

# Agent in burger

**José Kerstholt**, hoogleraar psychologische besluitkunde aan de Universiteit Twente en **Arnout de Vries**, senior onderzoeker op het gebied van veiligheid en internet. Beiden zijn werkzaam bij TNO.

**De politie maakt steeds meer gebruik van de capaciteit, kennis en kunde van burgers, vooral in de context van Gebiedsgebonden Politiewerk (GGP). Sociale media en nieuwe technologie spelen hierbij een belangrijke rol, omdat ze nieuwe mogelijkheden creëren voor verdergaande samenwerking. Daarnaast is er een trend dat burgers meer initiatieven gaan nemen, wat (nog) meer eisen stelt aan de coördinatie van verschillende activiteiten. Om goed in te kunnen spelen op het brede scala aan burgerhulp is meer inzicht nodig in de mechanismen die hieraan ten grondslag liggen.**

Binnen het concept van GGP is er een breed scala aan mogelijkheden om burgers te betrekken bij politietaken en zo samen te werken aan het verhogen van de veiligheid in de buurt. Op basis van een categorisatie van Van der Land, Van Stokkom en Boutellier (2014) stelden Kerstholt et al. (2015) een indeling langs twee dimensies voor: betrokkenheid van burgers en veiligheidsdomein (zie tabel 1).

## Burgerparticipatie: altijd een ‘agent’ in de buurt

Voor de mate van betrokkenheid van burgers bij een activiteit werd de volgende driedeling gehanteerd: informeren en consulteren; adviseren; en coproduceren/meebeslissen. Bij informeren en consulteren is de betrokkenheid van burgers het laagst, omdat de controle en beslisbevoegdheid geheel bij de politie liggen. Dat is anders op het hoogste niveau van participatie, waar sprake is van een gelijkwaardige samenwerking en burgers en politie gezamenlijk het probleem aanpakken. Daarnaast kan burgerparticipatie plaatsvinden in verschillende veiligheidsdomeinen: preventie, handhaving, opsporing en ‘kwaliteit van leven’. In de tabel staan typische voorbeelden van initiatieven waarin burgers en politie in

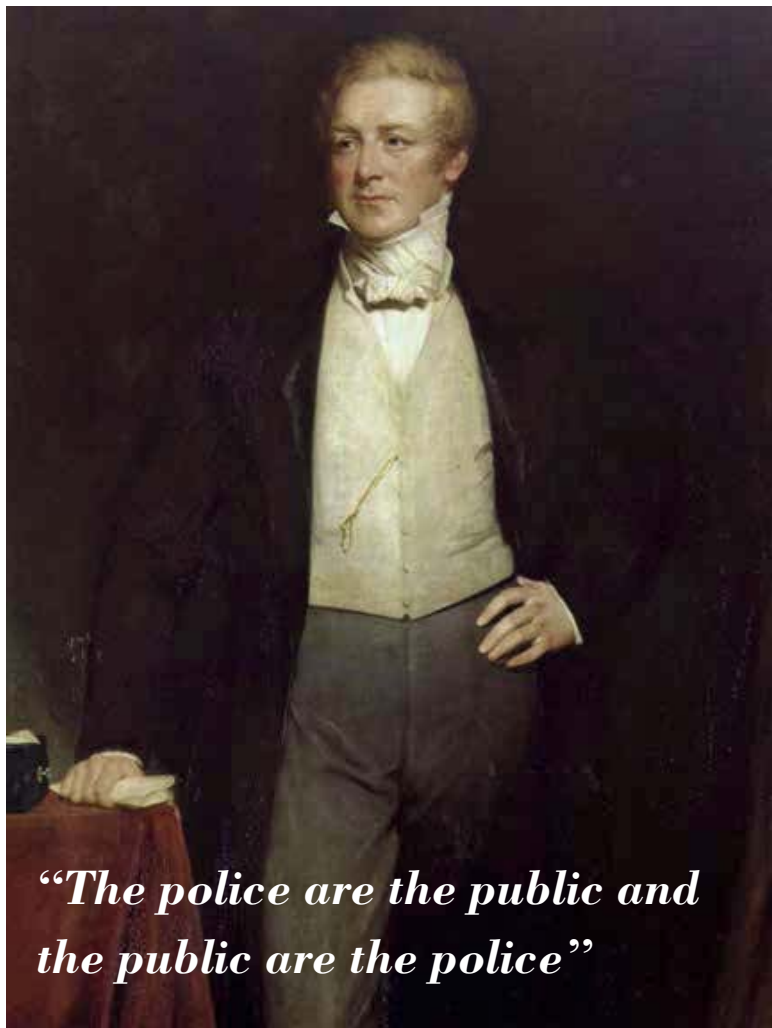
bepaalde mate samenwerken op elk veiligheidsdomein.

De rol van social media is voor alle vormen van burgerinitiatieven toegenomen. Daarbij is het van belang om op te merken dat online en offline participatie niet los staan van elkaar. Online participatie moet gezien worden als een aanvulling op offline participatie in plaats van een vervanging. Een voorbeeld van online communicatie ten behoeve van offline contactmomenten is het concept van de mobiele wijktafel en later het ‘pop-uppolitiebureau’ dat door de Rotterdamse wijkagent Wilco Berenschot landelijke bekendheid kreeg en daarna in diverse andere eenheden, maar ook bij andere veiligheidspartners opvolging zag.

Over het algemeen is er een verschuiving waarneembaar naar ‘hogere’ vormen van burgerparticipatie en een verspreiding naar meer politietaken, waaronder ook opsporing. Deze verschuiving brengt echter ook de nodige risico’s met zich mee. Burgers die bijvoorbeeld actiever worden in handhaving of opsporing maken steeds vaker inbreuk op privacy van anderen en eigenrichting ligt op de loer. Om deze initiatieven in goede banen te leiden, is het van belang beter te begrijpen wat burgers motiveert om mee te doen aan activiteiten in het veiligheidsdomein.

	Informeren/consulteren	Adviseren	Coproduceren/meebeslissen
<b>Preventie</b>	Informatiedeling toezicht (bijv. buurtpreventieteams)		
<b>Handhaving</b>	Alertering (bijv. Burgernet)	Invloed op inzet politiecapaciteit (bijv. Rent-a-cop)	Beleidsbeïnvloeding (bijv. Buurt Bestuurt)
<b>Opsporing</b>	Burgeronderzoek (bijv. meedenken met lopende zaken zoals in <i>Opsporing Verzocht</i> ) of zienswijzen op zaken indienen via politie.nl		Zoekacties (helpen) organiseren bij vermissingen
<b>Kwaliteit van leven</b>	Elkaar informeren en raadplegen via buurt- of lokale krant of nieuwsbrief	Conflictmediatie Zorg openbare ruimtes (bijv. wijkbudgetten)	

Tabel 1: Overzicht van vormen van burgerparticipatie gerelateerd aan mate van invloed en veiligheidsdomein.



*“The police are the public and the public are the police”*

Sir Robert Peel (188-1850), voormalig premier van het Verenigd Koninkrijk en oprichter van de Metropolitan Police in Londen in 1829.

### Menselijk gedrag

Menselijk gedrag wordt door verschillende factoren beïnvloed. Om als burger in actie te komen, moet je bijvoorbeeld weten dat er überhaupt een probleem is. Mensen beïnvloeden elkaar bij het detecteren en oplossen van allerlei problemen en ook hoe burgers de politie zien speelt een rol bij de bereidheid om zelf in actie te komen. Op alle niveaus (individueel, groep en institutioneel) spelen verschillende mechanismen een rol. Inzicht in deze mechanismen biedt aangrijpingspunten voor meer effectieve interventies (Lub, 2013).

### Individueel niveau

#### Bewustwording

De eerste voorwaarde om in actie te komen, is dat burgers zich ervan bewust zijn dat er überhaupt een probleem of risico is en dat zij iets kunnen bijdragen aan de oplossing daarvan. Binnen de handhaving wordt dit vaak al op een

goede manier gecommuniceerd. Een bericht dat bijvoorbeeld via Burgernet wordt verspreid, geeft duidelijk aan wat er aan de hand is (bijvoorbeeld een vermissing) en wat er van burgers wordt verwacht (geef het door als je iemand ziet die aan dit signalement voldoet).

Samenwerking met burgers vindt steeds meer plaats op het snijvlak van offline en online communicatie. Zo werkt de politie momenteel aan *webcare* voor modern contact met burgers. Via sociale media kunnen vragen van burgers worden beantwoord en kan gericht advies worden gegeven. Dit draagt niet alleen bij aan een grotere bewustwording onder burgers, maar zal ook invloed hebben op de zichtbaarheid en legitimiteit van de politie.

#### Efficacy

Verder is van belang dat mensen zichzelf in staat achten om het aangeboden handelingsperspectief ook daadwerkelijk uit te voeren (in het Engels *self-efficacy* genoemd). Een heel simpel voorbeeld is dat mensen misschien niet weten waar zij een bericht naartoe moeten sturen als zij een voorval in hun buurt willen melden. En wat complexer voorbeeld is dat voor conflictbemiddeling specifieke competenties nodig zijn waarover niet iedereen beschikt. En ook niet iedereen zal zichzelf in staat achten om bij te dragen aan toezicht via een buurtpreventieteam.

Naast *self-efficacy* wordt *response efficacy* onderscheiden: de inschatting van mensen dat hun actie ook daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van het probleem. Bij fietsendiefstal bijvoorbeeld is de *response efficacy* doorgaans laag. Mensen kunnen wellicht wel aangifte doen, maar omdat ze inschatten dat het effect van hun handeling laag zal zijn, doen ze dat misschien toch niet. Van een gebrek aan *response efficacy* is eveneens sprake bij de toenemende cybercrime, waarbij de verwachtingen van burgers na aangifte over opvolging op gespannen voet staan met het huidige gebrek aan kennis op dit gebied bij de politie en de lage pakkans.

Een voor de hand liggende manier om *self-efficacy* te versterken, is burgers feedback te geven over hoe hun activiteiten hebben bijgedragen aan het oplossen van bepaalde problemen. In het voorbeeld van aangifte bij fietsdiefstal kan de *response efficacy* verhoogd worden door meer feedback te geven over wat er is gebeurd met de aangifte, zodat de inschatting van mensen over het nut van aangifte zal toenemen.

#### Emoties

Behalve voor bewustwording en kennis is er de laatste jaren ook meer aandacht gekomen voor de invloed van emoties op de motivatie van burgers om in actie te komen. Emoties zijn een belangrijke trigger voor gedrag. Onderzoek van Schreurs et al. (2018) laat bijvoorbeeld zien dat directe reacties van burgers op misstanden, zoals mensen aanspreken op hun gedrag of de politie bellen, sterk worden gestuurd door morele emoties als schuld, verwarring of boosheid.

» *Het is van belang beter te begrijpen wat burgers motiveert*



Er zijn inmiddels tientallen gemeenten in Nederland met een mobiele wijktafel of Pop-uppolitiebureau die online en offline contact tot stand brengen.

Emoties worden steeds vaker via sociale media gedeeld, waardoor een vonk kan overslaan op anderen (Kramer, Guillory & Hancock, 2014; De Vries et al., 2018). Zo werden heftige emoties losgemaakt door de opsporingsvideo van de 'kopschoppers Eindhoven'. Hoewel de daders dankzij de hulp van een grote groep burgers in één dag werden opgespoord, kregen zij strafvermindering omdat hun privacy was geschaad. Hoewel de burgers waarschijnlijk in actie kwamen door de verspreide beelden, laat dit voorbeeld dus ook zien dat politie en Openbaar Ministerie in het contact met burgers een goede balans moeten zoeken tussen informatiewaarde en de rol van emoties. Inspeelen op emoties vereist een andere manier van communiceren dan alleen maar informeren en is ook lastiger omdat emoties niet overeen hoeven te komen met wat er feitelijk gaande is.

» *De familie richtte zelfs een soort eigen TGO op naast dat van de politie*

## Groep

### Trekkers en volgers

Mensen leven niet in een sociaal vacuüm, maar worden sterk beïnvloed door hun sociale omgeving. Bij initiatieven die burgers zelf nemen kan een onderscheid worden gemaakt tussen trekkers en volgers. Trekkers nemen een bepaald initiatief, bijvoorbeeld het opzetten van een zoekactie als iemand wordt vermist. Zij zijn vaak mensen die iets voor hun omgeving willen betekenen en bij meerdere initiatieven betrokken zijn. In de praktijk is er echter een veel grotere groep volgers: mensen die met het initiatief gaan meedoen. Dit komt niet door gebrek aan motivatie, maar simpelweg omdat menselijk gedrag nu eenmaal redelijk associatief tot stand komt.

Bij de vermissingszaken van Ruben en Julian en later ook Anne Faber ontstond, aangewakkerd door (sociale) media, een ongekennde betrokkenheid die al snel leidde tot grootschalige mobilisatie onder burgers om te gaan zoeken. In de zaak van Anne Faber richtte de familie zelfs een soort eigen TGO (Team Grootschalige Opsporing) op naast het TGO van de politie. Enerzijds kon de politie hier baat bij hebben, omdat burgers de belangrijkste succesfactor zijn in de opsporing (Kop, 2016), maar anderzijds kon het onderzoek hiervan schade ondervinden doordat bijvoorbeeld sporen vernield werden. In dit soort situaties is het lastig om een balans te vinden tussen de belangen van effectieve opsporing en die van de helpers en de nationale aandacht die dit soort situaties nu eenmaal oproept.

Een recente innovatieve ontwikkeling is de coördinatie van zoekacties van burgers naast die van de politie in goede banen leiden via apps als ‘Samen zoeken’ (zie kader). Hierin is aandacht voor overdracht van informatie over bijvoorbeeld gebieden waar men geweest is, maar wordt ook vermeld wanneer de politie een zoekactie van burgers overneemt.

### **De zoektocht naar Anne Faber**

‘Als een van de ME’ers het commando “voorwaarts, nú” roept, stapt het legertje burgers als lijn het bos in; rustig lopen de zoekers voorwaarts, soms gehinderd door dicht struikgewas en stekelige braamstruiken. Opeens klinkt het commando “Halt houden, nú” door de bosschages als de linie uiteen dreigt te vallen. Snel wordt de rij hersteld’ (Penris, 2017).

Of massale zoektochten door burgers veel zin heeft, wordt door deskundigen betwijfeld. Maar als ze dan toch gaan zoeken, dan kun je dat maar beter in goede banen leiden. Helemaal zinloos zijn de massale zoekacties zeker niet, want je houdt de mensenmassa ermee in de hand. De politie kan op deze manier bovendien veel efficiënter zoeken op de plekken waar het er echt toe doet, zoals in het water. Sinds de vermissingszaak van Ruben en Julian in 2013 heeft de politie volgens Petra Blankwaard van het burgerinitiatief ‘Zoek Je Mee’ grote stappen voorwaarts gemaakt. “Ze zijn heel actief op sociale media, delen veel informatie met de burger, geven antwoord op vragen en reageren heel serieus op tips, hoe waardevol die ook kunnen zijn.”

### **Samen zoeken**

‘Samen zoeken’ is een app die burgers helpt in de coördinatie van het (mee)zoeken naar een vermiste en geeft tips hoe en waar te zoeken. De app is nog in ontwikkeling en is in eerste instantie een zelfhulptool om een zoekactie op te starten, waarna mensen die willen meezoeken zich kunnen aansluiten. Via gps wordt op een kaartje bijgehouden waar men gezocht heeft. Deelnemers kunnen onder meer foto’s toevoegen en chatten met de coördinator en zodra de politie aansluit, kan alle informatie over de zoektocht overdragen worden. Dit initiatief getuigt van een wezenlijk andere kijk op burgerparticipatie: de politie vraagt burgers niet om te helpen bij opsporing, maar helpt burgers bij hun zoektocht.

### **Sociale samenhang**

Burgers die in buurten wonen met een grote mate van sociale samenhang komen eerder in actie dan burgers in buurten waarin men zich minder met elkaar bemoeit.

Daarnaast komen burgers die al actief zijn in de buurt eerder in actie dan burgers die dat niet zijn (Penris, 2017). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat actieve burgers grotere netwerken hebben, waardoor zij eerder informatie krijgen over een bepaald initiatief (zie de paragraaf over bewustwording hiervoor).

Een voorbeeld van activiteiten op groepsniveau zijn de duizenden BuurtWhatsAppgroepen. Hoewel dergelijke platformen nuttig zijn voor het delen van allerlei aan veiligheid gerelateerde informatie, verloopt het contact tussen de politie en de BuurtWhatsAppgroepen op veel plaatsen nog moeizaam door allerlei belemmeringen. Zo is er privacy- en politiewetgeving die het de politie lastig maakt om lid te worden van deze groepen en met gemiddeld één wijkagent per vijfduizend inwoners is het onhaalbaar om goed contact te onderhouden met alle deelnemers. Overal in het land zoekt men naar betere werkvormen, zoals WhatsAppgroepsbeheerders die met elkaar een escalatiegroep vormen over de buurtgroepen heen en als intermediairs contact houden met elkaar en met overheidsinstanties, waaronder de politie.

### **BuurtWhatsApp**

De duizenden BuurtWhatsAppgroepen in Nederland hebben steeds vaker een kort lijntje met de politie, en dat helpt. Koppen als ‘Dieven aangehouden dankzij BuurtWhatsApp’ zijn te vinden in veel lokale media en daarmee lijkt WhatsApp een mooi wapen tegen criminelen. Ook worden hiermee verloren voorwerpen en huisdieren teruggevonden – minder spannend misschien, maar voor de eigenaars wel heel fijn. De kans op escalatie is via WhatsApp minder groot dan bijvoorbeeld op Facebook, waar andere mensen zich nog wel eens in gesprekken voegen. En in de meeste spelregels staat duidelijk dat burgers geen vervanging zijn van de politie. Een belangrijke spelregel is dan ook: eerst waarnemen, vervolgens alarmeren via 112 en dan gaan appen. BuurtWhatsAppgroepen zijn daarmee geen vervanging van, maar een belangrijke aanvulling op bestaande politiekanaalen.

### **Instituties**

#### **Van burgerparticipatie naar politieparticipatie**

Naarmate burgers zelf meer initiatieven nemen (verschuiving op de participatieladder) en ook het pakket van veiligheidstaken breder wordt (van handhaving naar preventie en opsporing), verandert de rol van de politie. Over het algemeen is een omschakeling vereist van een organisatie die top-down stuurt naar een organisatie die initiatieven van burgers omarmt en faciliteert. In deze context wordt wel gesproken van de verschuiving van burgerparticipatie naar politieparticipatie.



### Vertrouwen

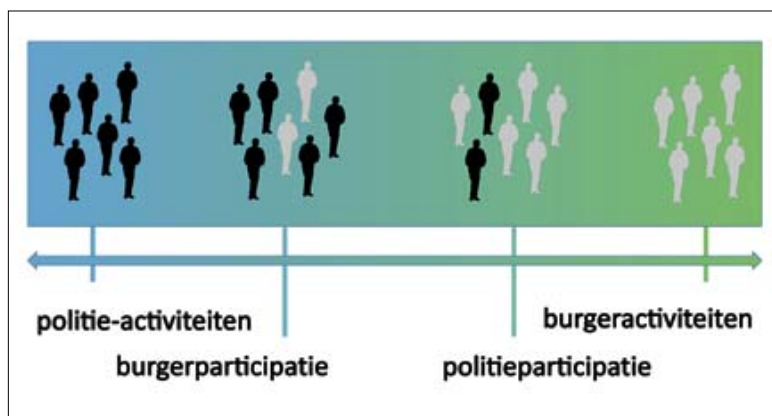
Vertrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking tussen burgers en politie. Lokale zichtbaarheid en rechtvaardigheid zijn kernwaarden om het vertrouwen van burgers en de legitimiteit van de politie te bevorderen (Beunders et al., 2011; Flight, Van den Anel & Hulshof, 2006). Uit de Veiligheidsmonitor van 2017 (CBS, 2017), die opnieuw dalende criminaliteitscijfers laat zien, blijkt dat vanaf 2005 de tevredenheid over het contact met de politie met 15 procent is toegenomen en dat de tevreden-

heid over het functioneren van de politie in de buurt en in het algemeen niet is veranderd in vergelijking met 2016, maar iets is toegenomen in vergelijking met 2012. Slechts 20 procent van de burgers is het echter eens met de stelling dat de politie contact heeft met bewoners in de buurt en zaken efficiënt aanpakt. Mensen zijn het meest negatief (47 procent) over de zichtbaarheid van de politie, waarbij 40 procent vindt dat de politie 'te weinig uit de auto komt'. De Commissie-Kuijken, die uitgebreid onderzoek deed naar de stand van zaken binnen de politieorganisatie, constateerde: 'Dankzij beyond the call of duty inzet en improvisatievermogen in alle geledingen van het korps bleven ondanks alle interne turbulentie de operaties en de voor de burger direct zichtbare dienstverlening goeddeels doordraaien' (Kuijken, 2017).

### Empowerment

Om burgers in actie te laten komen, is het niet alleen vertrouwen van burgers in de politie nodig, maar ook vertrouwen van de politie in burgers. Paton (2013) spreekt in dit verband van empowerment. Burgers die het gevoel hebben dat zij controle hebben over de situatie en door professionals serieus genomen worden, zijn actiever en zullen meer doen voor het gemeenschappelijke belang.

Zowel in het faciliteren als het stimuleren van burgerinitiatieven is goede communicatie van groot belang. Dat lijkt simpel, maar is het niet. Communicatie wordt sterk beïnvloed door de verwachtingen die partijen van elkaar hebben. Tonkens en De Wilde (2013) constateren op basis van casestudies



Figuur 1: De schaal van participatie: politie-activiteiten, burgerparticipatie, politieparticipatie en burgeractiviteiten.

## » Er dient meer aandacht te zijn voor de rol van (sociale) media

bijvoorbeeld dat burgers zich vaak niet serieus genomen voelen in de communicatie met instituties. Mogelijk spelen emotionele factoren (zoals erkenning, respect en gezien worden) hierbij een grotere rol dan de inhoud.

### Conclusies

Burgers kruipen individueel of als groep steeds meer in de rol van de politie en zij doen dat met betrekking tot steeds meer politietaken: preventie en toezicht, handhaving, opsporing en hulpverlening. Er is een verschuiving gaande naar 'hogere' vormen van burgerparticipatie en een verspreiding naar een toenemend aantal domeinen van politiewerk. De rol van de politie verschuift daarmee steeds meer naar politieparticipatie.

De rol van de politie kan variëren van het faciliteren van processen om zaken in goede banen te leiden tot het overnemen van taken van burgers als dat nodig is. De politie dient daarom meer in de huid te kruipen van burgers, want alleen als zij de onderliggende psychologische mechanismen begrijpt, kunnen de interventies worden gekozen die hierbij goed aansluiten. Daarnaast kunnen professionals de burgeramateurs helpen met advies over hoe zij bepaalde zaken kunnen aanpakken. Een voorbeeld is de app 'Samen zoeken', die burgers helpt met advies en hulpmiddelen om zelfstandig een zoekactie op te zetten en wanneer nodig de samenwerking met de politie op te zoeken, zeker bij complexe en risicovolle zaken.

Er dient meer aandacht te zijn voor de rol van (sociale) media als het om zaken gaat die sterke emoties oproepen. Wijzen op (zelf)hulpmiddelen en advies op inhoud volstaat dan niet meer. Interventies die gericht zijn op het kanalisieren van emoties worden belangrijker en lokale webcare, maar ook nieuwe vormen van samenwerking kunnen hierin een belangrijke rol spelen. In alle gevallen zal de reactie op maat moeten zijn, toegesneden op de lokale context. Dit betekent dat basisteams en wijkagenten discretionaire ruimte nodig hebben: zij moeten de ruimte hebben om binnen algemene kaders zelf beslissingen te nemen op basis van hun inschatting van de lokale situatie.

Vertrouwen in elkaar en een samenwerkingsbasis in de 'koude fase' zijn noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle samenwerking tussen burgers en politie op het moment dat het er (ineens) toe doet. Lokale zichtbaarheid

en rechtvaardigheid zijn noodzakelijk om het vertrouwen van burgers in de politie te bevorderen. Sociale media en webcare kunnen een goede bijdrage leveren aan zichtbaarheid en herkenbaarheid als aanvulling op de fysieke aanwezigheid van agenten in de wijk. Door snelle en directe communicatie kunnen burgers beter betrokken worden en wordt het enorme potentieel aan capaciteit, kennis en kunde van burgers verbeterd en beter benut. <<

Dit onderzoek werd uitgevoerd in het kader van het Europese project INSPEC2T (Inspiring CITIZE NS Participation for Enhanced Community Policing Actions) (zie <http://inspec2t-project.eu/nl/>).

### Literatuur

- Beunders, H.J.G., Abraham, M.D., Dijk, A.G. van & Hoek, A.J.E. van (2011) *Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw*. Amsterdam: Reed Business.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2017). *Afname criminaliteit in alle delen van Nederland*. Geraadpleegd op 7 mei 2018 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/09/afname-criminaliteit-in-alle-delen-nederland>.
- Flight, S., van den Andel, A. & Hulshof, P. (2006) *Vertrouwen in de politie. Een verkennend onderzoek*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Kerstholt, J.H., Vries, A. de, Mente, R. & Huis in 't Veld, M. (2015). Politie en burgers. Van informatie delen naar volwaardige samenwerking. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 14, 78-88.
- Kop, N. (2016). Burgerparticipatie in de opsporing. Kunnen we een treetje hoger? *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 27-30.
- Kramer, A., Guillory, J.E. & Hancock, J.T. (2014). Experimental evidence of massive-scale emotional contagion through social networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(24), 8788-8790.
- Kuijken, W.J. (2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag: Commissie Evaluatie Politiewet 2012.
- Land, M. van der, Stokkom, B. van & Boutellier, H. (2014). *Burgers in veiligheid. Een inventarisatie van burgerparticipatie op het domein van de sociale veiligheid*. Den Haag: WODC.
- Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Sociale interventies op het terrein van leefbaarheid wetenschappelijk beoordeeld*. Den Haag: Boom Lemma.
- Paton, D. (2013). Disaster Resilient Communities. Developing and testing an all-hazards theory. *IDRiM Journal*, 3(1) 1-17.
- Penris, I. (2017). Publiek zoekt massaal mee. Maar heeft dat zin? *Algemeen Dagblad*, 6 oktober.
- Schreurs, W., Kerstholt, J., Giebels, E. & Vries, P. de (2018). Citizen participation in the police domain. The role of citizens' attitude and morality. *Journal of Community Psychology* (doi: 10.1002/jcop.21972).
- Tonkens, E. & Wilde, M. de (2013). Op zoek naar erkenning. Verhittenhoudingen tussen bewoners en instituties. In: E. Tonkens & M. de Wilde (red.), *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk*. Amsterdam: Van Gennep.
- Vries, A. de, Menkhorst, M., Vliet van, H., Stavleu, H., Bonte, C. & Schilder, C. (2018). *Wie kijkt er mee? Het Nieuwe Melden. De impact van beeld*. Den Haag: TNO.