in de samenwerking geen (vorm van) macht hebben, kun je volgens haar niet spreken van burgerparticipatie.

Daarnaast hebben we laten zien dat burgerparticipatie in de literatuur in vele vormen wordt beschreven en uitgelegd. In deze vormen zien we terug dat burgerparticipatie veelal wordt onderverdeeld aan de hand van meer of mindere mate van autonomie en/of inbreng van burgers.

De opbrengsten van burgerparticipatie zijn een toename van het veiligheidsgevoel, meer vertrouwen in de politie, een afschrikwekkende preventieve werking op criminaliteit en overlast, een grotere meldingsbereidheid en daarmee samenhangend, een betere informatiepositie.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de factoren die bijdragen aan het succes of falen van de samenwerking tussen burgers en overheid, en dan met name de politie.

Hoofdstuk 4 - Succes in burgerparticipatie

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk schetsten we een beeld van burgerparticipatie. Het belang van burgerparticipatie is, gezien de huidige maatschappij en ontwikkelingen, evident. Om kansen voor burgerparticipatie in politiedistrict Oost-Utrecht te kunnen zien, is het van belang dat ook wordt gekeken naar de factoren die aan participatie bijdragen. Deze kunnen we vergelijken met de resultaten van onze focusgroepinterviews en vragenlijsten.

Hoewel naar effecten van burgerparticipatie nog niet veel onderzoek is gedaan, bestaat er wel literatuur over beweegredenen en succes- en faalfactoren. Deze onderzoeken bestaan voor een groot deel uit casestudies. Een aantal van deze casestudies gaan specifiek in op het multiculturele aspect. Ook in het district Oost-Utrecht wonen mensen met zeer verschillende achtergronden en afkomsten.

In dit hoofdstuk schetsen wij een overzicht van de factoren, voorwaarden en aanbevelingen met betrekking tot burgerparticipatie. Dat doen wij door eerst een aantal algemene principes te behandelen, om vervolgens praktische en daarmee voor de politie concrete handvatten te belichten. We gaan tevens in op enkele dilemma's en drempels met betrekking tot burgerparticipatie.

4.2 Randvoorwaarden voor burgerparticipatie

Wat maakt participatieprojecten en –initiatieven nou succesvol? En waarmee moeten overheidsinstanties en meer specifiek de politie bij participatie rekening houden? Het antwoord op die vragen is van belang om toekomstige vormen van samenwerking te kunnen doen slagen.

Omdat elk samenwerkingsproject anders is, is het lastig om een universele handleiding voor burgerparticipatie te creëren. Echter, in meerdere onderzoeken zien we wel een aantal zelfde factoren terugkomen. Neem bijvoorbeeld de factor vertrouwen (Van der Land et al., 2014; WRR, 2012), die in beide onderzoeken zowel als randvoorwaarde als opbrengst bij burgerparticipatie wordt genoemd.

Hierna gaan we nader in op deze en andere voorwaarden voor burgerparticipatie. We beginnen met voorwaarden en drempels waarmee iedere participerende publieke organisatie rekening mee moet houden. Daarna kijken we naar een aantal initiatieven waarbij de politie betrokken is geweest om te eindigen met praktische aanbevelingen voor de politie.

4.2.1 Algemene principes

Meerdere factoren zorgen ervoor dat de slagingskansen van samenwerking tussen de overheid en burgers toeneemt. Wat zijn die factoren en wat wordt er over gezegd?

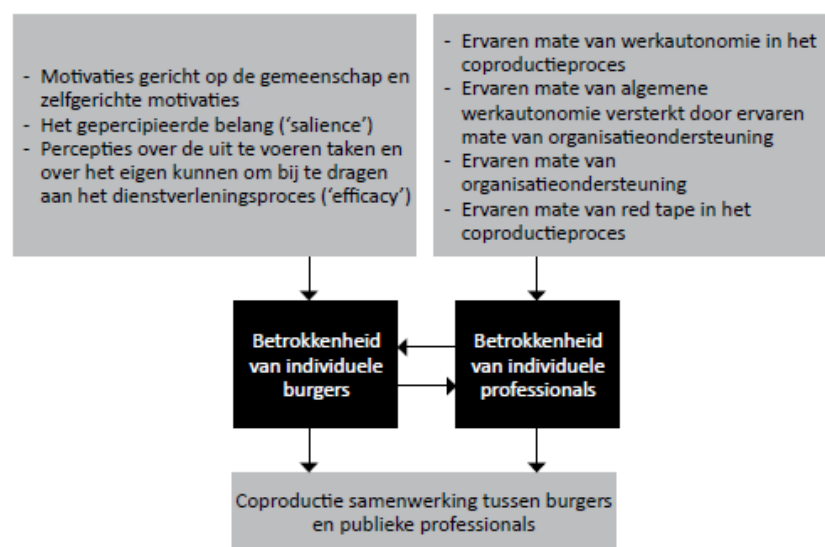
Betrokkenheid en sociale kracht

Het lijkt bijna vanzelfsprekend dat betrokkenheid leidt tot burgerparticipatie. Dat betrokkenheid ook daadwerkelijk tot burgerparticipatie leidt, is door Van Eijk in 2017 vastgesteld. Het bevorderen van burgerbetrokkenheid bij participatieprojecten en –initiatieven maakt meer kans op succes door verschillende factoren. Het betreft de aanwezigheid van sociaal kapitaal, het herkennen van een probleem of risico door de burger, het voelen van verantwoordelijkheid voor dit probleem, voelen dat iets aan het probleem kan worden gedaan en dat de burger het vertrouwen heeft dat een project of initiatief iets aan dat probleem kan doen (Bervoets et al., 2016).

De kracht van succes in deze randvoorwaarden ligt in het feit dat sociale kracht toeneemt.²⁴ Dat draagt bij aan zowel de subjectieve als objectieve veiligheid, al zijn burgerinitiatieven in veel gevallen moeilijk in direct verband te brengen met een toename van objectieve veiligheid. Burgerparticipatie op het gebied van veiligheid komt optimaal tot zijn recht waar goede relaties tussen bewoners onderling en met overheidsinstanties bestaan. Bovendien is de veiligheidsbeleving van burgers van groot belang voor de legitimiteit van de politie (Van der Land et al., 2014, p. 6 en 7). Van der Land et al. (2014) geven aan dat het maar de vraag is of inzetten op burgerparticipatie waardevol is bij het ontbreken van goede onderlinge relaties. Deze sociale kracht lijkt in veel onderzochte burgerprojecten en – initiatieven een voorwaarde voor succes te zijn. De samenwerking tussen politie en burgers lijkt tot een verbetering in hun contact te leiden, maar de politie moet de verwachtingen dan wel waar weten te maken.

In een uitvoerig onderzoek door Van Eijk (2017) over coproductie, een van de niveaus van burgerparticipatie op de participatieladder, is gekeken naar de beweegredenen van burgers en publieke professionals bij het aangaan van dat niveau van samenwerking. In dit onderzoek wordt duidelijk dat de positieve effecten van burgerparticipatie nog grotendeels op aannames berusten, omdat het aantal onderzoeken daarnaar beperkt is. Wat wel gesteld kan worden, is dat betrokkenheid van zowel publieke professionals als burgers leidt tot meer coproductie. De mate van betrokkenheid kan onder andere worden bevorderd door wederzijdse explicitering van waardering voor de inspanningen en het opleveren van een zinvolle uitkomst. Zoals in figuur 1 te zien is, kan de mate van betrokkenheid van publieke professionals worden bevorderd door het gevoel van autonomie, steun vanuit de eigen organisatie en het gevoel dat zij weinig rekening hoeven te houden met bureaucratische regels en protocollen.²⁵ Deze drie zaken lijken vanzelfsprekend, maar gezien het feit dat in veel politieteams sprake is van krapte en schaarste, worden participerende politiemensen vaak meegetrokken in de waan van de dag.

Organisatiecontext & context van het specifieke coproductieproces



Figuur 4 Betrokkenheid en coproductie (Van Eijk, 2017, p. 256)

Naast het bevorderen van betrokkenheid door middel van het investeren in sociale kracht, kan betrokkenheid ook op een andere manier worden gestimuleerd. Het is van belang om de burger niet alleen te laten klagen over problematiek, maar ze daarnaast daadwerkelijk te betrekken bij het bedenken van oplossingen (Van Caem, 2008). Laat je de burger hierbij geheel vrij, of wil je als overheid juist de regie houden? We gaan hierna in op de moeilijkheden die de overheid ondervindt bij het balanceren tussen sturen en loslaten.

²⁴ Het onderzoek van Bervoets, Van Ham & Ferwerda (2016) richtte zich op burgerparticipatie rondom sociale veiligheid en de relatie tussen politie en gemeente.

²⁵ 'Ervaren mate van red tape in het coproductieproces' (Van Eijk, 2017, p.256).

4.2.2 Het stuur loslaten?

De WRR geeft drie randvoorwaarden voor succes bij het vergroten van burgerbetrokkenheid/participatie (2012). Bij burgerparticipatie zijn sleutelfiguren, respect voor burgers en balans tussen sturen en loslaten van groot belang. Hieronder lichten wij deze drie factoren nader toe.

Sleutelfiguren

Sleutelfiguren zijn de aanjagers van burgerinitiatieven. Burgerinitiatieven maken de grootste kans op succes wanneer deze sleutelfiguren verbindende kwaliteiten hebben. Binnen succesvolle burgernetwerken zijn meestal meerdere verbindende sleutelfiguren te vinden.

Van der Land et al. (2014) spreken ook wel van de zogenaamde 'best persons'. Dat zijn: *'[...]personen, vooral professionals maar ook anderen, die in de meest problematische buurten succes boeken omdat zij de verschillende logica's van de systeemwereld en de leefwereld van burgers met elkaar weten te verbinden. Ze zijn resultaatgericht, bevlogen, empathisch en kunnen goed netwerken. Het zijn bij uitstek diegenen die in staat zijn een werkingsprincipe te herkennen en die al trekkend en duwend te effectueren en in resultaten om te zetten.'* (p. 76)

Respect voor burgers

Investeren in betrokkenheid door burgers en professionals leidt tot meer coproductie (Van Eijk, 2017). Vanuit het oogpunt van professionele organisaties is het dan ook nuttig om kritisch te kijken naar de manier waarop zij betrokkenheid stimuleren. Met respect voor de burger bedoelt de WRR (2012) dat zij serieus moeten worden genomen. Dat kunnen professionals tot stand brengen door een goede informatie-uitwisseling te borgen, burgers nadrukkelijk te blijven betrekken bij besluitvorming en niet te verzanden in bureaucratische formele participatieprocedures.

Loslaten als het kan, sturen wanneer het nodig is

Er is sprake van een spanningsveld tussen een vaak nog top-down ingestelde overheid en vrije en flexibele burgers. De klassieke neiging van overheidsinstanties is dat zij de burger nauwelijks écht bij beleid en uitvoering betrekken. Overheidsorganisaties hebben vaak nog moeite om de balans tussen loslaten en sturen te vinden. Burgerparticipatieprojecten hebben een grotere kans van slagen wanneer betrokken overheidsinstanties de juiste balans tussen sturen en loslaten weten te vinden. Met een open blik naar de vaak creatieve en minder aan regels gebonden burgers kijken en luisteren én het loslaten van initiatiefnemers, stimuleert eigenheid en eigenaarschap (Van Steden, Boelens, & Drenth, 2018). Dat betekent niet dat overheidsorganisaties geen regels en voorwaarden mogen opstellen voor initiatieven, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van subsidie of andere publieke middelen. Bij de politie zal daarvan minder sprake zijn, maar het maken van afspraken en stellen van voorwaarden zorgt in ieder geval voor duidelijkheid en borging.

Ook in de onderzoeken van Bervoets et al. (2016) en Van Caem (2008) komt dat spanningsveld duidelijk naar voren. Bervoets et al. (2016) stellen dat dilemma's van gemeenten op het gebied van burgerparticipatie in sociale veiligheid liggen in de vraag of zij moeten aansturen, regisseren of faciliteren. Het creëren van teveel regels en voorwaarden voor participatieprojecten en -initiatieven draagt niet bij aan succes. Het lijkt effectiever om burgers te voorzien van advies en ze het initiatief vooral zelf te laten vormgeven. *'De uitdaging voor gemeenten en politie is om de burger te verleiden bepaalde dingen te doen of te laten'* (Bervoets et al., 2016, p. 34). Eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor een probleem, plek of groep lijken hierbij dus bij te dragen aan succes.

Daarop aansluitend lijkt het alsof de meest duurzame oplossingen van burgerparticipatie worden gevonden bij initiatieven die van burgers zelf komen en bovendien vallen binnen de categorieën relationeel toezicht en conflictbemiddeling (Van Caem, 2008). In figuur 2 is te zien dat de deze twee vormen van burgerparticipatie de grootste inbreng van de burger kennen. Oplossingen van burgers zijn vaak vriendelijker, kosten minder en kunnen rekenen op meer draagvlak. Het onderzoek richtte zich op burgerprojecten die zich op dat moment in de regio Amsterdam-Amstelland afspeelden. Het is aannemelijk dat een deel van de projecten inmiddels niet meer loopt, maar de algemene bevindingen zijn desondanks nog steeds relevant. Hoewel burgerparticipatie sinds 2008, alleen al op technologisch gebied, een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt, schetst het onderzoek twee opvallend herkenbare obstakels: de professionele barrière en het bestuurlijk plafond.

De professionele barrière kan worden gezien als cultuurbarrière in de professionele organisaties die bij burgerparticipatie betrokken zijn. Zo is de politie van oudsher gewend een snelle oplossing te vinden voor de problemen van burgers. Van Caem zoekt de oorzaak daarvoor in prestatieafspraken en kwantitatieve resultaatverplichtingen. Professionals putten vaak uit een bestaand repertoire van oplossingen of maatregelen en laten weinig ruimte voor zelfredzaamheid van burgers. Hun expertise als buurtbewoners lijkt vaak te worden vergeten. Vaak menen professionals het beter te weten dan burgers en geven voorkeur aan hun eigen oplossingen.

Het tweede obstakel, het bestuurlijk plafond, ligt gedeeltelijk buiten de invloedssfeer van de politie. De logge, bureaucratische overheidsinstanties botsen met de vaak flexibele en informele burgerinitiatieven. De snelheid waarmee burgerinitiatieven tot stand kunnen komen, gaan vaak maar slecht samen met de regelzucht van openbare organisaties. Door deze twee obstakels wordt de inbreng van burgers beperkt en de inbreng van de overheid vergroot, terwijl de tegenovergestelde ontwikkeling juist gewenst is.

Wiesenekker (2012) voegt daar tot slot aan toe dat niet alle onderdelen van lokaal bestuur positief tegenover burgerparticipatie staan, mede uit angst voor aantasting van hun autonomie en invloed. Een reactie op deze angst is de regulering en formalisering van burgerparticipatie, ofwel de sturingskant van het eerdergenoemde spanningsveld. We zagen al dat de bureaucratie kan botsen met de dynamische en flexibele wereld van de participerende burger.

Daarom is het van belang dat de professional draagvlak van publieke organisaties geniet en gefaciliteerd wordt in de ruimte, middelen en kennis die hij voor participatie nodig heeft. Van der Land et al. (2014) benadrukken het belang van beleidsruimte van de individuele professional door deze als kritische succesfactor voor burgerparticipatie te bestempelen. De professional moet de ruimte hebben om flexibel en effectief te kunnen optreden bij de vragen en wensen van participerende burgers.

4.2.3 Drempels en dilemma's

Naast de eerder genoemde succesfactoren, noemt de WRR in haar onderzoek ook een aantal drempels.

1. Botsende logica's tussen de leefwereld van burgers en systeemwereld van professionals. Professionals hebben de neiging om eigen procedures, regels en processen boven hun samenwerking met burgers te stellen. Best persons weten deze drempel echter te overkomen.

2. De wisselwerking tussen bureaucratische professionals en vaak steeds beter opgeleide burgers met hun eigen expertise wordt ingewikkelder. Deze drempel heeft raakvlakken met de eerstgenoemde drempel omdat ambtenaren zich publiekelijk voor hun handelen dienen te verantwoorden terwijl burgers vaak gebruik (kunnen) maken van informele structuren. Ook hier zouden de verbindende kwaliteiten van de best persons een uitkomst kunnen bieden.
3. Verschillende tijdsoriëntaties van professionals en burgers verhogen de barrière om tot succesvolle burgerbetrokkenheid te komen. Zo kunnen professionals zich op korte termijn richten terwijl burgers zich op de lange termijn richten en andersom.
4. Mogelijk de grootste barrière ligt in het gebrek aan steun en houvast die de initiatiefnemende burgers van anderen, zowel professionals als andere burgers, ontvangen. Wanneer steun en houvast niet in voldoende mate aanwezig zijn dan zal de burgerbetrokkenheid snel afnemen.

Naast het spanningsveld van loslaten of sturen, zijn er nog twee dilemma's waarmee overheidsinstanties kampen. Het is van belang om deze drie kernproblemen waarmee de burgerparticipatieprojecten in meer of mindere mate te kampen hebben, te kunnen overkomen. De mate waarin een oplossing wordt gevonden voor deze problemen is namelijk van directe invloed op het potentiële succes van burgerparticipatie Van der Land et al. (2014).

Het eerste probleem dat Van der Land et al. (2014) schetsen is dat van representativiteit. Hoe kan de overheid er bij zaken van publiek belang voor zorgen dat participerende burgers verschillen van afkomst, zodat er genoeg draagvlak voor de oplossingen bestaat?

Het eerste vraagstuk hoeft een minder groot probleem te zijn dan Van der Land et al. (2014) suggereren. De representativiteit van burgers houdt niet persé in dat zij namens andere burgers beslissen en handelen, maar eerder dat zij voor een bepaalde zaak staan (Van Stokkom, Becker, & Eikenaar, 2012). Burgers vertegenwoordigen een oplossing. Het gaat niet om de samenstelling en het aantal deelnemers dat wordt vertegenwoordigd, maar om de aard en kwaliteit van de representatie. Deze vertegenwoordiging dient dan wel te voldoen aan een aantal voorwaarden. Zo dient de informeel vertegenwoordigende burger zich responsief op te stellen door zich te richten op het winnen van vertrouwen, door zich te verantwoorden en tot slot door open te staan voor kritiek.

De tweede kwestie die wordt benoemd, is die van onbedoelde negatieve gevolgen. Hoe moeten de burger en professionals met die negatieve gevolgen omgaan? Denk daarbij bijvoorbeeld aan 'naming and shaming' op social media, schending van de privacy en eigenrichting. De onbedoelde negatieve gevolgen zullen specifiek bij bepaalde situaties optreden en pas later blijken, waardoor het moeilijk is om hier vooraf al op voorbereid te zijn.

4.3 Praktische principes

We hebben hiervoor een aantal algemeen geldende principes behandeld voor de samenwerking met burgers. Deze principes gelden voor alle overheidsorganisaties die met burgers samenwerken.

In deze paragraaf behandelen we samenwerkingsvormen en principes die zich meer op de participatie tussen de politie en burgers richten en daarmee van praktischer aard zijn. Allereerst bekijken we de samenwerking tussen burgers met een migratieachtergrond, om vervolgens in te gaan op de factoren emotie en vertrouwen. Daarna behandelen we enkele van

de eerdergenoemde categorieën van burgerparticipatie van Van der Land et al. (2014) en hun belangrijkste werkingsprincipes. Tot slot richten we ons op de praktische aanbevelingen voor de politie die uit de literatuur bekend zijn.

4.3.1 Burgerparticipatie met een migratieachtergrond

Naast het omgaan met de hiervoor genoemde dilemma's, is het voor de politie ook van belang om te kunnen samenwerken met verschillende groepen. Gelden voor de samenwerking met migrantengroepen dezelfde factoren en randvoorwaarden als bij autochtone participanten?

Burgerparticipatie in Nederland blijft namelijk niet uitsluitend beperkt tot autochtone inwoners, ook binnen migrantengroepen worden burgerinitiatieven ontplooid. Daarvan is de buurtvader een van de meest bekende initiatieven. Vaders uit de Marokkaanse en Turkse gemeenschap die onder jongeren aanzien en respect genieten, vinden vaak goede aansluiting bij de jeugd. Deze vorm van toezicht, wordt ook wel relationele toezicht genoemd en baseert zich op de gedachte dat een gedeelde afkomst en achtergrond tot een sterkere wederzijdse erkenning leiden Van der Land et al. (2014).

Een factor die in deze projecten tot succes kan leiden, is het feit dat jongeren het gezag eerder erkennen van personen waaraan zij zich graag spiegelen. Ook in Amersfoort zijn buurtvaders al jaren actief. In ons onderzoek hebben wij ons onder andere gericht op de buurtvaders die zich hebben ingezet rondom de afgelopen jaarwisseling in Amersfoort die, in tegenstelling tot de jaren daarvoor, rustig is verlopen. Dit behandelen wij later uitgebreid.

Een casestudy naar de beweegredenen van Turkse en Marokkaanse initiatiefnemers van burgerprojecten, geeft een aantal aanbevelingen die zich specifiek op deze groepen inwoners richten.²⁶ Het betrekken van migrantengroepen bij wijkgerichte projecten is niet makkelijk. Laagdrempelig en persoonlijk contact tussen burgers en professionals helpt voor deze groepen dan ook bij het opbouwen van vertrouwen (Razenberg, 2016). De onderzochte projecten zijn vaak wijkgericht en worden door enthousiaste, betrokken bewoners geïnitieerd. Projecten waarbij gebruik wordt gemaakt van buurtvaders, rolmodellen en diverse vormen van begeleiding komen in deze gemeenschappen veel voor. Hoewel burgerprojecten in het algemeen voornamelijk worden geïnitieerd door bewoners die tot doel hebben aan de sociale veiligheid bij te dragen, liggen de beweegredenen van Turkse en Marokkaanse initiatiefnemers vaker in het kader van helpen van kwetsbare jongeren (Van Steden et al., 2018). Daar wijken de beweegredenen van participerende allochtone bewoners af van de redenen die autochtone initiatiefnemers vaak hebben. Die initiatiefnemers handelen namelijk vaak vanuit de motivatie criminaliteit of onveiligheid te bestrijden, in plaats van het bieden van kansen aan hun eigen jongeren.

Buurtvaders hebben steun nodig van de overheid, omdat zij door hun achterban als verlengstuk van de politie kunnen worden gezien. Het is dan ook noodzaak om als overheid de buurt goed te informeren. Zonder die steun en informatie vanuit de overheid kunnen buurtvaders anders gezien worden als verraders. Van Steden et al. (2018) geven treffend aan dat de politie en gemeente provocatie, eigenrichting en andere negatieve effecten moeten voorkomen, terwijl professionals tegelijk enorm belangrijk zijn om burgerinitiatieven en collectieve zelfredzaamheid te stimuleren. Balanceren is het devies.

Projecten kunnen verzanden wanneer overheidsprofessionals de burgers hun starre beleidslogica opleggen. Met name maatregelen vanuit de gemeente zorgen voor een zee aan bureaucratische drempels waardoor veel initiatieven al stranden voordat zij goed tot stand zijn

²⁶ Een casestudy van Van Steden, Boelens en Drenth (2018) in opdracht van de Stichting Maatschappij en Veiligheid waarin projecten binnen Turkse en Marokkaanse gemeenschappen centraal hebben gestaan.

gekomen. Net als bij de andere vormen van burgerparticipatie, zal de overheid zich dus flexibel en faciliterend moeten kunnen opstellen.

4.3.2 Emotie en vertrouwen

Bij de factoren die tot betrokkenheid leiden van burgers bij coproductie, zagen we al dat het door de burger ondervonden belang van het probleem en zelfbewustzijn met betrekking tot het eigen kunnen en invloed op het proces van belang zijn.²⁷ Emotie is ook een factor waar rekening mee gehouden moet worden. Emotie leidt tot betrokkenheid en betrokkenheid is een belangrijke voorwaarde voor het doen slagen van samenwerking.

Betrokkenheid van burgers bij burgerparticipatie wordt met name in deze tijd van social media nog eens extra gestimuleerd door emotie (Kerstholt & De Vries, 2018). De zoektochten naar de broertjes Ruben en Julian en Anne Faber zijn voorbeelden van de kracht van emoties en social media op de betrokkenheid van burgers. Kerstholt en De Vries leggen in hun artikel over burgerparticipatie in het Tijdschrift voor de Politie (2018) uit waarom het van belang is dat deze vorm van burgerbetrokkenheid wordt gekanaliseerd. Zij geven aan dat het nut van grote zoektochten met vrijwillige en goedbedoelende burgers door deskundigen wordt betwijfeld, maar de mensenmassa wordt er in ieder geval mee in de hand gehouden.

In het geval van incidenten en gebeurtenissen die gepaard gaan met veel emotie in de samenleving, lijkt het afbreukrisico voor de politie in elk geval groot te zijn. Bij de zoektocht naar Savannah kwam het de politie op grote kritiek te staan omdat zij niet hadden meegezocht en meegedacht met initiatiefnemende speurende burgers (AD, 2017; Haas, 2017; Kreekel, 2017).

Hoewel de keuze van de politie om niet mee te zoeken naar Savannah vanuit politieperspectief goed te verklaren is –de politie dacht Savannah op korte termijn levend bij de latere verdachte in Den Bosch aan te treffen– was het kwaad al geschied. Deze casus zal de betrokken burgers en het netwerk rondom Savannah geen goed hebben gedaan voor het vertrouwen in de politie. Dat, terwijl vertrouwen als noodzakelijke voorwaarde wordt gegeven voor succesvolle participatie (Kerstholt & De Vries, 2018).

Als buurtbewoners elkaar vertrouwen, is de kans dat burgerparticipatie draagvlak en goedkeuring zal ondervinden veel groter (Van der Land et al., 2014). Dat geldt ook voor het vertrouwen van burgers in de professional. Het op de juiste manier kanaliseren van emotie is daarmee een belangrijke uitdaging voor de politie.

4.3.3 De praktijk in categorieën

In het al eerder genoemde rapport *Burgers in veiligheid* van Van der Land et al. (2014), is binnen de zevendelige categorisering van verschillende vormen van burgerparticipatie een aantal cases nader bekeken. Per categorie behandelen zij onder andere het doel, de werkingsprincipes, opbrengsten en problemen. Deze aanpak levert een aantal concrete handvatten op voor de politiepraktijk, die dan wel vaak specifiek voor bepaalde situaties en cases gelden. Niettemin kunnen deze handvatten bruikbaar zijn voor toekomstige participatieprojecten. In deze paragraaf bekijken we de twee meest relevante categorieën. Naast een toelichting noemen we de meest essentiële bevindingen.

Toezicht

Burgertoezicht heeft vaak een preventief doel. Het richt zich op het voorkomen van onveiligheid. Buurtwachten voeren hun werkzaamheden zowel structureel als op ad-hocbasis

²⁷ In het onderzoek van Van Eijk (2017) wordt zelfbewustzijn met betrekking tot het proces en eigen vaardigheden aangeduid als 'efficacy'.

uit. Soms gebeurt dat door individuen, maar collectief zijn zij vaak het sterkst. Dat collectivisme is dan ook een belangrijke werkingsprincipe van burgertoezicht. Vaak zijn deze burgerwachten redelijk autonoom en werken meer samen met de politie dan gemeenten. In de Verenigde Staten en Groot-Brittannië heeft deze vorm van toezicht in sommige gevallen een aantoonbaar positief effect op de objectieve criminaliteit gehad. In Nederland is dat effect (nog) niet vastgesteld. Een van de mogelijke positieve effecten van toezicht is een toename van sociale samenhang onder deelnemende burgers. De spanning tussen de top-down georiënteerde overheid en bottom-up georiënteerde autonome burgergroepen is een gegeven waarmee bij deze vorm van burgerparticipatie rekening moet worden gehouden. Daarnaast kan goede representativiteit van toezichthoudende burgergroepen van hun buurt maar moeilijk worden behaald.

Essentiële bevindingen:

- De worsteling in het vinden van een balans tussen sturen en loslaten is bij deze categorie het grootst. Autonomie van burgergroepen is een belangrijke factor voor het succesvol tot wasdom laten komen en voor het voortbestaan van deze groepen.
- Het vormen van representatieve groepen die uit elk segment van de lokale samenleving bestaan, is maar moeilijk te behalen. Aansturen op het vinden van representativiteit is echter wel een pré.
- Collectivisme is een belangrijk werkingsprincipe van de categorie toezicht.
- Met name binnen deze categorie is het stellen van grenzen om de gevaren van eigen richting te voorkomen, belangrijk.

Opsporing

In deze categorie is het doel het opsporen van verdachte/vermiste personen door middel van nieuwe informatie en gezamenlijke acties en daarmee het verhogen van de subjectieve en objectieve veiligheid. Deze vorm van participatie gaat vaak samen met verschillende vormen van toezicht. Eerder noemden we al burgerrechercheurs en WhatsAppgroepen, maar hier kan ook zeker worden gedacht aan burgerpanels, Opsporing Verzocht en Burgernet. Communicatie is in deze gevallen van burgerparticipatie van groot belang. Mede door transparantie van de politie en het gevoel dat burgers meer controle krijgen over veiligheid in hun omgeving, kan goede communicatie een positieve werking op het vertrouwen in de politie hebben. Een probleem bij het betrekken van burgers in de opsporing kan zijn dat eigenrichting ontstaat. Zo zagen we bij het kopschopincident dat enige jaren geleden in Eindhoven plaatsvond dat de daders strafvermindering kregen omdat hun privacy was geschonden.

Essentiële bevindingen:

- Slechts één bruikbare tip hoeft voldoende te zijn bij het versturen van een massaal verspreid opsporingsbericht. Het voordeel van deze methode in de opsporing is dan ook duidelijk.
- De communicatie met burgers wordt door de beschikbare middelen in de opsporing vergemakkelijkt en de verbinding vergroot.
- Middelen als Burgernet vergroten het veiligheidsgevoel van de burger omdat hun gevoel van controle over de eigen omgeving toeneemt. Daarnaast wordt het beeld dat de burger van de politie heeft positiever.

Contactbevordering

Contactbevordering heeft tot doel om contacten tussen bewoners onderling en bewoners en de politie te bevorderen. Contactbevordering kan in vele vormen plaatsvinden. Voorbeelden zijn bewonersbijeenkomsten, Politiekids en veiligheidstrainingen. Door goede ervaringen in wederzijds contact neemt het vertrouwen in elkaar toe. Het groeien van vertrouwen heeft de grootste kans op succes, wanneer de partijen op structurele wijze samenkomen en de bijeenkomsten een functioneel, dat wil zeggen op leefbaarheid en veiligheid gericht, karakter hebben. Naast het toenemen van vertrouwen, kan contactbevordering ook als opbrengsten hebben dat het gevoel van saamhorigheid en het gevoel van veiligheid groeien. Vertrouwen en saamhorigheid leiden weer tot informele sociale controle. Wanneer vertrouwen in de politie toeneemt, kan dat tot acceptatie van politiewerkzaamheden en een grotere meldingsbereidheid leiden. Contactbevordering kan alleen tot stand komen bij wederzijdse interesse. Het is daarbij van belang overspannen verwachtingen van het contact te managen.

Essentiële bevindingen:

- Vertrouwen, saamhorigheids- en veiligheidsgevoel nemen toe door contactbevordering.
- Contactbevordering heeft de meeste kans op succes wanneer het structureel en functioneel wordt ingezet.
- Contactbevordering kan leiden tot acceptatie van politiewerkzaamheden en een grotere meldingsbereidheid.
- Wederzijdse interesse is een randvoorwaarde voor het doen slagen van contactbevordering.
- Overspannen verwachtingen moeten als drempel worden gezien en kunnen door verwachtingsmanagement worden overwonnen.

4.3.4 Een bundel aan aanbevelingen

De aanbevelingen die op grond van de constatering uit het onderzoek van Van Caem (2008) worden gedaan, zijn in enkele gevallen gelukkig ingehaald door het lerend vermogen van publieke professionals. Een deel van de toenmalige aanbevelingen wordt inmiddels op veel vlakken succesvol toegepast. Het onderzoek geeft echter ook aanbevelingen die nog steeds actueel zijn. Zo bepleit Van Caem dat teleurstelling bij burgers over het niet nakomen van beloftes of het niet handelen naar informatie van burgers door overheidsinstanties uiteindelijk kunnen leiden tot wantrouwen. In de onderzochte cases was vaak sprake van een eenzijdige vorm van burgerparticipatie waarbij de burger de overheid informeert en adviseert maar de overheid de vervolgstappen vervolgens zelf bepaalt. Wel wist Van Caem naar aanleiding van de cases een aantal gemeenschappelijke aanbevelingen te destilleren:

- De politie en overheid mogen het project niet al tijdens de start van de burger overnemen en het liefst helemaal niet. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid worden anders ontmoedigd.
- Bij het oplossen van problemen moeten geen groepen burgers worden overgeslagen (Van Caem, 2008, p. 189). Als voorbeeld kan de jaarwisseling in de wijk De Koppel in Amersfoort worden genomen. In hoeverre zijn de overlastgevers betrokken bij het voorkomen van onrust? In het zoeken naar een oplossing en het voeren van een dialoog bij problemen en conflicten zal de oplossing niet verder reiken dan symptoombestrijding wanneer overlastgevers daarbij niet betrokken worden.

- Het niet of gebrekkig opvolgen en terugkoppelen van de voortgang van projecten door overheid en politie wordt door burgers niet gewaardeerd. Het kan zelfs leiden tot wantrouwen in de politie.
- Als een project eenmaal loopt, dienen de overheid en politie zich niet terug te trekken. Actieve burgers die hun vrije tijd inzetten voor een project en zien dat professionals zich terugtrekken, raken gedemotiveerd. Overheid en politie dienen zich voorwaardenscheppend op te stellen als burgers een project willen starten. Als een project eenmaal loopt is het belangrijk dat overheid en politie contact met de actieve burgers blijven houden en hen blijven stimuleren.
- Zorg ervoor dat afspraken tussen burgers en politie worden geborgd en opgevolgd, in plaats dat er sprake is van symboolpolitiek. Wijs samen met burgers eventueel een onafhankelijke functionaris aan die erop toeziet dat de politie zich aan de afspraken houdt.
- Het is belangrijk dat de achterban goed over de voortgang van het project wordt geïnformeerd. Overheid en politie hebben daarin een belangrijke rol. Als voorbeeld worden buurtouders gegeven, die door hun omgeving als verraders zouden kunnen worden gezien. Doordat de buurt door overheid over de activiteiten wordt geïnformeerd, ontstaat begrip voor de participerende burgers.

Bervoets et al. geven in hun onderzoek Samen Signaleren (2016) naast de eerder genoemde randvoorwaarden ook een aantal praktische aanbevelingen. De rode draad van de aanbevelingen liggen in de balans die de overheid moet vinden tussen sturen en loslaten bij participatie:

1. Samen pionieren – de overheid moet zich richten op coproductie om zo gezamenlijk, zonder initiatief naar zichzelf toe te trekken, volgend en reactief te zijn.
2. Verleiden en loslaten – het is de kunst als overheid om de burger te verleiden zelf initiatieven op te zetten en problemen op te lossen zonder daarbij teveel te sturen. Te actief sturen beïnvloedt het enthousiasme en de motivatie van de burger in negatieve zin.
3. Hanteer ruimere kaders – maak ruime afspraken met de burger door het opstellen van convenanten. Spreek daarbij kaders af in plaats van gedetailleerde regels. Zo wordt voorkomen dat burgerinitiatief wordt gesmoord.
4. Geef grenzen aan – wanneer initiatieven mede tot doel hebben om mensen te corrigeren dan moeten gemeenten en politie waakzaam zijn voor eigen richting. In dat geval zullen professionals wel begrenzend moeten optreden.
5. Evaluer en leer van eerdere projecten.
6. Heb reële verwachtingen.

4.4 Samenvattend

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat burgerparticipatie aan een aantal belangrijke voorwaarden moet voldoen om succesvol te kunnen zijn. Daarbij zijn we eerst ingegaan op voorwaarden en drempels waarmee iedere participerende publieke organisatie rekening moet houden. Daarna hebben we gekeken naar een aantal initiatieven waarbij de politie betrokken is geweest om te eindigen met praktische aanbevelingen voor de politie.

Belangrijke factoren voor burgerparticipatie zijn betrokkenheid, vertrouwen, eigenaarschap, sociale kracht, zelfredzaamheid en respect voor burgers. Betrokkenheid bij coproductie kan zowel bij de burger als bij de professional worden bevorderd. Vertrouwen is essentieel bij burgerparticipatie. Eigenaarschap en zelfredzaamheid hangen met elkaar samen en geven burgerparticipatie een duurzaam karakter. Het is de vraag of investeren in burgerparticipatie zin heeft als sociale kracht ontbreekt. Met respect voor burgers wordt bedoeld dat ze serieus moeten worden genomen. Dat doe je door middel van een goede informatie-uitwisseling, het betrekken van burgers bij het bedenken van oplossingen en het voorkomen van verzanding in bureaucratie.

Voor potentieel succes zal men op een juiste manier om moeten gaan met de mate van representativiteit van burgerprojecten, het vinden van een balans tussen sturen en loslaten en de onvoorziene negatieve effecten. De balans tussen sturen en loslaten kan mede worden gevonden door het geven van beleidsruimte aan individuele professionals om zo optimaal op wensen van burgers te kunnen ingaan. Daarnaast is het belangrijk dat 'best persons', de verbindende professionals, binnen de politie en burgernetwerken aanwezig zijn.

Belangrijke factoren
- Betrokkenheid - Vertrouwen - Eigenaarschap - Sociale kracht - Zelfredzaamheid - Respect voor burgers = serieus nemen, goede informatie-uitwisseling, betrekken bij bedenken van oplossingen, voorkomen van bureaucratie. - Steun en houvast vanuit de politieorganisatie voor burgers en professionals.

Drempels
- Verkrijgen van representativiteit. - Vinden van een balans tussen sturen en loslaten. - Omgaan met onvoorziene negatieve effecten. - Het verkrijgen van steun voor initiatiefnemende burgers en professionals.

Aanbevelingen en kansen
- Vind/werf 'best persons' die burgerparticipatie kunnen ontwikkelen. - Borg de opvolging van afspraken. - Geef grenzen aan maar laat burgers binnen ruime kaders met minimale overheidssturing zelf tot oplossingen en de uitvoering daarvan komen. - Behoud als politieorganisatie contact en blijf burger(groepen) waar nodig ondersteunen. - Geef participerende professionals beleidsruimte. - Informeer de achterban van participerende groepen. - Sla bij het oplossen van problemen geen groepen burgers over. - Differentieer in benadering per burgergroep.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Maak gebruik van emotie en burgerbetrokkenheid: kanaliseer de burger.- Evalueer. |
|---|

In het volgende hoofdstuk kijken we naar wat er binnen het district Oost-Utrecht is geregeld met betrekking tot burgerparticipatie.

Hoofdstuk 5 - Burgerparticipatie binnen het district

5.1 Inleiding

Nu bekend is wat burgerparticipatie inhoudt en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om burgerparticipatie te doen slagen, kunnen we ons verdiepen in burgerparticipatie in het district Oost-Utrecht.

In dit hoofdstuk kijken we eerst naar wat er beleidsmatig en/of procesmatig is vastgelegd en geregeld in het district. We kijken hierbij ook naar wat er op landelijk en eenheidsniveau gezegd wordt over burgerparticipatie. Vervolgens behandelen we de antwoorden die collega's hebben gegeven op de vragen in de vragenlijst.

5.2 Van strategie naar operatie

Het op landelijk en eenheidsniveau opgestelde beleid is van invloed op de uitvoering op districtelijk niveau.

Het inrichtingsplan Nationale Politie (2012) noemt burgerparticipatie een inrichtingsprincipe van de nieuwe politieorganisatie: *'De basis van het politiewerk ligt in de wijk. Daarom is een stevige lokale verankering cruciaal. De politie bevordert en organiseert burgerparticipatie, onder regie van het lokale gezag'* (p.7). De Nationale politie spreekt zich in het document uit voor een intensivering op het gebied van burgerparticipatie. De intensivering van samenwerking met burgers zou onder andere op digitaal vlak moeten plaatsvinden en de burger zou als partner van de politie beschouwd moeten worden.

Het deelrealisatieplan (2012) van de Eenheid Midden-Nederland dat bij de vorming van de Nationale Politie werd opgesteld, wordt burgerparticipatie al als operationeel doel genoemd. Het realisatieplan spreekt van de doelstelling burgerparticipatie in de inrichting van de eenheid te borgen. Tevens geeft het deelrealisatieplan voor het jaar 2017 als doelstellingen dat de basisteams contextgedreven zouden moeten werken, sterk in de verbinding met hun omgeving zouden moeten staan en dat de basisteams verschillende initiatieven met betrekking tot (het verbeteren van) burgerparticipatie zouden moeten hebben lopen. Burgerparticipatie wordt als een van de belangrijkste veranderopgaven van districten en basisteams bestempeld.

Dit is ook terug te lezen in het *Landelijk werkingsdocument districten & basisteams*. Dit document beschrijft de harde kaders voor de inrichting en werking van de districten inclusief de bijbehorende basisteams. Het realiseren van landelijke eenduidigheid is het doel. Burgerparticipatie wordt als belangrijk thema genoemd die als een rode draad door het ontwerp, de inrichting en realisatie heenloopt (Nationale politie, 2017).

Het bovengenoemde deelrealisatieplan Midden-Nederland stelde doelstellingen met betrekking tot burgerparticipatie op eenheidsniveau vast. Het organisatiedeel van de eenheidsleiding van Midden-Nederland dat met uitstekend geschikt is voor het ontwikkelen van burgerparticipatie is het team Politieprofessie. Team Politieprofessie maakt onderdeel uit van de Eenheidsstaf, en ondersteunt de politiechef/eenheidsleiding bij de implementatie van ontwikkelingen in het politievak en de politieorganisatie. Zij stimuleren de (door)ontwikkeling en verbetering van het politiewerk en de politieprofessie. Dat doen zij door samen met netwerken van vakprofessionals binnen de eenheid continu na- en mee te denken over kansen en ideeën om het politiewerk te verbeteren. Ook stimuleren en faciliteren zij het uitvoeren van projectmanagement voor de aanpak van de lokale en regionale veiligheidsproblematiek. Het hoofd van de afdeling Politieprofessie Midden-Nederland geeft aan dat in zijn afdeling niemand expliciet met burgerparticipatie is belast. Ook geeft hij aan dat burgerparticipatie in het eenheidsbeleid dat sinds de oprichting van de Eenheid Midden-Nederland is vastgesteld, nauwelijks een rol speelt.

Op districtelijk niveau is er met betrekking tot burgerparticipatie formeel niets vastgesteld of vastgelegd. Er bestaat ook geen districtsplan, aldus de districtelijke beleidsadviseur. In district Oost-Utrecht is burgerparticipatie geen expliciet benoemd ontwikkelpunt. Op papier is niets over burgerparticipatie geregeld maar de ontwikkeling van burgerparticipatie komt in de praktijk vaak en gefragmenteerd voor. De adviseur: *'het gaat om een groot deel van kennis van, gelukkig leren wij de wijkagenten dat wel.'*

Op basisteamniveau zien we dat burgerparticipatie in geen van de teamplannen terugkomt. Daarom kijken we in de volgende paragrafen naar de, zoals de beleidsadviseur het noemde, *'gefragmenteerde beleidsontwikkeling'* door de teamchefs en portefeuillehouders burgerparticipatie van de verschillende teams in het district.

5.3 Participatie van de recherche en basisteams

Door middel van gesprekken met de teamchefs en enkele operationeel specialisten en experts, hebben we een beeld kunnen vormen van wat er binnen de teams geregeld is met betrekking tot burgerparticipatie. We hebben ze gevraagd wat binnen de basisteams formeel met betrekking tot burgerparticipatie is geregeld, op welke manier burgerparticipatie is geborgd en in hoeverre zij burgerparticipatie (door)ontwikkelen.

5.3.1 Districtsrecherche (DR)

Binnen de districtsrecherche is met betrekking tot burgerparticipatie niets formeel vastgelegd of geborgd. Er staat niets in een plan of protocol. De teamchef geeft nadrukkelijk aan dat de districtsrecherche erg voor burgerparticipatie en initiatieven op dit gebied open staat.

Ze werken sinds enige tijd met zogenaamde redacteurs. De DR werkt in een aantal subteams en per subteam zijn één tot twee collega's redacteur. Zij hebben de beschikking over de social media-accounts van de basisteams. Wanneer het posten van een socialmediabericht op een van die accounts bijvoorbeeld noodzakelijk wordt geacht voor het uitvragen van informatie, dan kunnen de redacteurs dat doen. Echter, dat blijkt in de praktijk nog maar nauwelijks te gebeuren.

Sinds kort is een operationeel specialist met het onderwerp burgerparticipatie belast. Deze operationeel specialist monitort de gang van zaken en dient als aanjager van de ontwikkeling. Desgevraagd geeft hij aan dat burgerparticipatie nog onvoldoende in het systeem zit bij de rechercheurs, terwijl burgers heel interessant en belangrijk zijn. Hij geeft aan dat het basisteam Amersfoort erg actief is op Facebook en dat de DR daarbij aansluiting wil vinden. Ze willen de burger inzicht geven wat zij als recherche doen, maar dat gebeurt dus nog niet echt. Vanaf het begin van 2018 heeft hij een aantal rechercheurs via de afdeling communicatie op laten leiden om op een goede manier gebruik te maken van social media. Toch merkt hij, ook bij hemzelf, dat er vaak simpelweg niet aan gedacht wordt om iets te posten. Ook de mensen die piket draaien, denken er vaak niet aan in het beginstadium van opsporingswerkzaamheden. Recent werd er een bericht geplaatst met een foto van aangetroffen sieraden welke binnen een week 35.000 keer was gedeeld. Dat geeft volgens hem het enorme bereik en potentie aan van social media. Helaas heeft het in dit geval niet geleid tot het terugvinden van de eigenaar. Maar hij noemt ook het spanningsveld waar ze mee te maken hebben wanneer je het hebt over informatie delen. Wanneer wil je wat weggeven in een onderzoek? En hoe ga je om met de privacy? Hij geeft aan dat ze wellicht een keer sorry moeten gaan zeggen naar aanleiding van een geplaatst bericht.

Als mooi voorbeeld van burgerparticipatie noemt de teamchef het onderzoek naar de reeks autobranden in Den Dolder die wij vanuit het perspectief van de betrokken burgerrechercheurs in een volgend hoofdstuk nader bekijken. Vanuit het Team Districtelijke

Aanpak²⁸ (TDA) en het lokaal bestuur werd er een grote buurtbijeenkomst georganiseerd. In deze bijeenkomst werd een presentatie van het onderzoek gegeven en aangegeven wat de politie nodig had. Daarbij werden tips gegeven hoe de buurtbewoners concrete dingen, zoals het goed ophangen van een camera, konden doen. Daarnaast konden ze zich opgeven als burgerrechercheur. Van die groep mensen zijn e-mailadressen genoteerd en zij werden periodiek op de hoogte gehouden. Recent is er een laatste afloopbericht verzonden. Ondanks het feit dat twee aangehouden verdachten niet zijn vervolgd in verband met het gebrek aan bewijs, zijn de branden wel gestopt. Binnen de recherche leeft de overtuiging dat de twee verdachten verantwoordelijk zijn voor de gepleegde autobranden.

Een ander voorbeeld dat werd genoemd en waarvan de teamchef zich hardop afvraagt of dit ook onder burgerparticipatie valt, zijn de voorlichtingen die vanuit de DR worden gegeven aan winkeliers in het kader van overvalpreventie.

5.3.2 Basisteam Amersfoort

De teamchef van het basisteam Amersfoort is netwerkcoördinator in district Oost-Utrecht. Hij voert binnen het district de regie op het ontwikkelen van netwerken. Op basisteamniveau wordt het netwerk beheerd door basisteamcoördinatoren netwerken (BCN'ers). Elk basisteam beschikt over enkele BCN'ers.

In Amersfoort past de teamchef het ontwikkelen van netwerken toe door middel van de bondgenotenaanpak. Dat is een overleg met bondgenoten uit de Amersfoortse samenleving. Deze groep bondgenoten bestaat, inclusief de teamchef(s), uit maximaal vijftien mensen en komt op structurele basis samen. De bondgenoten zijn positieve sleutelfiguren in de Amersfoortse maatschappij en staan op deze manier in contact met de politie. De bijeenkomsten zijn gericht op het samenwerken voor veiligheid en openbare orde. De politie heeft niet tot doel om bij de bondgenoten informatie te halen maar wel om Amersfoort gezamenlijk veiliger te maken. Het bondgenotenoverleg is gericht op gelijkwaardige samenwerking en vindt op informele wijze plaats. De bondgenotenaanpak wordt momenteel onderzocht door gedragswetenschapper en lector aan de Politieacademie, Otto Adang (Van Cooten, 2018). In de drie lagen in een politiedistrict, op het niveau van wijkagent, van basisteamchef en van sectorhoofd, is het voor de bondgenotenaanpak van belang om te kijken naar de sleutelfiguren in de maatschappij. Met deze sleutelfiguren kan worden gekeken hoe de veiligheid gezamenlijk kan worden versterkt. Een bijkomend voordeel van het aangaan van relaties met sleutelfiguren is dat de informatiepositie van de politie wordt versterkt. Dat is een van de doelen van de methodiek. Een ander doel is om de juiste mensen ten tijde van crisissituaties te kunnen benaderen om samen naar een oplossing te zoeken. Een sleutelfiguur is niet meteen een bondgenoot. Een sleutelfiguur is een invloedrijke persoon in een wijk, die daar bovendien actief aan bijdraagt. Een sleutelfiguur kun je tot bondgenoot 'promoveren'. Een bondgenoot heeft gedeelde belangen met de politie en de gemeente; de eerder genoemde basis van gelijkwaardigheid bevordert het gezamenlijk oplossen van problemen. Het is belangrijk om een goede relatie op te bouwen, daarvoor moet je ontmoetingen organiseren. Van de teamchefs wordt verwacht dat ze samen met de veiligheidsmanager van de gemeente vijf maal per jaar bijeenkomsten organiseren. Met elkaar staan de bondgenoten stil bij ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het woongebied en gebeurtenissen die er nog aan komen. Oorspronkelijk was de methodiek gericht op het thema contraterrorisme, maar je kan het ook inzetten bij andere thema's die maatschappelijke onrust veroorzaken.²⁹

²⁸ Voorheen Districtelijk Grootchalig en Bijzonder Optreden (DGBO)

²⁹ Bron: een intern document op de Agora pagina waar de projectleider Ontwikkeling van netwerken vertelt over de methodiek → <https://agora.portal.politie.local/sites/kennisbank/1509291135/Onze%20documenten/Methodiek%20Bondgenoten.pdf>

Binnen het basisteam Amersfoort is een operationeel expert wijkagent officieel belast met de portefeuille burgerparticipatie. Burgerparticipatie is een van de themagebieden waarvoor hij verantwoordelijk is. De werkzaamheden die hij binnen zijn portefeuille dient uit te voeren, zijn niet officieel vastgesteld. Hij is verantwoordelijk voor het verspreiden van buurtveiligheidsinformatie via social media en coördineert en hij begeleidt wijkagenten die met WhatsAppgroepen contact houden. De kennis en vaardigheden die hij met betrekking tot burgerparticipatie bezit, heeft hij zelf opgedaan. Hij heeft bij het verkrijgen van de portefeuille geen informatie over het onderwerp aangeboden gekregen.

De portefeuille burgerparticipatie houdt in Amersfoort in dat de portefeuillehouder verantwoordelijk is voor social media, WhatsAppgroepen en contact met de gemeente over samenwerking met burgers. Hij zorgt ervoor dat een aantal politiemensen op het basisteam structureel berichten op een aantal media plaatst. Daarnaast verspreidt hij elke maandag CAS-berichten via facebook.³⁰

Bij zaken die de huidige inhoud van de portefeuille burgerparticipatie ontstijgen, zoals maatschappelijke onrust en een groot hulpaanbod van burgers bij vermissingen, geeft de operationeel expert aan dat hij daarop niet expliciet is voorbereid. De handelingen die op dat soort momenten moeten worden verricht, gebeuren ad hoc.

5.3.3 Basisteam ZBLW

In het Basisteam ZBLW spraken wij met een van de teamchefs en een operationeel expert wijk³¹ die met het coördineren van netwerken is belast. Binnen het basisteam ZBLW is over burgerparticipatie niets formeel geregeld. Waar de teamchef wel op wijst, zijn de BCN'ers die, net als de teamchef in Amersfoort, deel uitmaken van de bondgenotenaanpak.

In het kader van de bondgenotenaanpak is een mindmap gemaakt met daarin van elk basisteam de informatie over de sleutelfiguren, bondgenoten en de zogenoemde schokgolfcontacten. Bij de laatste term moet worden gedacht aan personen of groepen die bij een incident uit onvrede een actie organiseren. Echter, zowel de teamchef als de operationeel expert wijk geven aan dat deze mindmap eigenlijk niet wordt gebruikt voor andere doelen dan incidenten met een grote maatschappelijke impact of crisissituaties. De operationeel expert noemt het: 'burgerparticipatie, maar met een reactief karakter'. Door te investeren in contacten in 'vredetijd' hoopt de politie er bij incidenten wat aan te hebben. Veelal is er dan sprake van een TDA of een SGBO.³²

Hoewel deze werkwijze goed geborgd lijkt te zijn, is dat in het geval van netwerken van wijkagenten wel anders. Kennis en contacten zijn vaak niet (goed) geborgd. De teamchef geeft aan dat de ene wijkagent (het overzicht van) zijn netwerk beter op orde heeft dan de ander, maar als het spannend wordt, kunnen de wijkagenten de netwerken en sleutelfiguren uit hun wijken vaak toch goed benaderen. Of zoals hij het zegt: *'als het spannend wordt, zijn de lijntjes toch zichtbaar.'* De teamchef geeft echter aan een probleem te hebben als er morgen een aantal wijkagenten of operationeel experts en specialisten weg zou gaan. Niets is zo levendig en fluïde als netwerken en mede hierdoor is het lastig om het bij te houden. De vraag is dan ook hoe je het actueel houdt? Desgevraagd geeft hij aan dat de kennis over burgerparticipatie in zijn team eigenlijk onvoldoende is. Hij was: *'al lang blij dat er twee mensen zich verbonden voelden met het onderwerp'*.

³⁰ CAS staat voor Criminaliteits Anticipatie Systeem, een vorm van predictive policing waarbij op basis van data getracht wordt te voorspellen waar bepaalde misdrijven zullen plaatsvinden.

³¹ Deze operationeel expert wijk is tevens BCN'er.

³² Team Districtelijke Aanpak: De aanpak van grootschalig optreden op districtelijk niveau / Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden: Dit betreft een vaste structuur voor de coördinatie van een crisis, grootschalige incidenten of ander grootschalige inzet.

5.3.4 Basisteam BES

Binnen het basisteam BES is een operationeel expert wijkagent verantwoordelijk voor het thema burgerparticipatie en innovatie. Hij geeft aan dat er geen plan of visie aan de portefeuille ten grondslag ligt. Er is niets vastgelegd in teambeleid en het heeft geen prioriteit. Vanwege zijn achtergrond heeft hij dit thema een beetje naar zich toegetrokken toen hij op deze functie kwam. Daarnaast is het zo dat hij zes thema's in zijn takenpakket heeft, verdeeld over vijf gemeentes.

Hij noemt burgerparticipatie een containerbegrip en omschrijft het als wijde zak waar eigenlijk heel veel in kan. Zijn plan voor de ontwikkeling van burgerparticipatie heeft hij destijds gedeeld met zijn teamchef. 'Van buiten naar binnen' is dat plan en zou als sausje over alles heen moeten. Alle facetten van het politiewerk zouden eigenlijk doorspekt moeten zijn met burgerparticipatie. Maar vanwege organisatorische redenen heeft er verder geen vervolg gezeten aan het bespreken van zijn plan en verdere invulling van het thema burgerparticipatie. Hij geeft aan dat er nog wel een lange weg te gaan is.

Concreet geeft hij aan in contact te staan met alle beheerders van de WhatsAppgroepen in Soest. Voor de wijkagenten en de operationeel experts heeft hij een soort protocol geschreven met betrekking tot het CAS. In dit specifieke geval gaat het over het delen van die gegevens met de burger via Facebook om hen zo alert te maken en eventueel aan te zetten tot het nemen van preventieve maatregelen.

Een ander voorbeeld dat hij noemt is de werkwijze van slachtofferbezoek van een wijkagent na een woninginbraak binnen twee weken nadat deze heeft plaatsgevonden. Dit in aanvulling op het reguliere nabezoek door de incidentafhandeling. Het reguliere nabezoek wordt door hem gezien als vinkje in het systeem en het gaat hem juist om het warme contact door een wijkagent. Hij ziet dit als opening voor een wijkagent om aan de deur te gaan en die slachtoffers zo eventueel aan te laten sluiten bij bijvoorbeeld een WhatsAppgroep.

Als input voor de invulling van het thema burgerparticipatie, heeft hij in zijn beginperiode in elke gemeente het Mobiel Media Lab laten komen waar burgers een enquête in konden vullen.³³ Daaruit bleek dat niet iedereen wist wie zijn of haar wijkagent was. Ook noemt hij terugkoppelen als iets wat hij wil verbeteren. Door de burgers (via social media) te laten weten wat de politie met meldingen doet, wordt de meldingsbereidheid verhoogd en komt de politie aan de voorkant van problemen te zitten.

Met de opsporing binnen het basisteam (VVC) is er geen contact met betrekking tot het thema burgerparticipatie. Hij geeft wel aan de mogelijkheid te zien voor de samenwerking met burgers op het gebied van opsporing. Er is een tweede Mobiel Media Lab welke gericht op de opsporing kan worden ingezet. Als voorbeeld noemt hij drugsoverlast op een school. Je kan dan die truck op het schoolplein neerzetten en daar bijvoorbeeld een enquête houden. Je bent zo opsporingsgericht bezig met het bevragen van de burger. Het werkt tevens preventief en je kan de burger om advies vragen bij het oplossen van bepaalde problemen.

Hij komt terug op het feit dat hij meerdere thema's over vijf gemeenten beheert en ook meerdere diensten draait als hulpofficier van justitie en sectiecommandant bij de Mobiele Eenheid. Dit maakt dat hij niet de aandacht kan geven aan het thema die hij zou willen. Burgerparticipatie vindt hij wel een hele belangrijke, maar hij ziet en merkt dat *'het niet sexy is en niet leeft'*. Initiatieven bloeden dood en de waan van de dag blijft regeren. Er wordt niet genoeg naar de dag van morgen gekeken, ook niet wat betreft burgerparticipatie en de visie daarop. Binnen het team wordt nu ook weer gekeken naar de invulling van de functies operationeel expert gebiedsgebonden politie en operationeel expert wijkagent. Dit maakt

³³ Het Mobiel Media Lab is een vrachtwagen die is ingericht als mobiele onderzoeksruimte. Doel is om onderzoek te doen naar de mening over en ervaringen met de verschillende communicatiemiddelen waar de politie gebruik van maakt.

volgens hem dat het (nog) steeds niet duidelijk is wie nou precies waar verantwoordelijk voor is.

5.3.5 Basisteam Heuvelrug

De operationeel expert wijkagent in het werkgebied Heuvelrug, die met de portefeuille burgerparticipatie belast is, heeft zijn rolinvulling gespiegeld naar die in Amersfoort. Hij heeft daarvoor structureel contact met de operationeel expert wijkagent in Amersfoort. In het kader van het hiervoor genoemde Handhaven Netwerken, is de operationeel expert wijkagent ook basisteamcoördinator handhaven netwerken.

Hij ondersteunt wijkagenten bij het coördineren van WhatsAppgroepen, houdt oefeningen met WhatsAppgroepen, organiseert af en toe bijeenkomsten met buurtbewoners en verspreidt via social media politieberichten en CAS-informatie. Hij geeft aan dat hij het wel erg belangrijk vindt dat de burger betrokken wordt bij veiligheid.

Omdat zijn werkgebied uit vijf gemeenten bestaat, merkt hij veel verschil in de mate, vormen en kwaliteit van burgerparticipatie. Vooral in de gemeenten in Utrechtse heuvelrug merkt hij dat het participatieniveau hoger ligt dan in de gemeente Veenendaal. Dat ligt in zijn ogen aan de demografie in Utrechtse Heuvelrug, waar het aantal hoogopgeleide autochtone mensen hoog is. Hij merkt onder andere aan de opkomst van veiligheidsbijeenkomsten en de intelligentie en creativiteit van de inwoners in Utrechtse Heuvelrug, dat zij meer betrokkenheid tonen. Hij differentieert dan ook in de verschillende manieren waarop hij met de burger in zijn werkgebied samenwerkt. Een voorbeeld is het feit dat hij in de gemeenten in Utrechtse Heuvelrug minder heterdaadoefeningen door middel van burgernet en WhatsAppgroepen uitvoert dan in Veenendaal.

De operationeel expert wijkagent uit Veenendaal geeft aan dat hij weinig tijd en middelen heeft om burgerparticipatie in zijn gebied verder te ontwikkelen. Dat komt omdat hij meerdere portefeuilles beheert en zich met meerdere thema's bezighoudt. Hij geeft aan dat het kennisniveau van politiecollega's over burgerparticipatie heel laag ligt. Als voorbeeld haalt hij de wijkagenten aan die nauwelijks aan social media doen.

Hij geeft aan dat hij behoefte heeft om in een soort pool ideeën over burgerparticipatie uit te wisselen. Een structureel overleg met portefeuillehouders van burgerparticipatie zou hij fijn vinden. Op die manier kan hij ervoor zorgen dat burgerparticipatie in zijn werkgebied nog verder kan worden ontwikkeld.

5.3.6 Samenvattend

Bovenstaande bevindingen uit de teams hebben we hieronder schematisch weergegeven.

DR	Geen beleid of plan. Hebben wel een operationeel specialist die zich met burgerparticipatie bezig houdt. Invulling betreft voornamelijk halen en brengen informatie via social media.
Basisteam Amersfoort	Geen beleid of plan. Hebben een operationeel expert die zich met burgerparticipatie bezig houdt. Hij richt zich met name op social media. Hebben BCN'ers.
Basisteam ZBLW	Geen beleid of plan. Hebben BCN'ers.
Basisteam BES	Geen beleid of plan. Hebben een operationeel expert die zich met burgerparticipatie bezig houdt. Hij richt zich voornamelijk op social media en WhatsAppgroepen en tracht het 'van buiten naar binnen' denken in zijn team onder de aandacht te brengen. Hebben BCN'ers.

Basisteam Heuvelrug	Geen beleid of plan. Hebben een operationeel expert die zich met burgerparticipatie bezig houdt. Hij richt zich met name op social media. Hebben BCN'ers.
---------------------	---

Naast het bovenstaande overzicht, wordt als rode draad aangegeven dat er te weinig tijd, middelen en kennis beschikbaar zijn om een goede uitvoering te kunnen geven aan de portefeuille burgerparticipatie.

Met betrekking tot de factor tijd, wordt door twee operationeel experts aangegeven dat zij de verantwoordelijkheid hebben over meerdere gemeentes en meerdere portefeuilles. Daardoor zeggen zij het onderwerp burgerparticipatie niet naar tevredenheid te kunnen ontwikkelen.

Twee van de vijf teamchefs verwijzen naar de bondgenotenaanpak. Deze methodiek lijkt goed geborgd te zijn in het district, maar is niet gericht op burgerparticipatie in brede zin. Aangegeven wordt dat het netwerk gebruikt en onderhouden wordt ten behoeve van incidenten met een grote maatschappelijke impact of crisissituaties.

Wat ons opvalt, is dat burgerparticipatie veelal gekoppeld wordt aan social media en WhatsAppgroepen. Concreet betreft het hier het zenden en halen van informatie wat zich qua gradatie van burgerparticipatie op de onderste sporten van de participatieadder bevindt. Tevens lijkt er behoefte te zijn aan expertise en overleg.

5.4 Door de ogen van politiemensen

Nu we hebben gekeken naar de zaken die binnen het district Oost-Utrecht zijn geregeld met betrekking tot burgerparticipatie, gaan we nader in op burgerparticipatie volgens politiemensen in het district. We hebben daarvoor een vragenlijst rondgestuurd naar vierenveertig collega's, die wij hebben geselecteerd op basis van hun functie. Deze collega's hebben vanuit hun rol vrijwel zeker regelmatig met burgerparticipatie te maken. Hierdoor was onze verwachting dat we uit de antwoorden niet alleen abstracte termen, voorwaarden en factoren terug zouden zien, maar ook concrete aanbevelingen.

Van de vierenveertig collega's is de vragenlijst door eenentwintig respondenten ingevuld. De vragenlijst bestond uit vijf vragen en was bedoeld om een overzicht te kunnen schetsen van het beeld dat politiemensen in het district van burgerparticipatie hebben.

In bijlage II treft u de vragenlijst met alle antwoorden van de respondenten.

De vragenlijst bestond uit onderstaande vragen:

1	Wat versta je onder burgerparticipatie?
2	A) Ben je zelf betrokken geweest bij een zaak met burgerparticipatie? → Ja/Nee. B) Je hebt aangegeven dat je zelf betrokken bent geweest bij een zaak met burgerparticipatie. Hoe verliep dat?
3	Welke randvoorwaarden zijn volgens jou cruciaal bij burgerparticipatie?
4	Wat heb je nodig om goed met burgers samen te kunnen werken?
5	A) Mis je iets in wat je nodig hebt om goed met burgers samen te kunnen werken? → Ja/Nee. B) Je hebt aangegeven dat je iets mist in wat je nodig hebt om goed met burgers samen te kunnen werken. Wat mis je daarin?

In deze paragraaf behandelen we de resultaten van bovenstaande vragen.

1. Wat versta je onder burgerparticipatie?

De antwoorden leveren een gemengd beeld op. We noemen hier de drie meest genoemde thema's. Het thema veilige leefomgeving wordt zes keer genoemd. Enkele antwoorden die dit thema treffend schetsen, zijn:

'Burgers die zelf initiatieven ondernemen om hun wijk veilig te maken.'

'Samen zorgen, en verantwoordelijk zijn, voor een veilige buurt en samenleving.'

Een tweede thema, dat eveneens zes keer genoemd wordt, is de participerende/deelnemende burger. We herleiden dit uit antwoorden als:

'De burger participeert in veiligheidsproblematiek en neemt daadwerkelijk deel en initiatieven op dit terrein ter ondersteuning van de politie, gemeente etc.'

'Het deelnemen van burgers in verschillende processen binnen de politie.'

Het beeld van collega's met betrekking tot burgerparticipatie beperkt zich overigens niet enkel tot het samenwerken met burgers. Er zijn namelijk twee respondenten die onder burgerparticipatie ook de samenwerking met partners verstaan.

Verantwoordelijkheid is het derde meest voorkomende thema dat vijf keer genoemd wordt. Dit thema omvat zowel het creëren van betrokkenheid van de burger als het ervaren van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor veiligheid en leefbaarheid. We zien dit onder andere terug in het onderstaande antwoord:

'Het ontwikkelen van burgerkracht. Veiligheid en leefbaarheid is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Integraal problemen aanpakken en oplossen is de kern van burgerparticipatie.'

Wanneer we de antwoorden bekijken, zien we dat er ook verschillende (concrete) voorbeelden dan wel verschijningsvormen worden genoemd van wat de politiemensen onder burgerparticipatie verstaan. Dit zijn: Burgernet, WhatsAppgroepen, samenwerken in cold cases, buurt-/wijkcomités, burgerwachten en eigen oplossingen voor ruzies in de buurt.

Daar waar we bij de inventarisatie bij de operationeel experts en specialisten zagen dat zij zich voornamelijk richten op social media, zien we hier een diversere omschrijving van wat burgerparticipatie kan omvatten.

We hebben tevens gekeken naar het initiatief. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat het initiatief bij zowel de burger als de politie kan liggen. Enkele uitspraken suggereren een lichte voorkeur in de richting van politie-initiatief. We maken dit op uit omschrijvingen als: *'de burger betrekken'* en *'deelname van burgers (in processen binnen de politie)'*.

Tot slot citeren we hier twee antwoorden die de verscheidenheid illustreren van wat politiemensen onder burgerparticipatie verstaan:

‘Dat burgers mee mogen denken en mee mogen doen als het gaat om het creëren van een prettige en veilige leefomgeving.’

‘Het aandeel dat burgers leveren ten tijde van een incident of crisis ten behoeve van de bestaande hulpverleningsorganisatie.’

2. Je hebt aangegeven dat je zelf betrokken bent geweest bij een zaak met burgerparticipatie. Hoe verliep dat?

We zien dat bij de beantwoording van deze vraag zowel voorbeelden van samenwerking, als de doelstelling en effecten van de samenwerking worden benoemd. Niet alle antwoorden zijn even volledig.

Van de achttien respondenten die aangaven betrokken te zijn geweest bij een zaak met burgerparticipatie, geven veertien respondenten een positieve reactie met betrekking tot burgerparticipatie. Antwoorden als *‘goede resultaten’*, *‘achteraf vond ik de samenwerking zeer goed gaan en het had meerwaarde’* en *‘burgers waren enthousiast en wij ook’* geven een indicatie van het overwegend positieve beeld dat deze collega’s van burgerparticipatie hebben.

Vier respondenten geven een kritische reactie, waaronder de volgende: *‘Het is voornamelijk veel uitleggen waarom wij of andere partijen iets niet meer doen en wie het dan wel doet. De ervaring is dat heel veel mensen nog denken dat anderen wel alles voor ze gaan oplossen in plaats van dat ze zelf aan de slag moeten. De stap van een zorgstaat naar een participatiestaat is nog erg groot.’*

De andere kritiekpunten zijn dat weinig hulp van de gemeente en politie werd ontvangen, het nakomen van afspraken door burgers vaak te wensen overlaat en het verliezen van de regie als valkuil voor de politie.

De doelstellingen die respondenten opgeven, zijn het responsabiliseren van de burger, (hulp vragen bij) het opsporen van daders, zoeken van een vermist persoon en het voorkomen van jeugdoverlast.

De effecten van burgerparticipatie in de zaken waarbij de respondenten betrokken waren, zijn volgens hen het opleveren goede resultaten, meer vertrouwen, nog meer participatie als gevolg van resultaten, enthousiasme en het voorkomen van maatschappelijke onrust. Deze goede resultaten lichtte een van de respondenten nader toe: *‘We hebben met oud en nieuw via verschillende app groepen zicht op vervelende jeugd gehad en gehouden [...] geen incidenten op dat vlak terwijl het jaar daarvoor 9 auto’s in rook opgingen.’*

Tot slot geven enkele respondenten al enkele aanbevelingen met betrekking tot burgerparticipatie. Een van de respondenten antwoordt: *‘In het begin is iedereen enthousiast en werpt het zijn vruchten af. Belangrijk is om het daarna goed te blijven continueren. Iemand moet het project aan de gang blijven houden anders bloedt het dood.’*

Een andere respondent beveelt het volgende aan: *‘Wanneer je zelf goed bereikbaar en aanspreekbaar bent in de wijk, zorgt dit vaak voor een goede basis. Burgers participeren graag wanneer zij resultaat zien. Hen op de hoogte houden van bepaalde zaken schept vertrouwen. Bij bv vermissingen in de wijk heeft dit nog eens tot goed resultaat geleid.’*

3. Welke randvoorwaarden zijn volgens jou cruciaal bij burgerparticipatie?

Twintig respondenten hebben deze vraag beantwoord. Ook bij het beantwoorden van deze vraag geven sommigen al redelijk concrete aanbevelingen. Daarnaast benoemen ze een aantal meer algemene randvoorwaarden. Verschillende voorwaarden komen meerdere keren terug.

Communicatie wordt door acht respondenten genoemd als cruciale randvoorwaarde bij burgerparticipatie. Communicatie heeft raakvlakken met terugkoppeling door de politie, een randvoorwaarde die eveneens door acht respondenten wordt genoemd. Het belang van terugkoppeling wordt door een respondent als volgt omschreven: *‘Burgers willen meewerken, maar als ze dan niets van de politie meer horen werkt dit demotiverend.’*

Steun en ondersteuning van de burger door de politie wordt door vier respondenten genoemd. Ook het maken van heldere of duidelijke afspraken komt vier keer als genoemde randvoorwaarde in de antwoorden terug. Ten slotte wordt het stellen van kaders ook vier keer genoemd. Een van de respondenten maakt daarbij het volgende onderscheid: *‘als het gaat om meedenken, geen kaders. Dan juist de out of the box gedachte stimuleren. Als het gaat om meedoen, dan duidelijke kaders stellen als het gaat om de rol en ‘bevoegdheden’ van burgers’*. Ook een andere respondent geeft aan dat de politie vanuit de hulpverlening kaders zou moeten scheppen maar tegelijkertijd burgers de ruimte zou moeten geven. Een van de meest praktische aanbevelingen die door een respondent wordt gedaan, raakt het stellen van kaders en luidt als volgt: *‘goede verzekering regelen zodat, als het onverhoopt mis gaat, de burger niet de dupe wordt van schades.’*

Enthousiaste burgers als aanjagers van burgerparticipatie komt drie keer terug. Woorden als kartrekker, aanjager en gemotiveerde personen worden daarbij gebruikt. Daarmee samenhangend worden ook bereidheid van burgers en het betrokken houden van mensen genoemd.

De algemenere termen vertrouwen en serieus nemen komen beide twee keer terug. Het belang dat een van de respondenten hecht aan gelijkwaardigheid in de samenwerking blijkt uit zijn uitspraak: *‘Burger echt zien als partner en dus serieus nemen.’*

Andere randvoorwaarden die elk één keer worden genoemd zijn; transparantie, laagdrempeligheid, voldoende budget, draagvlak in de wijk/buurt, bereikbaarheid van de politie en evalueren.

Uit enkele antwoorden blijkt een bepaalde mening van respondenten over waar de sturing en macht tijdens burgerparticipatie zou moeten liggen. Vier respondenten gaan expliciet uit van een sturende of coördinerende rol van de politie, waarbij de burger een uitsluitend volgende rol vervult. De antwoorden verschillen in gradatie met betrekking tot de sturende rol van de politie van *‘bijsturen waar nodig’* enerzijds tot *‘politie dient de regie te houden en politie is de enige partij die het geweldsprotocol heeft’* anderzijds.

4. Wat heb je nodig om goed met burgers te kunnen samenwerken?

Deze vraag heeft raakvlakken met de vraag over randvoorwaarden. In enkele gevallen gebruikten respondenten bij het beantwoorden van deze vraag dezelfde termen als in de antwoorden op de vorige vraag.

De termen die het meest worden genoemd, zijn afspraken, vertrouwen, facilitering vanuit organisatie en communicatie. De respondenten geven op verschillende manieren aan dat het maken van afspraken belangrijk is bij burgerparticipatie. Over het maken van afspraken met burgers wordt door een van de respondenten het volgende gezegd: *‘waar maken wat je belooft of afspreekt.’* Daarmee samenhangend zegt een van de respondenten het volgende over het maken van afspraken: *‘juiste verwachtingen bij de burgers en bij de politie! Goede afspraken zijn cruciaal.’*

De term vertrouwen zagen we ook al bij antwoorden van eerdere gesprekken terugkomen. Vertrouwen wordt in de antwoorden het meest als randvoorwaarde voor burgerparticipatie opgegeven maar ook een keer als effect. De respondent omschrijft dat op de volgende manier: *‘Ik vind dat je weinig nodig hebt om goed met de burger samen te kunnen werken. Wel denk ik dat het prettig is als je goed herkenbaar bent, mensen je weten te vinden en je gezicht kennen. Dit schept vertrouwen. Goede Whatsapp-groepen en Social Media, zoals Instagram, dragen hieraan bij.’*

Wat respondenten tevens aangeven nodig te hebben om goed met burgers te kunnen samenwerken, is facilitering vanuit de eigen organisatie. Zo komt de term tijd meerdere malen in de antwoorden terug. Een respondent noemt dat medewerking van leiding met betrekking tot roosters, terwijl anderen daar de woorden materieel, middelen en tijd voor gebruiken.

Andere termen die ook al in antwoorden op de eerdere vragen werden genoemd, zijn kaders, terugkoppeling, transparantie en draagvlak. Een aantal antwoorden is niet eerder teruggekomen. Deze respondenten geven antwoorden die meer specifiek op bepaalde situaties gericht lijken te zijn. Zo geeft een respondent aan de behoefte voor een goede netwerkkaart of bondgenotenlijst te hebben. Een andere respondent benoemt het verbeteren van de frontdesk omdat het politietelefoonnummer 0900-8844 slecht te benaderen is en adviezen niet adequaat zijn.

Een advies dat ook maar één keer is gegeven, is dat bij burgerparticipatie op het juiste niveau moet worden aangesloten. Als voorbeeld geeft de betreffende respondent daarbij aan dat bejaarden behoefte aan gesprekken, flyers en nieuwsbrieven hebben terwijl jongere generaties vooral op digitale wijze benaderd kunnen worden.

5. Je hebt aangegeven dat je iets mist in wat je nodig hebt om goed met burgers te kunnen samenwerken. Wat mis je daarin?

Twaalf respondenten gaven aan nog iets te missen in wat zij nodig hebben om goed met burgers te kunnen samenwerken. Ook hier komt weer een aantal zaken terug die respondenten al eerder hebben aangegeven. Het aantal specifieke punten in de antwoorden op deze vraag, ligt hoger dan bij de eerdere vragen.

Opvallend is dat vijf van de twaalf respondenten antwoorden geven met betrekking tot facilitering vanuit de eigen organisatie. Faciliteren komt terug in de woorden tijd, hulpmiddelen en materiële ondersteuning. De volgende uitspraak tekent de teneur van het belang dat diverse respondenten aan facilitering hechten: *‘wijkagenten worden steeds minder ingezet voor wijkwerk, hierdoor verliezen zij het contact met de mensen op straat en in de wijken. Zij missen daadwerkelijke ruggensteun vanuit de politieleiding om hun wijkwerk te kunnen blijven doen zoals dat in het recente verleden gebeurde. We gaan straat info missen op deze wijze.’*

Ook serviceverlening van de politie aan de burger wordt door een respondent benoemd. Hij geeft aan dat de politie flexibeler in de wijk zou moeten kunnen werken door het meenemen van een laptop en printer. Ook in dit antwoord wordt het telefoonnummer 0900-8844 benoemd: *‘0900-8844 moet gratis worden. We verwachten van de burger dat ze melden en helpen en informeren terwijl onze voordeur (telefonisch) niet gratis is en men het gevoel heeft vaak lang te moeten wachten, voordat ze goed te woord worden gestaan.’*

Tot slot wordt door een van de respondenten de suggestie gedaan een werkingsdocument op te stellen over hoe binnen onze eenheid met burgerparticipatie kan worden om gegaan.

5.4.1 Samenvattend

Collega's omschrijven burgerparticipatie op uiteenlopende wijzen. Uit de antwoorden komen de thema's 'veilige leefomgeving' en 'de participerende/deelnemende burger' het vaakst terug. Politiemensen zijn overwegend positief in hun beeld over en eigen ervaring met burgerparticipatie, alhoewel er ook enkele kritische geluiden te horen zijn. Gevraagd naar welke randvoorwaarden cruciaal zijn bij burgerparticipatie, worden communicatie en terugkoppeling het meest genoemd. Andere voorwaarden die genoemd worden, lopen uiteen van steun en ondersteuning van de burger tot en met voldoende budget en bereikbaarheid van de politie. Afspraken, vertrouwen, facilitering vanuit de organisatie en communicatie worden het vaakst genoemd op de vraag wat er nodig is om goed met burgers te kunnen samenwerken. Met betrekking tot de facilitering, wordt vooral tijd genoemd. Tijd is tevens iets waarvan respondenten aangeven dat zij dit nu missen. Uit de antwoorden van de respondenten zijn ook een aantal aanbevelingen te halen, zoals goed bereikbaar zijn, burgers op de hoogte houden en aansluiten op het niveau van de doelgroep.

We hebben in dit hoofdstuk gekeken naar het beleid met betrekking tot burgerparticipatie, zowel op landelijk, als eenheids- en districtelijk niveau. Daarna hebben we gekeken naar wat binnen de diverse teams van het district Oost-Utrecht voor en over burgerparticipatie is geregeld. Tot slot hebben we gekeken naar randvoorwaarden, verbeterpunten en aanbevelingen voor burgerparticipatie volgens politiemensen in het district.

In het volgende hoofdstuk bekijken we de casussen van burgerrechercheurs tijdens autobranden in Den Dolder en buurtvaders tijdens de jaarwisseling van 2017/2018 in Amersfoort. We gaan daar in op de interviews uit de focusgroepen.

Hoofdstuk 6 - Burgerkracht: burgers aan het woord

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk behandelden we hoe burgerparticipatie formeel in het district Oost-Utrecht is geregeld en zagen we wat collega's over burgerparticipatie vertelden. In dit hoofdstuk worden de meningen van burgers in het district behandeld, die tijdens autobranden in Den Dolder en de jaarwisseling in Amersfoort hebben geparticipeerd. We leggen eerst uit hoe deze gebeurtenissen zich afspeelden, om vervolgens te kijken naar de meningen van de betrokken burgers, om te kijken wat zij erover zeggen. Zoals eerder vermeld, spraken we in twee focusgroepinterviews met burgerrechercheurs en buurtvaders. Hun antwoorden zullen in het tweede deel van dit hoofdstuk centraal staan.

6.2 Op jacht naar een pyromaan en een veilige jaarwisseling

Burgers in de opsporing

Eind 2016 en in de eerste maanden van 2017 gingen in Den Dolder tientallen auto's in rook op. Het vermoeden bestond dat één of meerdere personen verantwoordelijk waren voor het in brand steken van de voertuigen. De Belangenvereniging Den Dolder kondigde daarop aan een groep buurtbewoners in burgerwachtgroepen bijeen te willen brengen om nieuwe autobranden te voorkomen. In verschillende WhatsAppgroepen van inwoners van Den Dolder werden de kunde en daadkracht van de politie al in twijfel getrokken (Penris, 2017). De Belangenvereniging Den Dolder sprak in een brief aan het college van B&W en de raad van de gemeente Zeist, waaronder Den Dolder valt, van ernstig bezorgde burgers en maatschappelijke onrust (Van Leeuwen, 2017). In de brief deed de belangenvereniging het bestuur het klemmende verzoek de burgers te informeren, gerust te stellen en aandacht te geven. Om aan het verzoek toe te komen, besloten burgemeester Koos Janssen en de politie om bewoners een brief te sturen waarin zij uitlegden dat de politie extra personeel en surveillances inzette om de brandstichter(s) te vinden.

Vanwege de ontstane maatschappelijke onrust, besloten de burgemeester en politie vervolgens tot het organiseren van een opsporingsbijeenkomst. Op deze bewonersavond kwamen ongeruste en nieuwsgierige buurtbewoners samen om te luisteren naar de politie en gemeente. De belangstelling was zo groot dat de aanwezige bewoners, zo'n tweehonderd personen, maar net in de grote ruimte van de Brede School in Den Dolder pasten. De teamchef van basisteam ZWLB riep de aanwezige buurtbewoners op deze avond uit tot burgerrechercheur. Hij vroeg hen, samen met de burgemeester en andere aanwezige politiemensen, samen te werken om de branden te kunnen oplossen. Ongeveer 145 buurtbewoners meldden zich aan als burgerrechercheur.

Eind maart 2017 werden twee vrouwen van 24 en 37 jaar uit Den Dolder door de politie aangehouden. Hoewel de politie met behulp van de burgerrechercheurs 842 tips binnenkreeg, vonden de aanhoudingen plaats op basis van researchewerk dat los stond van deze tips. De verdachten werden in afwachting van hun rechtszaak al snel in vrijheid gesteld. Enkele dagen later bracht de pers naar buiten dat de vrouwen beide patiëntes in GGZ-instelling Altrecht waren (RTV-Utrecht, 2017). Een jaar later was het onderzoek door de politie afgerond. De verdachten werden niet veroordeeld vanwege een gebrek aan bewijs. De patiëntes werden wel naar een andere locatie van Altrecht overgeplaatst, sindsdien bleven verdere autobranden in Den Dolder uit en keerde de maatschappelijke rust terug.

Burgers in de verbinding

Amersfoort kende in 2015 en 2016 roerige jaarwisselingen. Tijdens de jaarwisseling van 2015 op 2016 werden zowel de politie als de brandweer met zwaar vuurwerk bekogeld. Tevens werd de brandweer belaagd met andere zware voorwerpen. Zo werd zelfs een stoeptegels door de ruit van een brandweerwagen gegooid.

In voorbereiding op de jaarwisseling van 2016 op 2017 besloot de politie tot een zwaardere bezetting, waaronder de aanwezigheid van de ME. Deze jaarwisseling verliep echter nog onrustiger dan het voorgaande jaar. Vooral in de Amersfoortse wijk de Koppel ontstond grote onrust. Een auto werd in brand gestoken en een grote groeprellende jongeren bestookte de aanwezige politie met lawinepijlen en andere illegale stukken zwaar vuurwerk. De mobiele eenheid besloot, onder toezicht van burgemeester Lucas Bolsius, een groep van zo'n vijftig jongeren in te sluiten en aan te houden. In de naastgelegen wijk Kruiskamp raakte een politiebiker zelfs zwaar gewond toen een vermoedelijke lawinepijl vlak achter zijn hoofd ontplofte. De collega raakte even buiten bewustzijn en werd naar het ziekenhuis vervoerd. Nu, ruim anderhalf jaar later, is de collega zijn gehoor gedeeltelijk kwijt en ondervindt de mentale gevolgen van dat incident nog steeds.

In 2017 roerde een nieuwe groep zich in de voorbereidingen op de komende jaarwisseling. Naast professionele organisaties als de gemeente, politie en hulpverleningsinstanties, gaven ook Marokkaanse buurtvaders uit verschillende wijken in Amersfoort aan te willen bijdragen aan een rustig verloop van de jaarwisseling.

Al ruim voor de jaarwisseling werd deze groep vervolgens bij de voorbereidingen betrokken. Zij dienden daarvoor een eigen plan in. Tijdens de jaarwisseling zag de wijk de Koppel conform dat plan nauwelijks politiemensen. Buurtvaders en enkele andere vrijwilligers spraken overlastgevende jeugd aan voordat situaties escaleerden. De jaarwisseling verliep rustig. Hoewel niet met zekerheid kan worden gezegd dat de buurtvaders ervoor hebben gezorgd dat de jaarwisseling rustig verliep, er kunnen ongetwijfeld meer factoren zoals het slechte weer hebben meegespeeld, is het contrast met de voorgaande jaren opvallend. 'De Koppel is tijdens de jaarwisseling opgestaan', zo kopte een artikel in een lokale krant op 1 januari 2018 (DeStadAmersfoort, 2018).

Hoe kijken de betrokken burgerrechercheurs en buurtvaders zelf tegen hun betrokkenheid en de samenwerking met de politie en gemeente aan? Daarover in de volgende paragraaf meer.

6.3 Onder de loep van de burger

Het eerste focusgroepinterview vond plaats in een wijkservicepunt in Den Dolder, waar we twee uur lang met zes burgerrechercheurs spraken. Het focusgroepinterview met buurtvaders uit Amersfoort vond plaats in buurthuis De Groene Stee. Dat interview duurde, net als het interview met de burgerrechercheurs, zo'n twee uur. We spraken met acht buurtvaders, die allemaal in Amersfoort wonen. Alle respondenten hebben de Marokkaanse afkomst. Zoals eerder vermeld, zijn de te bespreken onderwerpen vooraf door middel van een topiclijst en richtinggevende vragen opgesteld. Op die manier hebben we de bestudeerde en gevonden literatuur en theorieën met betrekking tot factoren en randvoorwaarden kunnen bespreken.

Aan het begin van de focusgroepinterviews hebben wij de respondenten gevraagd op te schrijven hoe zij burgerparticipatie zouden omschrijven. Vervolgens is dit ook in het gesprek aan de orde gekomen. Dit levert een interessant beeld op. We geven eerst de resultaten van de burgerrechercheurs in Den Dolder en vervolgens van de buurtvaders in Amersfoort.

In bijlage V treft u de demografische gegevens met daarop (deels) hetgeen de respondenten hebben ingevuld op de vraag hoe zij burgerparticipatie zouden omschrijven.

6.3.1 Burgerrechercheurs

Wat is burgerparticipatie?

Er is een aantal onderwerpen die de meeste respondenten noemen. (Actieve) betrokkenheid bij hun eigen buurt/dorp is daar een van. Betrokkenheid bij de eigen buurt/omgeving en burgerplicht werden vijf keer door de respondenten genoemd. Eén respondent geeft aan dat hij onder burgerparticipatie ook het omgekeerde verstaat, betrokken worden.

Signaleren is een ander onderwerp dat expliciet door vier van de zes respondenten genoemd wordt. Zij omschrijven dit onder andere met woorden als ‘*ogen en oren*’ en ‘*oplettten in de buurt en signaleren van veranderingen*’. Ook wordt aangegeven dat je die veranderingen vervolgens wel door moet geven aan de politie of meer specifiek aan de wijkagent. Twee respondenten geven nadrukkelijk aan dat burgerparticipatie een kwestie is van verantwoordelijkheid nemen. Je mag niet weggijken of weglopen.

‘Ik zou het eigenlijk gelijk willen trekken aan burgerplicht. Als je ziet dat er iets gebeurt wat eigenlijk niet kan dan vind ik het als burger je plicht om daar hetzij als het kan zelf iets mee te doen en anders inderdaad de politie te verwittigen.’

‘Burgerparticipatie is dat je iets doet wanneer je iets ziet op straat wat niet klopt of waar de politie toch misschien iets van zou moeten vinden. Dat je dan niet weggijkt, maar iets doet. Dat heb ik altijd willen doen, maar ik durf het niet altijd. Ik heb wel vaak gehad dat ik achteraf dacht: hier had ik iets mee moeten doen.’

Meedenken met betrekking tot veiligheid en het verbeteren van de relatie tussen de politie en de burger werden respectievelijk vier en twee keer genoemd. Eén respondent noemt hier nadrukkelijk het meedenken over het beleid en bij beleidsvorming kijken of de burger wordt gehoord. Hij ziet burgerparticipatie ook als middel om de kloof tussen de overheid en de burger te verkleinen.

Maar naast meedenken, is er ook meedoen of meebepalen. Op de vraag of de respondenten weleens gedacht hebben aan daadwerkelijk (mee)beslissen of echt iets doen, krijgen we verschillende antwoorden. Eén respondent geeft aan dat hij het wel heftig vindt om zelf ergens op af te stappen. Hij wordt bijgestaan door een andere respondent die zegt dat de politie vaak aangeeft dat je hen moet bellen in plaats van er zelf op af te stappen. Twee andere respondenten verschillen van mening over het meebeslissen in de keuzes rondom beleid en wat de politie aan zou moeten pakken. Waar de een zegt dat hem dit erg lastig lijkt, omdat iedereen wat anders belangrijk vindt, zegt de ander dat er zeker raakvlakken zijn in wat iedereen zou willen.

Motivatatie om te participeren

Dit onderwerp richtte zich vooral op de motivatie om op aan de bewonersavond deel te nemen en de keuze van respondenten om zich als burgerrechercheur op te geven. Met name bij de toelichting op de keuze om burgerrechercheur te worden, kwamen motivatiegronden naar voren.

De meest genoemde reden om aan de bewonersbijeenkomst deel te nemen, was nieuwsgierigheid en het halen van informatie. Drie respondenten namen daarom deel. Als positieve punt wordt de uitleg gegeven die de politie op de bijeenkomst aan de aanwezige burgers gaf.

Politierechercheurs gaven op de avond een lezing over het daderprofiel van de mogelijke brandstichter(s). Tijdens de lezing kregen de bewoners informatie over de MO van de brandstichtingen, zoals het feit dat de dader van de brandstichting gebruik maakte van waxinelichtjes, die bovenop de wielen van het voertuig werden geplaatst en vervolgens werden aangestoken.

Drie respondenten gaven in dit geval aan deze informatie als erg nuttig te hebben ervaren. Door de verhoogde bewustwording, voelden zij zich gesterkt. Op de vraag of de respondenten zich niet angstiger of onveiliger zijn gaan voelen door deze bewustwording, werd door twee respondenten ontkennend gereageerd. Geen van de respondenten gaf aan zich na de bijeenkomst onveiliger te zijn voelen. Eén van de respondenten uitte dat als volgt:

<i>‘Ik denk als je kennis krijgt, dat je ook minder angstig hoeft te zijn, want je weet waar je op moet letten. Het gaf mij juist veel meer veiligheid en ook veel meer lef.’</i>

De respondenten geven naar aanleiding van het geschetste daderprofiel en werkwijze aan dat zij op straat daadwerkelijk anders zijn gaan kijken en alerter zijn geworden.

Een bijzondere reden om aan de bewonersbijeenkomst deel te nemen en burgerrechercheur te worden was het feit dat een respondent ’s ochtends vroeg op weg was naar het station van Den Dolder om naar zijn werk te gaan. Hij werd door een voorbijkomend politiekoppel bevestigd op zijn aanwezigheid op die plek en dat tijdstip en hij werd gecontroleerd, inclusief zijn tas. Omdat hij nog maar net in Den Dolder woonde, was de onrust in het kleine dorp aan hem voorbij gegaan. Hij ervaaarde de controle als positief en zijn nieuwsgierigheid was dusdanig gewekt, dat hij naar de bijeenkomst besloot te gaan. De politiecontrole zorgde bij de respondent voor urgentiebesef.

Wat door de respondenten verder als positief werd ervaren en er mede voor heeft gezorgd dat zij zich als burgerrechercheur opgaven, is het feit dat ze zich gesterkt voelden door de aanwezigheid van zoveel bewoners. Saamhorigheidsgevoel en collectiviteit droegen bij aan de motivatie om te participeren. Verder voelden respondenten zich door de politie en gemeente aangemoedigd om deel te nemen. De expliciete hulpvraag vanuit de politie zorgde ervoor dat bij twee respondenten het gevoel ontstond dat ze nodig waren en hun bijdrage nuttig zou zijn. Het gevoel dat de politie de aanwezige bewoners echt nodig had, werd door de respondenten als positief ervaren.

Wederkerigheid

Onder de noemer wederkerigheid scharen wij het serieus nemen van de burger, een goed geborgde informatie-uitwisseling, het nakomen van afspraken en het nalopen van informatie van de burger door de politie. In de vragen die wij stelden, hebben we die onderwerpen laten terugkomen. De antwoorden die respondenten gaven waren meer algemeen van aard en minder gericht op het zijn van burgerrechercheur.

Terugkoppeling van resultaten of de opvolging van burgerinformatie wordt door de respondenten zeven keer benoemd. In vijf gevallen geven respondenten aan dat de motivatie om te participeren door het uitblijven van terugkoppeling afneemt. Het gebrek aan terugkoppeling als demotiverende factor wordt in enkele gevallen wel gerelativeerd door respondenten die zich bewust zijn van het feit dat de politie niet alles mag terugkoppelen. De motivatie neemt, naast het gebrek aan terugkoppeling, ook af door een verkeerde bejegening. In twee gevallen voelden respondenten zich verkeerd bejegend tijdens het doen van een

melding via 0900-8844. De betreffende respondenten voelden zich daardoor minder serieus genomen.

Tot slot geven drie respondenten aan dat met name de professionaliteit van de telefonisten van het bovengenoemde servicenummer van de politie te wensen overlaat.

Verwachtingen

De antwoorden op de vragen rondom verwachtingen die de respondenten vooraf van de samenwerking met de politie hadden gecreëerd, richtten zich met name op de bewonersavond die was georganiseerd.

Met betrekking tot dit onderwerp komen de thema's 'gebrek aan informeren' en 'serieus nemen' het vaakst in de antwoorden van de respondenten terug. Bij gebrek aan informeren, doelden de respondenten op de casus van Anne Faber. Omdat Anne Faber dicht bij de respondenten in de buurt verdween, werden de respondenten vaak direct met het nieuws geconfronteerd. Zo gaf een respondent aan dat hij de zoektocht naar Anne Faber op het avondjournaal volgde en de zoekende politiemensen op hetzelfde moment in zijn tuin zag staan. Vier respondenten ervoeren dat de politie hen op dat moment te weinig informeerde. Ze hadden juist bij dat incident verwacht dat de politie hen zou informeren over de zoektocht, over de zaken waarop zij hadden moeten letten en of ze wel of niet hoefden mee te zoeken. De maatschappelijke onrust die deze casus veroorzaakte was groter dan tijdens de eerdere autobranden. Een respondent gaf aan dat ze een waarschuwing van de politie had gewaardeerd met betrekking tot de plekken waar ze zouden gaan zoeken. Haar moeder, die in een bejaardentehuis woont, kon een aantal dagen niet slapen na de plotselinge confrontatie met zoekende politiemensen.

In dat opzicht wordt het contrast tussen het handelen van de politie en gemeente tijdens de autobranden en de verdwijning van Anne Faber duidelijk geschetst. Een respondent geeft, samen met twee andere respondenten, aan dat de positieve transparantie die de politie op de bewonersavond voor de autobranden liet zien, een positieve uitwerking op de aanwezige bewoners had gehad. In het geval van de informatieavond over de zoektocht naar Anne Faber, leek de bijeenkomst nogal geconditioneerd. De laatste avond leek meer symbolisch en als het '*tuintje schoonhouden*' dan als een avond waarop de maatschappelijke onrust daadwerkelijk kon worden weggenomen. De avond voelde voor de respondent als klinisch aan, terwijl de bewonersbijeenkomst tijdens de autobranden veel meer voelde als een avond waarop de bewoners en politie gelijkwaardig waren. Het klinische gevoel dat de informatieavond over Anne Faber bij de respondent teweegbracht, leverde voor hem extra gevoel van negativiteit op omdat er juist zoveel emotie met de casus gepaard ging. Het gebrek aan emotie en kwetsbaarheid bij de burgemeester en officier van justitie op de informatieavond contrasteerde met de emotie die wel door hem werd gevoeld. Drie respondenten geven aan dat de bewonersavond tijdens de autobranden juist een gevoel van gelijkwaardigheid en wederkerigheid bij hen teweeg had gebracht. Daardoor voelden vier respondenten zich serieus genomen.

Het serieus nemen van burgers en de manier waarop zij worden bejegend komt overigens telkens bij verschillende topics terug. Bij serieus nemen van de bewoners is het vooral de toon van collega's die respondenten belangrijk vinden. Aansluitend bij de vorige alinea, geven respondenten ook aan het positief te vinden als de politie zich kwetsbaar opstelt. Dat deden zij door tijdens de bewonersavond expliciet te benoemen dat zij de hulp van de bewoners bij het oplossen van de autobranden nodig hadden en dat alle tips, adviezen en medewerking welkom waren.

Samenwerking tijdens de autobranden

Vragen over de samenwerking richtten zich op gelijkwaardigheid, het waarmaken van de verwachtingen en terugkoppeling van de samenwerking zelf. Zoals de titel van deze alinea al doet vermoeden, waren de vragen met betrekking tot de samenwerking tijdens de autobranden specifiek op die casus gericht.

‘We werden echt uitgenodigd om input te leveren, ik had daarmee echt het gevoel dat ik, als ik iets te melden zou hebben gehad, ik wel gehoord zou worden. Ik vond dat positief en het heeft mijn betrokkenheid aangewakkerd.’

Zo antwoordde een respondent over de houding van de politie tijdens de samenwerking bij de autobranden. Een houding die door respondenten unaniem als positief werd beoordeeld. De positiviteit strekte zich met name over de open/kwetsbare houding van de politie, het eerder behandelde gevoel van wederkerigheid en gelijkwaardigheid, het heldere start- en eindpunt van het opsporingstraject en de mate van urgentiegevoel die de politie bij de inwoners wist op te wekken. Eén respondent wist nog wel verbeter ruimte aan te wijzen, namelijk met betrekking tot de afsluitende brief die de politie naar de burgerrechercheurs had verzonden. Die bevatte ambtelijk taalgebruik, terwijl de taal wat hem betreft beter had moeten aansluiten op de doelgroep.

Een respondent gaf aan dat zij, samen met enkele andere bewoners, vooraf nog enigszins lacherig over de bewonersavond had gesproken. De prioriteit en moeite die de politie echter in het opsporen van de dader(s) stak en de prioriteit die zij aan de zaak gaven, wekten een gevoel van urgentie op. Dat gevoel zorgde onder andere voor bewonersinitiatief in de vorm van burgerwachtgroepen die 's avonds in Den Dolder gingen patrouilleren. Het urgentiegevoel werd, door de manier waarop de avond was vormgegeven, bij de bewoners aangewakkerd, waardoor *‘het hele dorp met andere ogen is gaan kijken naar wat er op straat gebeurde.’*

Verbeterpunten en tips

Tot slot vroegen wij de respondenten naar verbeterpunten en tips voor de politie met betrekking tot burgerparticipatie. In de antwoorden formuleerden de respondenten enkele mogelijke concrete handelingen en tips.

De meeste respondenten gaven aan behoefte te hebben aan een digitaal platform waarmee zij op de hoogte worden gehouden van de veiligheid in hun gemeente. De respondenten geven aan dat zij zich meer betrokken zouden voelen als zij ook daadwerkelijk zouden weten waarop ze kunnen letten. Over de vorm van het mogelijke digitale platform verschilden de respondenten van mening, die strekt van een politiefacebookpagina tot een website waaraan respondenten anoniem kunnen deelnemen.

6.3.2 Buurtvaders

Wat is burgerparticipatie?

Er wordt door de respondenten van dit focusgroepinterview vooral gerefereerd aan het project buurtvaders en in mindere mate aan burgerparticipatie in zijn algemeenheid. Respondenten geven unaniem aan dat burgerparticipatie iets moois is, dat het belangrijk is en vooral ook gesteund moet worden vanuit de overheid.

Een van de buurtvaders geeft aan dat hij burgerparticipatie ruimer ziet dan het richten op de welzijn van de jeugd. Hij ziet graag dat mensen in de wijk hem kennen en bij hem ook

door kunnen geven wanneer bijvoorbeeld de openbare verlichting kapot is of als er behoefte is aan bemiddeling in een conflict.

Een andere buurtvader omschrijft burgerparticipatie als op basis van vertrouwen en met respect samenwerken met partners. Je doet het met zijn allen en zonder hulp van de burger kan je nooit honderd procent veiligheid garanderen.

Tot slot lijkt de ‘oren-en-ogen functie’ in de wijk te worden benadrukt. Er wordt een voorbeeld genoemd dat er enige tijd geleden een blote man in een auto zat die interesse leek te hebben voor de kinderen in de wijk. De buurtvaders geven aan dat zij zulke dingen willen weten omdat zij de politie dan bijvoorbeeld kunnen helpen om iemand te zoeken.

Motivatie om te participeren

In de literatuur zagen we dat de motivatie in minderheidsgroepen verschilt van de motivatie van de gemiddelde burgerparticipatant (Van Steden et al., 2018). De laatste betreft namelijk vaak de autochtone, welgestelde burger die specifiek op het gebied van veiligheid wil bijdragen. De motivatiegronden van buurtvaders zouden, aldus Van Steden et al. (2018), meer liggen in het bijdragen aan de maatschappij en eigen jeugd. In dat opzicht was het dan ook interessant om te horen welke motivatiegronden voor burgerparticipatie onze respondenten opgaven.

Vier respondenten geven aan te willen bijdragen aan het welzijn van de kinderen. Betrokkenheid bij de buurt wordt tevens vier keer genoemd als reden om te participeren. Ook komen het welzijn van de buurt, het imago van de Marokkaanse gemeenschap en de imago van de eigen buurt als motivatieredenen naar voren. Tot slot wordt veiligheid drie keer genoemd, minder vaak dan de redenen in het kader van maatschappelijk welzijn. De intrinsieke motivatie van de buurtvaders om aan de maatschappij te willen bijdragen, blijkt onder andere uit deze woorden:

‘Ik wil niet dat mijn wijk een slechte naam krijgt. Ik wacht niet tot professionals gaan ingrijpen maar probeer het te voorkomen. We verwachten niet van alles van de overheid. Als je het zelf kan doen dan moet je het zelf doen.’

Verwachtingen/samenwerking

De vragen die wij over verwachtingen met betrekking tot de samenwerking met de politie stelden, waren gericht op de jaarwisseling van 2017/2018. De respondenten schetsten, voor het uitspreken van hun verwachtingen, de situatie die tot hun bemoeienis met de jaarwisseling leidde.

De buurtvaders zagen dat de politie het de voorgaande jaren in hun ogen slecht deed. Hun aanwezigheid in groten getale zorgde voor een escalatie van de situatie in de Koppel. De buurtvaders kwamen daarom met een plan, dat zij bij de gemeente en politie indienden. In dat plan stond dat de politie zich nauwelijks in de Koppel moest laten zien. De buurtvaders en andere ouders uit de wijken zouden de jongeren dan zelf aanspreken voordat situaties konden escaleren.

De verwachtingen die de buurtvaders met betrekking tot de politie hadden, strekten zich dan ook tot het feit dat de politie van de grootste probleemplekken zouden wegblijven. Die verwachtingen zijn uitgekomen. De politie heeft zich volgens de respondenten aan de afspraken gehouden en is weinig langsgereden.

Als advies geven de respondenten dat het ontvangen van training en educatie door de politie op het gebied van veiligheid, als positief werd ervaren en de politie hiermee vooral verder zou moeten gaan.

Kritischer waren de respondenten over het feit dat de politie en gemeente hen, voor hun gevoel, alleen benaderen in ‘oorlogstijd’. De buurtvaders lijken alleen tijdens roerige perioden te worden benaderd voor hun diensten. Ze geven aan dat ze het zouden waarderen als het contact tussen politie, gemeente en de buurtvaders ook tijdens ‘vredestijd’ zou worden onderhouden. Desgevraagd geven respondenten aan dat de vorm van contact wat hen betreft tot uiting zou kunnen komen als zij elk kwartaal een training van de politie of handelingsinformatie over hun wijken zouden ontvangen. De respondenten vinden dat zij meer gericht ingezet zouden kunnen worden wanneer ze weten waarop de politie zou willen dat zij zouden letten.

Bejegening/serieus genomen voelen

Hoewel de vragen voornamelijk op de jaarwisseling waren gericht, gaven de respondenten ook andere bruikbare informatie en tips. Wat er met name bij de jaarwisseling voor de buurtvaders uitsprong, was het feit dat door de gemeente en politie daadwerkelijk naar ze werd geluisterd en ze van hen vertrouwen kregen. Dat uitte zich in het feit dat het plan die de buurtvaders hadden opgesteld voor het verloop van een rustige jaarwisseling integraal door de gemeente en politie werd overgenomen. De respondenten voelden zich daardoor serieus genomen.

‘Om last van mensen te voorkomen, moet je de verantwoordelijkheid geven aan de mensen zelf. Dat is gedaan in de Koppel en dat werkte.’

Het geven van vertrouwen en vrijheid lijkt verantwoordelijkheid en eigenaarschap in deze casus te hebben gestimuleerd.

Waardering

Waar de buurtvaders meteen over begonnen, nog voordat wij vragen hadden kunnen stellen, was het feit dat ze zich door de gemeente ondergewaardeerd voelden. De buurtvaders bestaan op basis van vrijwilligheid maar worden in hun ogen te weinig gefaciliteerd in middelen, zoals jassen en schoenen. Bovendien ontvangen ze geen vergoeding meer, terwijl ze vaak surveilleren en van waarde zijn voor de leefbaarheid en veiligheid in verschillende Amersfoortse wijken.

De respondenten uitten hun gevoel van onderwaardering op meerdere momenten in het interview. Zo vertelde een respondent:

‘Er wordt over ons gepraat in plaats van met ons.’

Dat kwam volgens de respondenten verder tot uiting toen zij na de jaarwisseling in een interview met de burgemeester niet expliciet werden benoemd. Dat, terwijl het plan om de politie-inzet in de probleemwijken te minimaliseren door de buurtvaders werd vormgegeven en ingediend. Het gebrek aan waardering heeft er volgens twee respondenten zelfs toe geleid dat zij in de toekomst geen bijdrage meer willen leveren aan een rustige jaarwisseling in Amersfoort. Naast waardering in woord, schetsen respondenten ook het gebrek aan materiële waardering. Het ontbreken van kleding, af en toe een cadeaubon of een geldbedrag, steekt de groep buurtvaders ook. Hun kritiek is wat dat betreft vooral op de gemeente gericht. Dat zit de respondenten vooral in het feit dat de gemeente en politie in de voorgaande jaren met zoveel materieel uitrukte terwijl dat het tegenovergestelde resultaat opleverde (de gemeente huurde elf particuliere beveiligers in en de politie stond met ME-pelotons paraat) en de buurtvaders vervolgens voor een kostenbesparing op dat gebied zorgden.

6.4 Samenvattend

Burgerplicht en het gevoel aan veiligheid te willen bijdragen, worden door de burgerrechercheurs als motivatiegronden voor participatie genoemd. De Marokkaanse buurtvaders hebben een bredere maatschappelijke motivatie, die ligt in het willen bijdragen aan het welzijn van (de jeugd in) hun wijken.

De burgerrechercheurs zijn positief over de belegde opsporingsavond en het handelen van de politie. Met name de kwetsbare houding van de politie en het behandelen van de aanwezige burgers als gelijkwaardige partners, worden gewaardeerd. De burgerrechercheurs geven aan dat zij zich als gelijkwaardig behandeld voelden door de expliciete hulpvraag van de politie en doordat de politie investeerde in het verhogen van het kennisniveau en referentiekader van de burgers over brandstichting. Bovendien lijkt de grote opkomst van burgers het gevoel van collectiviteit/saamhorigheidsgevoel en sociale kracht te bevorderen en is daarmee een succesfactor geweest in deze specifieke aanpak.

De burgerrechercheurs geven aan terugkoppeling belangrijk te vinden. Door het uitblijven van terugkoppeling na samenwerking met de politie, neemt de motivatie om in de toekomst samen te werken af. Daarmee samen hangt het feit, dat het gebrek aan informeren in tijden van maatschappelijke onrust, leidt tot meer maatschappelijke onrust. Daarvan was sprake tijdens de zoektocht naar Anne Faber door de politie in Den Dolder.

Bejegening wordt zowel door de burgerrechercheurs als buurtvaders als verbeterpunt genoemd. Een verkeerde bejegening van de politie richting burgers, zorgt ervoor dat de bereidheid om te participeren afneemt.

De verbeterruimte die de buurtvaders noemen, richt zich met name op waardering vanuit de gemeente. Hun kritiek omvat zowel het gebrek aan materiële ondersteuning, als waardering in de vorm van beloningen en het uiten van waardering door de gemeente naar de buurtvaders toe. Zij zouden willen dat de gemeente zowel in de media als in hun bejegening naar de buurtvaders vaker waardering voor hun inzet toont.

De politie zou volgens de buurtvaders blijk geven van betere waardering, wanneer zij niet alleen tijdens ‘oorlogs-‘ maar ook tijdens ‘vredestijd’ contact zouden onderhouden. Door met de buurtvaders structureel contact te onderhouden, bijvoorbeeld door middel van kwartaalbriefings of veiligheidstrainingen, zouden zij bovendien meer gericht door de politie op veiligheidsproblematiek kunnen worden ingezet.

De buurtvaders zijn positief over het feit dat de politie en gemeente hun plan voor een rustig verloop van de jaarwisseling volledig overnamen. Conform de afspraken heeft de politie zich, in tegenstelling tot voorgaande jaren, nauwelijks in de wijk De Koppel laten zien. Dat heeft er volgens de buurtvaders mede toe geleid dat de rust in de wijk gehandhaafd bleef. Aansluitend op het gebrek aan waardering door de gemeente, merkten de buurtvaders op dat het volgen van hun plan een besparing heeft opgeleverd op het inhuren en inzetten van particuliere beveiligers en op de inzet van politiemensen.

Tot slot deed de groep burgerrechercheurs de aanbeveling om veiligheidskennis en – informatie vaker uit te dragen, omdat dat in het geval van de burgerrechercheurs leidde tot een daadwerkelijke gedragsverandering. De betreffende burgers keken na de opsporingsbijeenkomst over de autobranden anders naar veiligheidsproblemen en voelden zich door verbondenheid met elkaar gesterkt om veiligheidsproblemen aan te pakken en meer te melden. Hier zou je dus ook kunnen spreken van een verbeterde informatiepositie. Daarnaast zouden zij het bovendien waarderen als ook in Den Dolder veiligheidsinformatie zou worden verspreid via het internet.

Hoofdstuk 7 - Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek. Wij hebben een kwalitatief onderzoek gedaan naar burgerparticipatie en meer specifiek naar waar de kansen liggen voor het district Oost-Utrecht. De vraagstelling van ons onderzoek was:

Waar liggen volgens de literatuur, politiemensen en burgers de kansen voor district Oost-Utrecht met betrekking tot burgerparticipatie?

Om deze onderzoeksvraag zorgvuldig te kunnen beantwoorden hebben wij de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe wordt burgerparticipatie in de literatuur beschreven?
2. Welke succes- en faalfactoren, randvoorwaarden en aanbevelingen op het gebied van burgerparticipatie en politie zijn bekend uit de literatuur en eerder onderzoek?
3. Wat is er binnen het district Oost-Utrecht beleidsmatig en procesmatig geregeld met betrekking tot burgerparticipatie, hoe ervaren politiemensen in het district de samenwerking met burgers en wat hebben zij nodig?
4. Hoe hebben burgers die in district Oost-Utrecht wonen en hebben samengewerkt met de politie die samenwerking ervaren en wat zeggen zij over burgerparticipatie?

Het doel van ons onderzoek was om inzicht te krijgen in het concept burgerparticipatie, om vervolgens door middel van aanbevelingen praktische handvatten te bieden voor de samenwerking met burgers in het district Oost-Utrecht. Aanleiding voor dit onderzoek waren een aantal incidenten en vervolgens de wens van het sectorhoofd van het district Oost-Utrecht om het concept burgerparticipatie nader te onderzoeken.

7.2 Conclusies

In het onderstaande gedeelte wordt op basis van de voorgaande hoofdstukken antwoord gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag.

Burgerparticipatie?

We zijn deze thesis begonnen door in te zoomen op het begrip burgerparticipatie. Wat betekent het en welke definities zijn we tegen gekomen? We kunnen concluderen dat burgerparticipatie veelal uitgelegd of gedefinieerd wordt in een specifieke context. Afhankelijk van een bepaald onderzoek, het betreffende domein waarin het gebruikt wordt of het referentiekader van de betreffende persoon, wordt er een uitleg of definitie gegeven. We zijn hierbij zowel overeenkomsten als verschillen tegengekomen. Opmerkelijk, en misschien wel het grootste verschil, is dat het enkel informeren van burgers door de ene partij wél als burgerparticipatie wordt gezien, en door de andere partij juist niet. De oorspronkelijke participatieladder, die van de Amerikaanse bestuurskundige Arnstein uit 1969, is heel duidelijk voor wat betreft 'echte' burgerparticipatie; daarvan is alleen sprake wanneer de burgers een bepaalde vorm van macht hebben. Dit is het geval bij het coproduceren en (mee)beslissen.³⁴

Naast de participatieladder wordt burgerparticipatie in de literatuur ook beschreven in zeven categorieën waarin burgers participeren, te weten: toezicht, opsporing, zorg voor de

³⁴ Delegated power & citizen control.

openbare ruimte, conflictbemiddeling, contactbevordering, informatiebemiddeling en beleidsbeïnvloeding.

Het is niet relevant wie het initiatief neemt en (een vorm van) burgerparticipatie is niet aan een tijdsduur gebonden. In elke fase van het beleidsproces kunnen burgers participeren, van ontwerp tot uitvoering. Er moet wel sprake zijn van enige vorm van samenwerking, maar dat hoeft niet per definitie met de overheid of politie te zijn.

Het verbeteren van de leefomgeving en (sociale) veiligheid wordt veelal als doel gezien van burgerparticipatieprojecten. Echter, wanneer dit doel niet gehaald wordt (in hoeverre dit al objectief te meten is), kan het participeren van de burger toch als toegevoegde waarde gezien worden vanwege het inzicht van de onvoorziene meerwaarde. De opbrengsten van burgerparticipatie zijn een toename van het veiligheidsgevoel, meer vertrouwen in de politie, een preventieve en dempende werking op criminaliteit en overlast, een grotere meldingsbereidheid en daarmee samenhangend, een betere informatiepositie.

Op basis van de bevindingen uit ons onderzoek verstaan wij onder burgerparticipatie:

Elke vorm van samenwerking met burgers met als doel het verbeteren van de veiligheid en het veiligheidsgevoel.

Factoren, randvoorwaarden en aanbevelingen uit de literatuur

De factoren, randvoorwaarden en aanbevelingen die wij in de literatuur vonden, hebben wij in hoofdstuk vier behandeld. We begonnen daarbij met algemene bevindingen om vervolgens de bekende praktische factoren, voorwaarden en aanbevelingen te behandelen. De belangrijkste termen die in de literatuur worden genoemd, zijn vertrouwen, betrokkenheid, balans tussen sturen en loslaten, kanaliseren van emotie en betrokkenheid en sociale kracht/zelfredzaamheid.

Het lijkt een open deur, maar betrokkenheid leidt tot burgerparticipatie. Hoe groter de betrokkenheid van zowel professionals als burgers, hoe groter de kans dat samenwerking(sprojecten) succesvol zijn. Betrokkenheid hangt samen met de term sociale kracht, die bijdraagt aan de objectieve en subjectieve veiligheid. Dat is van belang, omdat de veiligheidsbeleving van burgers van invloed is op de legitimiteit van de politie. Betrokkenheid kan worden gezien als betrokkenheid tussen burgers en professionals, maar ook als betrokkenheid van de burger en professionals bij projecten. Onderlinge betrokkenheid wordt bevorderd wanneer burgers en professionals hun waardering voor elkaars inzet naar elkaar uitspreken en wanneer hun samenwerking een zinvolle uitkomst heeft opgeleverd. Individuele betrokkenheid bij burgerinitiatieven kan worden bevorderd door de burger motivatiegronden te geven, het door de burger ervaren belang van de samenwerking te vergroten en de percepties over de effectiviteit van de eigen bijdrage aan de samenwerking te beïnvloeden. De motivatiegronden van burgers kunnen van emotionele aard zijn. Emotie verklaart voor een groot deel waarom zoveel burgers willen meezoeken bij vermissingen en het massale opsporen van daders bij heftige zaken, zoals bij de Eindhovense kopschoppers. Het nut van de massale inzet van burgers bij het zoeken naar vermiste personen, zoals in het geval van Anne Faber, wordt door onderzoekers betwijfeld. In ieder geval met betrekking tot de daadwerkelijke bijdrage die burgers kunnen leveren aan het vinden van de vermiste. Er bestaat echter wel consensus over het feit dat inzetten van goedbedoelende burgers in ieder geval zorgt voor het sturen van de mensenmassa. Daarnaast kan kritiek, zoals de politie in de zoektocht naar het vermiste Bunschotense meisje Savannah ontving, worden voorkomen.

Naast het stimuleren van betrokkenheid, zagen we in de literatuur dat sleutelfiguren, het respecteren van burgers door de politie en het vinden van een balans tussen sturen en loslaten van belang zijn. Het respecteren van de burger wordt ook wel serieus nemen

genoemd. Met betrekking tot het sturen of loslaten, neigt de literatuur vooral richting het loslaten. Namelijk, het vrijlaten van burgers zou eigenaarschap van problemen en verantwoordelijkheidsgevoel stimuleren. Bij het gezamenlijk aangaan van initiatieven zouden de politie en gemeente wel begrenzend kaders moeten afspreken, maar de invulling van de initiatieven zou vervolgens door burgers zelf moeten gebeuren.

De sleutelfiguren waarover de literatuur spreekt, worden ook wel ‘best persons’ genoemd. Deze best persons zijn de aanjagers van samenwerking en zijn meestal professionals, hoewel burgers dat ook kunnen zijn. Best persons zijn resultaatgericht, bevlogen, empathisch en zijn goed in netwerken. Door hun eigenschappen zijn zij in staat om de systeemwereld van professionals en de leefwereld van burgers met elkaar te verbinden.

Burgerparticipatie binnen het district

Ons onderzoek laat zien dat er binnen het district Oost-Utrecht, met uitzondering van de bondgenotenaanpak, weinig is geregeld met betrekking tot burgerparticipatie. Op basisteam ZBLW na, is er binnen elk basisteam en binnen de districtsrecherche een operationeel expert of specialist belast met het thema of de portefeuille burgerparticipatie. Echter, wij constateren dat de invulling geschiedt naar eigen inzicht en dat het ontbreekt aan een concrete richting of visie en prioriteit vanuit de teamleiding. Het betreft veelal een van de vele taken waar de expert of specialist verantwoordelijk voor is en tijd voor moet zien te vinden. Wanneer we kijken naar de invulling die zij aan het thema of portefeuille geven, zien we dat het voornamelijk activiteiten betreft als (zorgdragen voor) het delen en halen van informatie via social media. Hierbij geven diverse respondenten aan dat je moet blijven aanjagen. Kijkend naar onze eigen definitie van burgerparticipatie en de in hoofdstuk drie beschreven participatieladder zit je met deze activiteiten onderaan. Burgerparticipatie wordt dus niet in zijn volle breedte benut.

De antwoorden op de vragenlijsten zijn te vatten in drie hoofdthema's, te weten: de omschrijving van burgerparticipatie, randvoorwaarden en verbeterpunten voor de politie. Politie mensen uit het district Oost-Utrecht omschrijven burgerparticipatie op uiteenlopende wijzen. Sommigen verstaan het samenwerken met andere professionals ook als burgerparticipatie en één respondent omschrijft het als ‘het aandeel dat burgers leveren ten tijde van een incident of crisis ten behoeve van de bestaande hulpverleningsorganisatie’. We kunnen concluderen dat collega's er geen eenduidige omschrijving van burgerparticipatie op nahouden. Het is wel handig om een gezamenlijke definitie te hebben wanneer je met het thema aan de slag gaat.

Met betrekking tot de randvoorwaarden zien we dat deze veelal gekoppeld zijn aan de verbeterpunten. Hier wordt vooral tijd genoemd als iets wat ze nodig hebben, maar wat tegelijkertijd gemist wordt en dus als verbeterpunt wordt genoemd.

In hoofdstuk vijf hebben we de resultaten laten zien van de vragenlijst onder politie mensen in het district. Het grootste deel van de collega's geeft aan positief te staan ten aanzien van burgerparticipatie of geeft aan een goede samenwerking met burgers te hebben gehad.

Communicatie en terugkoppeling worden door collega's het vaakst genoemd als cruciale randvoorwaarden. Ondersteuning van de politie, het maken van heldere afspraken en het stellen van kaders zijn ook randvoorwaarden die meerdere keren door de collega's worden genoemd.

Er zijn echter ook kritische noten. Grosso modo kunnen we concluderen dat het om facilitering gaat. Collega's geven zowel aan dat ze goed gefaciliteerd moeten worden maar ook dat hieraan een gebrek is. Hierbij is enigszins onderscheid te maken in materiële factoren

en organisatorische factoren. Die eerste wordt vrij algemeen omschreven als ‘*geld en middelen*’ maar ook als ‘*voldoende materiële ondersteuning*’. Bij de organisatorische factoren zien we de factor tijd op diverse manieren weergegeven. Zo noemen de respondenten het gewoon ‘*tijd*’, maar ook ‘*medewerking van leiding (roosters)*’ en ‘*regelmatig je gezicht laten zien*’. In de literatuur zien we dit beeld enigszins terugkomen. In hoofdstuk vier hebben we namelijk aangegeven dat een professional in een bureaucratische organisatie moet worden gefaciliteerd om te kunnen aansluiten bij de dynamische en flexibele wereld van de participerende burger.

Het ervaren gemis aan facilitatie vanuit de eigen organisatie varieert van materiele ondersteuning als een laptop met printer tot ‘simpelweg’ tijd. Deze laatste factor, tijd, wordt door een respondent nader ingevuld door te wijzen op het feit dat de wijkagenten steeds minder worden ingezet voor wijkwerk en op die manier het contact met de mensen op straat en in de wijk verliezen waardoor ze informatie gaan missen. Ook kennis wordt gemist.

Een andere factor zit hem meer in de houding van zowel de politiemensen als die van de burgers. Aangegeven wordt dat je bereidwillige burgers en collega’s nodig hebt, maar ook goede (onderlinge) communicatie, vertrouwen en wederzijds respect.

Om ervoor te zorgen dat de genoemde randvoorwaarden, factoren en benodigheden bij alle collega’s breed bekend worden, zouden sleutelfiguren binnen onze organisatie kunnen worden ingezet. Gekoppeld aan de literatuur, zouden zij kunnen worden gezien als best persons. De eerder genoemde portefeuillehouders burgerparticipatie nemen voor wat betreft de ontwikkeling van burgerparticipatie een centrale rol binnen onze organisatie in. Zij zouden burgerparticipatie dan ook verder kunnen ontwikkelen aan de hand van de aanbevelingen van de collega’s.

Burgers aan het woord

Voor de beantwoording op deze vraag, gaan we nader in op de antwoorden en opmerkingen die de burgerrechercheurs en buurtvaders ons gaven. We kijken daarbij vooral naar de zaken die in hun ogen goed zijn gegaan en de dingen die beter kunnen.

Uit de focusgroeponderzoeken die wij hebben verricht, blijkt nadrukkelijk dat vanuit het perspectief van de burger, bij burgerparticipatie voornamelijk wordt gedacht aan signaleren en alarmeren, oftewel het oor en oog zijn voor de politie.

Burgerplicht en het gevoel te willen bijdragen aan de veiligheid, worden door de burgerrechercheurs uit Den Dolder genoemd in hun om motivatie te willen participeren. Bij de Marokkaanse buurtvaders uit Amersfoort liggen de motivatiegronden vooral op het willen bijdragen aan het welzijn van de jeugd in hun wijken en aan hun wijken zelf. De motivatiegronden sluiten daarmee aan bij wat in de literatuur werd genoemd.

De burgerrechercheurs die op de, door de gemeente Zeist en politie georganiseerde, opsporingsavond werden geworven, spraken positief over die avond en het handelen van de politie. Ze waarderen het met name dat de politie zich kwetsbaar opstelde en de burgers als gelijkwaardige partners behandelden. De manier waarop de politie dat deed, namelijk door het verhogen van het kennisniveau van de burgers en door te stellen dat zij de zaak niet zonder de hulp van de burgers konden oplossen, zorgde voor waardering van de betrokken burgers. Deze positieve punten kunnen we beschouwen als succesfactoren in de samenwerking met burgers.

Naast de kwetsbare opstelling en het behandelen van de burgers als gelijkwaardige partners, benoemden de burgerrechercheurs ook het belang van terugkoppeling. Zij geven aan zich minder gemotiveerd te voelen om in de toekomst weer met de politie samen te werken

wanneer een terugkoppeling uitblijft. Daarmee samen hangt het gebrek aan informeren, dat volgens respondenten tevens zorgt voor een verminderde motivatie. In het geval van de burgerrechercheurs hadden hun opmerkingen vooral betrekking op de zoektocht naar Anne Faber, die maatschappelijke onrust opleverde terwijl de buurtbewoners daarover in hun ogen te weinig werden geïnformeerd. Het gebrek aan informeren in die casus staat in contrast tot de belegde opsporingsavond. Door die avond werd volgens de respondenten namelijk een hoop maatschappelijke onrust weggenomen, wat op veel bijval heeft kunnen rekenen.

Bij de buurtvaders is het gevoel ontstaan dat zij door de gemeente te weinig werden gewaardeerd. Deze onderwaardering richtte zich op uitspraken van de gemeente, direct na de jaarwisseling. In die berichtgeving sprak de burgemeester positief over de zelfredzaamheid en sociale kracht die zij in de wijk De Koppel hadden laten zien. De buurtvaders werden slechts kort genoemd, terwijl de bijdrage die zij hadden geleverd in hun ogen essentieel was. Het gevoel van gebrek aan waardering voor hun werkzaamheden tijdens de jaarwisseling richtte zich op de gemeente en wordt compleet gemaakt door het feit dat zij alleen tijdens ‘oorlogs’- en niet ook tijdens ‘vredestijd’ door de politie en gemeente worden benaderd.

Beide groepen wisten, met het oog op de bovenstaande aandachtspunten, dan ook enkele tips te geven voor de ontwikkeling van de politie en de samenwerking met de politie. De burgerrechercheurs waardeerden de kennis die zij op de informatieavond over brandstichting verkregen. Door deze kennis werden zij gemotiveerd te participeren en pasten zij daadwerkelijk hun gedrag aan. Hoewel informatie op een aantal basisteams in het district al via social media door de politie wordt verspreid, zouden de betreffende burgers het waarderen wanneer ook zij over en in hun gemeente nadere informatie zouden ontvangen.

Tot slot gaan we nog in op de zeven categorieën van burgerparticipatie die in de overzichtsstudie *Burgers in veiligheid* van Van der Land et al. (2014) worden genoemd. Wij noemden de categorieën toezicht, opsporing en contactbevordering, die in onze ogen voor de politie het meest relevant zijn. Het valt op dat de ervaring met burgerparticipatie van de respondenten van onze vragenlijst en focusgroepinterviews voornamelijk valt binnen de twee eerstgenoemde categorieën. De aanbevelingen van de respondenten vallen vooral binnen de categorie toezicht. Dat, terwijl wij zien dat de buurtvaders en burgerrechercheurs ook binnen de categorie contactbevordering zouden kunnen indelen. Uitbreiding van burgerparticipatie in de categorie contactbevordering leverde in deze twee gevallen waardering, advies en vertrouwen voor de politie op, het wegnemen van maatschappelijke, een rustige jaarwisseling in Amersfoort en een besparing op beveiligingskosten. De kracht van burgerparticipatie wordt door de successen van deze casussen in onze ogen duidelijk bevestigd.

Hoofdvraag: Waar liggen de kansen?

De kansen liggen in het zien van de kansen. Dit klinkt misschien abstract of cryptisch, maar feit is dat je kansen pas gaat zien wanneer je meer kennis hebt over het concept burgerparticipatie. Wanneer je weet wat burgerparticipatie inhoudt, welke vormen het kan aannemen en aan welke voorwaarden deze moeten voldoen, dan zullen de kansen die op het gebied van de ontwikkeling van burgerparticipatie liggen, worden gezien en benut.

Op basis van dit onderzoek zien wij een tweetal kansen:

KANS 1

Kijkend naar onze eigen definitie van burgerparticipatie ‘elke vorm van samenwerking met burgers met als doel het verbeteren van de veiligheid en het veiligheidsgevoel’, de participatieladder met de oplopende treden ‘informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen’ en de categorieën ‘toezicht, opsporing, zorg voor de openbare ruimte,

conflictbemiddeling, contactbevordering, informatiebemiddeling en beleidsbeïnvloeding', dan zien we dat de politie in Oost-Utrecht op dit moment slechts enkele vormen van samenwerking met burgers op structurele wijze uitvoert, die bovendien op de lagere treden van de participatieladder zijn in te delen en voornamelijk binnen de categorieën opsporing en informatiebemiddeling vallen.

Met uitzondering van de bondgenotenaanpak, zien we namelijk dat de activiteiten op het gebied van burgerparticipatie die worden verricht door de portefeuillehouders zich met name richten op de social media en het coördineren van WhatsAppgroepen. Daartegenover hebben we in het geval van de buurtvaders en burgerrechercheurs ook gezien dat dit vormen van samenwerking betroffen die we op een hoger niveau van de participatieladder kunnen indelen en die vallen binnen de categorieën toezicht, opsporing en contactbevordering. De buurtvaders en burgerrechercheurs zijn voorbeelden van burgerparticipatie waarbij in grote mate is voldaan aan succesfactoren en randvoorwaarden die in de literatuur worden genoemd. Daarnaast leverde de samenwerking in beide gevallen belangrijke resultaten op. In het geval van de burgerrechercheurs waren dat vertrouwen in de politie en het wegnemen van maatschappelijke onrust, in het geval van de buurtvaders een rustige jaarwisseling en besparing op de inzet van beveiliging. De werkwijze zoals bij de burgerrechercheurs en de buurtvaders worden echter, in tegenstelling tot de geborgde vormen bondgenotenaanpak, WhatsAppgroepen en social media, slechts incidenteel toegepast. Improvisatie en ad-hoc oplossingen kenmerken het incidentele karakter dat burgerparticipatie momenteel in het district Oost-Utrecht heeft. Zowel de burgerrechercheurs als de buurtvaders waarmee wij spraken, gaven aan graag bij het verbeteren van veiligheid te worden betrokken.

De eerste kans voor ons district op het gebied van burgerparticipatie richt zich dan ook op het uitbreiden en borgen van burgerparticipatie binnen onze organisatie. Burgerparticipatie zou structureel in meer vormen moeten worden ontplooid en bovendien ook moeten plaatsvinden op hogere niveaus op de participatieladder en in meer categorieën dan waar de huidige nadruk op ligt, namelijk informatiebemiddeling.

KANS 2

Gelet op de eerste kans, ligt de tweede kans in het ontwikkelen van de rol van portefeuillehouders burgerparticipatie. De literatuur benadrukt het belang van sleutelfiguren en 'best persons' binnen elke vorm van burgerparticipatie. Hoewel deze best persons binnen alle werklagen in onze organisatie voorkomen, ligt in onze ogen de grootste kans om burgerparticipatie in ons district te borgen en ontwikkelen, bij de huidige portefeuillehouders. De portefeuilles zijn belegd bij operationeel experts wijkagenten en een operationeel specialist-A en zij bevinden zich met betrekking tot burgerparticipatie als een spin in het web binnen ons district. Ze hebben zicht op ontwikkelingen binnen hun teams en op de lokale problematiek. Wanneer zich kansen op het gebied van burgerparticipatie voordoen, zijn zij vanuit hun positie bij uitstek geschikt om daarin een coördinerende rol op zich te nemen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het ondersteunen van wijkagenten en het ontplooien van en aansluiten bij participatie-initiatieven. Zij kunnen tevens dienen als vraagbaak voor collega's.

Portefeuillehouders die belast zijn met burgerparticipatie geven aan kennis en tijd nodig te hebben. Dit zijn factoren die ook in de literatuur als belangrijk worden bestempeld. Onderzoek schetst het belang van facilitering en steun vanuit de organisatie voor professionals die met burgerparticipatie belast zijn. Het gebrek aan tijd en kennis resulteert momenteel in district Oost-Utrecht in een beperkte benutting van het potentieel dat

burgerparticipatie in zich heeft. Het vergaren van kennis en ervaring met burgerinitiatieven zorgt er mede voor dat nieuwe kansen in een team of werkgebied worden gezien en benut.

De tweede kans ligt dan ook in het tot wasdom laten komen van de portefeuilles/portefeuillehouders burgerparticipatie. Zij kunnen de professionals zijn die kansen zien in de samenwerking met burgers en zorgen dat deze, door het voldoen aan succesfactoren en randvoorwaarden, een grote kans van slagen hebben.

7.3 Aanbevelingen

Bij de beantwoording van onze hoofdvraag hebben we gezien dat we twee grote ontwikkelingsmogelijkheden zien voor district Oost-Utrecht, namelijk het uitbreiden en borgen van burgerparticipatie en daarmee samenhangend, het uitbreiden van de portefeuilles burgerparticipatie. Wij doen de volgende aanbevelingen:

De uitbreiding en borging van burgerparticipatie

- Formuleer als district een gezamenlijke visie met betrekking tot burgerparticipatie die zich bij voorkeur richt op het uitbreiden van participatievormen in verschillende categorieën.
- Maak gebruik van de betrokkenheid die de burger bij veiligheid en maatschappelijk welzijn voelt. Kanaliseer betrokkenheid, die zich tijdens maatschappelijke onrust regelmatig vertaalt in emotie, door de samenwerking aan te gaan en burgers bewust in te zetten. Neem daarin een voorbeeld aan de opsporingsbijeenkomst in Den Dolder en het overnemen van het plan voor een rustige jaarwisseling van de buurtvaders in Amersfoort.
- Burgerparticipatie in de categorie van informatiebemiddeling, onder andere op het snijvlak van de categorie opsporing, is op dit moment goed geborgd. Breid deze borging uit naar de categorieën toezicht en contactbevordering. Zorg ervoor dat op structurele wijze wordt samengekomen met burgers en burgergroepen, zoals buurtvaders, om de samenwerking te optimaliseren. Kijk voor een succesvol voorbeeld naar de bondgenotenaanpak. Structureel en functioneel contact levert vertrouwen in de politie, een gevoel van saamhorigheid en informele sociale controle op.
- Draag zorg voor de borging van eerder opgedane kennis en ervaring. Beleg de verantwoordelijkheid daarvoor bij de portefeuillehouders burgerparticipatie.
- Houd de politiemensen die in het district met de samenwerking met burgers belast zijn, zoals de wijkagenten en portefeuillehouders burgerparticipatie, zoveel mogelijk vrij om zich met die samenwerking te kunnen bezighouden. Om dat te kunnen bewerkstelligen is een belangrijke rol weggelegd voor de teamchefs.

De uitbreiding van de rol van portefeuillehouders burgerparticipatie

- Breid het aantal politiemensen dat voor burgerparticipatie verantwoordelijk is uit, zodat de lokale burgerparticipatie onder gezamenlijke verantwoordelijkheid kan worden ontwikkeld.
- Faciliteer de portefeuillehouders burgerparticipatie in tijd. Dat kan bijvoorbeeld door de volgende maatregelen worden bereikt:
 1. Verminder het aantal portefeuilles waarover zij verantwoordelijk zijn.
 2. Verminder het aantal operationele neventaken van de portefeuillehouders.
- Faciliteer de portefeuillehouders in kennis. De kennis en ervaring die de portefeuillehouders op het gebied van burgerparticipatie bezitten, dienen te worden uitgebreid naar de eerdergenoemde categorieën en vormen. Dat kan onder andere door de portefeuillehouders te laten deelnemen aan workshops en informatiebijeenkomsten over de (mogelijkheden van) burgerparticipatie. Zoek het contact met de politieacademie.
- Organiseer een structureel overleg tussen de portefeuillehouders in het district. Door kennis en ervaringen te delen en participatie te evalueren, worden deze geborgd. Bovendien kunnen de portefeuillehouders ten tijde van maatschappelijke onrust een beroep op elkaar doen wanneer zij in burgerparticipatie oplossingsmogelijkheden zien. De aanpak van burgerrechercheurs is een belangrijk voorbeeld van het wegnemen van maatschappelijke onrust door het kanaliseren van burgerbetrokkenheid en het aangaan van samenwerking.
- Zorg dat de portefeuilles ten minste het volgende omvatten:
 1. Coördinatie van WhatsAppgroepen en social media.
 2. Coördinatie van het contact met burgergroepen.
 3. Het organiseren van structureel contact tussen politiemensen en burgers, gericht op veiligheid.
 4. Het verhogen van het kennisniveau over burgerparticipatie van politiemensen die veel met burgers samenwerken.
 5. Het ondersteunen van collega's bij het aangaan van samenwerking met kennis en advies.

Hoewel de uitwerking van tools en de ontwikkeling van burgerparticipatie in onze ogen bij de portefeuillehouders moet liggen, willen wij het volgende denkkader als basis bieden:

Denkkader burgerparticipatie

Burgerparticipatie bevat veel potentie voor de politie. Een goede samenwerking met de burger levert tevredenheid en vertrouwen in de politie op, kan maatschappelijke onrust wegnemen en verhoogt de meldingsbereidheid van burgers. De informatiepositie van de politie verbetert daardoor en bovendien kan de politie gebruik maken van de denkkraft, betrokkenheid en expertise die bij verschillende burgers aanwezig zijn. Door deze zaken gericht in te zetten, biedt burgerparticipatie prachtige kansen voor het verbeteren van de veiligheid en het veiligheidsgevoel.

Dit denkkader bevat de belangrijkste categorieën met een aantal vormen, een aantal succesfactoren met maatregelen en een aantal praktische handvatten als hulpmiddel bij het ontwikkelen van burgerparticipatie.

Categorieën	Vormen
1. Toezicht	In gezamenlijkheid informele sociale controle uitvoeren in de openbare ruimte. Voorbeelden: buurtvaders, burgerwachten en WhatsAppgroepen.
2. Opsporing	Informatie verzamelen en delen ten behoeve van de opsporing van verdachte personen en zo criminaliteit en overlast actief tegengaan. Voorbeelden: inzetten van werkgroepen van burgers om ze actief met opsporing te laten meedenken. TGO Venne en de burgerrechercheurs in Den Dolder zijn daarvan een goed voorbeeld.
3. Contactbevordering	Het bevorderen van contact tussen de politie en bewoners om het onderlinge vertrouwen te vergroten. Voorbeelden: veiligheidsbriefings/-trainingen van burgergroepen.

Succesfactoren	Maatregelen om factoren te bereiken
Betrokkenheid	1. Spreek waardering naar de burger uit. 2. Stel je kwetsbaar op en vraag de burger expliciet om hulp. 3. Zorg voor heldere verwachtingen bij de burger. 4. Benadruk het belang van de samenwerking en de hulp van de burger.
Eigenaarschap	Spreek het verantwoordelijkheidsgevoel voor veiligheid en maatschappelijk welzijn bij de burgers aan. Autochtone burgers zijn vatbaarder voor bijdragen aan veiligheid, burgers met een Marokkaanse en Turkse afkomst zijn vatbaarder voor het bijdragen aan het welzijn voor hun eigen wijk en jeugd.
Sociale kracht	Wanneer bij burgers een gevoel van collectiviteit ontstaat, is de kans op succes groter. Spreek het gevoel van saamhorigheid aan. Dat leidt tot sociale controle en heeft een dempende werking op overlast en criminaliteit. Het gevoel van saamhorigheid was bij de burgerrechercheurs van de autobranden in Den Dolder één van de grote succesfactoren.
Respect voor burgers/serius nemen	1. Behandel de burger als gelijkwaardige partner. 2. Betrek de burger bij het bedenken van oplossingen. 3. Borg een goede informatie-uitwisseling. 4. Voorkom dat je verzandt in bureaucratie. De burger kan flexibeler handelen dan de politie, omdat de politie aan meer regels is gebonden. Sluit daarom zoveel mogelijk aan bij de belevingswereld van de burger.

Praktische handvatten
1. Wijs zo nodig iemand in het samenwerkingsverband aan die toeziet op afspraken.
2. Geef grenzen aan maar laat burgers binnen ruime kaders met minimale overheidssturing zelf tot oplossingen en de uitvoering daarvan komen.
3. Bedenk voor het aangaan van de samenwerking welke mogelijke negatieve effecten zouden kunnen ontstaan en hoe daarmee kan worden omgegaan. Voorbeelden van negatieve effecten zijn eigen richting en privacyschending op social media.
4. Sla bij het oplossen van problemen geen groepen burgers over.
5. Informeer de achterban van participerende groepen. Buurtvaders worden bijvoorbeeld regelmatig als buurtverraders gezien. Dat kan worden voorkomen door de buurt en familie te informeren.
6. Differentieer in benadering per burgergroep. Stem deze af op de doelgroep.
7. Blijf initiatiefnemende burgers en burgergroepen ondersteunen, dat stimuleert een gemotiveerde houding.
8. Koppel terug. Benoem daarbij zowel de opbrengsten van de samenwerking als de (positieve) bijdrage van burgers.
9. Evalueer samenwerkingsvormen, zodat de lessen voor het district kunnen worden geborgd.

Verwijzingen

- Actieprogramma Lokaal Bestuur. (2010). *Naar buiten. Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgehaald van <http://docplayer.nl/5111881-Buiten-naar-burgerparticipatie-spoorboekje-voor-raad-en-college-juni-2010.html>
- Actieprogramma Lokaal Bestuur. (2014). *Met burgers! Spoorboekje voor raad en college*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgehaald van https://vng.nl/files/vng/pagina_attachments/2014/20140923-met-burgers-def.pdf
- AD. (2017, 06 07). Politie reageert op kritiek bij vermissing Savannah: 'bewust geen groot alarm'. *De Limburger*. Opgehaald van https://www.limburger.nl/cnt/dmf20170607_00041606/politie-sloeg-bewust-geen-alarm-tijdens-vermissing-savannah
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. Opgehaald van https://www.historyofsocialwork.org/1969_ENG_Ladderofparticipation/1969,%20Arnstein,%20ladder%20of%20participation,%20original%20text%20OCR%20C.pdf
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Van der Velden, T., & De Goede, M. (2012). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- 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.
- Bervoets, E., Van Ham, T., & Ferwerda, H. (2016). *Samen signaleren. Burgerparticipatie bij sociale veiligheid*. Den Haag: Platform31. Opgehaald van <https://www.beke.nl/doc/2016/PL31-samen%20signaleren.pdf>
- Boutellier, J. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.
- De Nationale ombudsman. (2014). *Folders-en-brochures/voor-burgers-en-overheidsinstanties*. Opgehaald van [Nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl): <https://www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/voor-burgers-en-overheidsinstanties>
- DeStadAmersfoort. (2018, januari 1). 'De Koppel is tijdens de jaarwisseling opgestaan'. Amersfoort, Utrecht, Nederland. Opgehaald van <https://destadamersfoort.nl/lokaal/de-koppel-tijdens-de-jaarwisseling-opgestaan-326622>
- Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam. Opgehaald van <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/05/RapportBurgerparticipatie2010.pdf>

- Domingo, A. (2016). *Monitor Burgerparticipatie 2016*. ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat, Den Haag. Opgehaald van <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/06/Monitor-Burgerparticipatie-2016.pdf>
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (1998). Naar een hybride democratie? Spanningen tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigende stelsel. In J. Edelenbos, & R. Monnikhof, *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. (pp. 9-48). Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma BV.
- Expertgroep burgerparticipatie. (2009). *Samenwerking met burgers organiseren. 'Zonder samenwerking geen vertrouwen en zonder vertrouwen geen veiligheid'*. Opgehaald van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDFP/91878.PDF>
- Google. (2017). *Year in search 2017*. Opgehaald van Google Trends: <https://trends.google.nl/trends/yis/2017/NL/>
- Haas, M. (2017, 6 4). Romy & Savannah, de geruchten en de feiten. *Panorama*. Opgehaald van <https://panorama.nl/misdaad/romy-and-savannah-de-geruchten-en-de-feiten>
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P., & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam.
- Kerstholt, J., & De Vries, A. (2018). Agent in burger. *het Tijdschrift voor de Politie*, 80(5), 18-21.
- Kooyman, M. (2018, april 27). Spangense bewoners Buurt Bestuurt stoppen ermee. *Algemeen Dagblad*. Opgehaald van <https://www.ad.nl/rotterdam/spangense-bewoners-buurt-bestuurt-stoppen-ermee~a3911d52/>
- Kop, N. (2016). Burgerparticipatie in de opsporing: kunnen we een treetje hoger? *het Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 27-30. Opgehaald van Politie Intranet: <http://intranet.politie.local/downloads/1201/artikel-burgerparticipatie-in-de-opsporing-kunnen-we-een-treetje-hoger.html>
- Kreekel, A. (2017, 06 04). Initiatiefnemers zoektocht kwaad op politie. *AD*. Opgehaald van <https://www.ad.nl/amersfoort/initiatiefnemers-zoektocht-kwaad-op-politie~a1c1f1c8/>
- Nationale politie. (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*.
- Nationale politie. (2017). *Landelijk werkingsdocument districten & basisteams*.
- Os, P., Van den Brink, G., & Baardewijk, J. (2007). *Meer heterdaadkracht. 'Aanhoudend in de buurt'*. Apeldoorn. Opgehaald van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/42929.pdf>
- Over de politie*. (2018). Opgehaald van Politie.nl: <https://www.politie.nl/over-de-politie/pijlers.html>

- Over-de-rob*. (2018). Opgehaald van Raad voor het Openbaar Bestuur:
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/over-de-rob>
- Penris, I. (2017, februari 27). Zevende autobrand in Den Dolder. *AD*. Opgehaald van
<https://www.ad.nl/utrecht/zevende-autobrand-in-den-dolder~ad023d73/>
- Platform31. (2018). *Over Platform31*. Opgehaald van Platform31.nl:
<https://www.platform31.nl/over-platform31>
- Politieacademie. (2015). Strategische onderzoeksagenda voor de politie 2015-2019.
 Opgehaald van
https://www.politieenwetenschap.nl/Content/Uploads/Overige_documenten/Bijlage_1_SOANP.pdf
- ProDemos. (2018). *Over ProDemos*. Opgehaald van ProDemos.nl:
<https://www.prodemos.nl/over-prodemos/>
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2004). *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag. Opgehaald van
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2004/11/01/burgers-betrokken-betrokken-burgers>
- Razenberg, I. (2016). *Inclusie bij burgerinitiatieven: negen handvatten om mensen met een migrantenachtergrond meer te betrekken*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving. Opgehaald van <https://www.kis.nl/publicatie/inclusie-bij-burgerinitiatieven>
- Regieteam Midden-Nederland. (2012, december). *Deelrealisatieplan Nationale politie Midden-Nederland*. Utrecht.
- Rijksoverheid. (2018). *Burgerparticipatie*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>
- RTV-Utrecht. (2017, Maart 22). Verdachten autobranden Den Dolder zijn Altrecht-patiënten. Utrecht, Utrecht, Nederland. Opgehaald van
<https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1592972/verdachten-autobranden-den-dolder-zijn-altrecht-patientes.html>
- Schuilenburg, M. (2015, oktober 1). *De Politiecolumn*. Opgehaald van nrc.nl:
<https://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/01/de-politiecolumn-de-buurt-bestuurt-maar-niet-heus-a1480975>
- Sollie, H., & Kop, N. (2013). *Burgerparticipatie bij opsporingsonderzoek Venne. Ervaringen van politie eenheid Zeeland-West-Brabant & de mening van burgers*. Politieacademie. Opgehaald van
<https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/88916.PDF>
- Steyaert, J. (2014, maart 28). *1969 Participatieladder Meedoen aan de samenleving*. Opgehaald van De Canon Sociaal Werk Nederland:
https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_wmo/details.php?cps=3&canon_id=183

- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Troonrede 2013. (2013). Opgehaald van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- Van Caem, B. (2008). *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*. Amsterdam: Dynamics of Governance, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Van Cooten, F. (2018, juni 1). *Bondgenoten aanpak in steeds meer eenheden*. Opgehaald van Intranet Politie: intranet.politie.local/nieuws/0000/2018/juni/01/bondgenoten-aanpak-in-steeds-meer-eenheden.html
- Van der Land, M., Van Stokkom, B., & Boutellier, H. (2014). *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam. Opgehaald van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2336-burgerparticipatie-en-het-stellen-van-prioriteiten-voor-en-door-de-politie.aspx>
- Van Eijk, C. (2017). *Engagement of Citizens and Public Professionals in the Co-Production of Public Services*. Leiden: Leiden University.
- Van Helden, W., Dekker, J., Van Dorst, P., & Govers-Vreeburg, E. (2009). *'We gooien het de inspraak in' Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Nationale ombudsman. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman. Opgehaald van https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport2009-180_2.pdf
- Van Leeuwen, E. (2017, februari 22). E-mail: Autobranden Den Dolder (ook ter verspreiding naar B&W en de raad). Den Dolder, Utrecht, Nederland.
- Van Steden, R., Boelens, M., & Drenth, A. (2018). *Burgerinitiatieven om criminaliteit en overlast tegen te gaan. Een inventarisatie van en reflectie op projecten binnen Turkse en Marokkaanse gemeenschappen*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Van Stokkom, B., Becker, M., & Eikenaar, T. (2012). *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Pallas Publications - Amsterdam University Press.
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Wiesenekker, H. (2012). *Burgerparticipatie en veiligheid. Literatuurreview over de kritische factoren die burgerparticipatie bevorderen of belemmeren, gezien vanuit de perspectieven van de burger en het openbaar bestuur*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- WODC. (2018). *Organisatie*. Opgehaald van WODC: <https://www.wodc.nl/organisatie/>
- WRR. (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press. Opgehaald van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers>
- WRR. (2018). *Over de WRR*. Opgehaald van WRR.nl: <https://www.wrr.nl/over-de-wrr>

Bijlagen

- I Uitnodiging respondenten vragenlijst
- II Vragenlijst met antwoorden respondenten
- III Uitnodiging respondenten focusgroeponderzoeken
- IV Topiclijst focusgroeponderzoeken
- V Demografische gegevens respondenten focusgroeponderzoeken