

Communicatie met de burger: waakzaam en dienstbaar?

Bram van Dijk & Henri Beunders

7.1 Landelijk beleid en de burger

In deze bijdrage wordt ingegaan op het grote belang voor het politiewerk van een goede communicatie met de burger. Het is opmerkelijk dat de communicatie met de burger in de landelijke beleidsplannen nogal stiefmoederlijk wordt bedeed en ook bij de vorming van de Nationale Politie lijkt de burger een ondergeschoven positie te krijgen. In het laatste deel van dit artikel wordt een aantal suggesties gegeven hoe de communicatie met de burger bij de Nationale Politie een rol van meer betekenis kan gaan vervullen. 'Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen; doen wij zelve niets; verzetten wij ons tegen tijdige verbetering; dan komt, in plaats van verbetering, ommekeer van zaken. Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgende tijdvak verwarring van beweging.' (Thorbecke, 1872.)

In de dagelijkse praktijk is de politie, aldus de in 2005 vastgelegde slogan, vooral 'waakzaam en dienstbaar'. Op straat, in het verkeer, bij evenementen en calamiteiten en in het ketenoverleg met andere instituties die zich met het welzijn van de burgers bezighouden. De opvattingen over de rol van de politie in de samenleving zijn de afgelopen halve eeuw radicaal veranderd: van de autoritaire 'sterke arm' van 1945 tot eind jaren zestig, naar een meer sociale en in de wijken geïntegreerde politie, en vanaf de millenniumwende een meer geprofessionaliseerde, afstandelijke politie die weer meer de taak van ordehandhaver benadrukte. Vanuit de Nederlandse politie zelf zijn er de afgelopen decennia twee baanbrekende visiedocumenten verschenen, telkens na crises in en rond de politie. Na de identiteitscrisis van de politie in de woelige protestjaren zestig verscheen in 1977 het rapport *Politie in verandering*. De kern hiervan was de verandering van ordehandhaver naar een sociale hulpverlener – 'de politie is je beste kameraad'. De politie diende zich kleinschalig, integraal en zelfsturend te richten op de burgers in de wijk. Neder-

land kreeg een maatschappelijk geïntegreerde politie, en dat is ze tot op heden gebleven.

Na de beheerscrisis van 1993 (de reorganisatie van rijks- en gemeentepolitie tot het bestaande stelsel van 25 regiokorpsen plus het Korps Landelijke Politiediensten, KLPD), en de gezagscrisis van 1995 (naar aanleiding van de onwettige doorlating en begeleiding van drugs om de grote criminelen te kunnen vangen) vond de Raad van Hoofdcommissarissen het in de eerste jaren van deze eeuw noodzakelijk om de bakens opnieuw te verzetten in een nieuwe visie op de politiefunctie, *Politie in ontwikkeling* (2005).

In de visienota van 2005 domineerde het streven de politie organisatorisch tot een stevige piramide te maken in het politiek-maatschappelijke landschap, eerder naast dan onder het bevoegde gezag. Het idee dat de politie een concern moest worden was hiervan de uitwerking. Voorts is opmerkelijk dat één groep bijna geheel ontbrak in deze visienota: het publiek, de burger. Overeenstemmend met het ideaal om een concern te worden, werd het gedachtegoed omtrent ‘concerncommunicatie’ bepleit. En wat de voor- en nadelen ook mogen zijn van deze strategie, één aspect ervan is zeker: het is top-down. Een leidende gedachte erachter was ook dat de beeldvorming bij de burgers over de politie, en hun verwachtingen van de politie te ‘managen’ vallen.

Achtergronden van de Nationale Politie

Het plan om de 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten verder te fuseren tot een nationale politie sluimerde al sinds de nieuwe politiewet van 1993. Het plan kan men zien als een politieke vertaling van de gedachte uit *Politie in ontwikkeling* (2005) dat de politie een concern is. Hoewel van de kant van het kabinet-Rutte geen expliciete schriftelijke visie over de vorming van een nationale politie bestaat, lijkt het erop dat dit plan mede het gevolg is van de crisis waartoe de zogenoemde ‘opstand der burgers’, tot uitdrukking komend in de opkomst van Fortuyn in 2002, in politiek-bestuurlijke zin heeft geleid. De overheid heeft die luide roep om ‘meer veiligheid’ en ‘zwaardere straffen’ op twee manieren trachten te beantwoorden na 2002. Enerzijds was het duidelijk dat ‘de burger’ meer gehoord wilde worden en ook meer serieus genomen wenste te worden. Deze eis leidde onder meer tot allerlei vormen van zogenoemde ‘eParticipatie’, die varieert van regelmatige opiniepeilingen tot incidentele ‘politiepanels’ met burgers (en/of andere ketenpartners zoals de gemeente), en tal van experimenten via de nieuwe

digitale communicatiekanalen zoals internet en mobiele telefoon. Tevens heeft de ‘opstand der burgers’ geleid tot een versterkte inzet van de verschillende overheden op meer regelgeving en repressie, met name van het gedrag in de fysieke publieke ruimte (dus niet in de virtuele publieke ruimte die door internet en sociale media gevormd wordt). Deze lijn van toenemende regelgeving en nadruk op repressie is de meest zichtbare lijn geworden in de politiek sinds 2002. Het besluit van het kabinet-Rutte om de politie en de veiligheidsproblematiek niet langer over twee ministeries te verdelen – Justitie en Binnenlandse Zaken – maar deze onder te brengen in één ministerie van Veiligheid en Justitie is een logische stap in de ontwikkeling naar centralisatie en meer politieke sturing vanuit Den Haag. Het plan voor een nationale politie loopt hiermee in de pas.

Verticalisering en horizontalisering

Het is hier niet de plek om de wordingsgeschiedenis van de Nationale Politie te beschrijven, noch om dit plan te analyseren op de beoogde voordelen ervan. We willen niettemin enkele opmerkingen hierover maken, omdat elke visie op communicatie ten nauwste samenhangt met de visie die een organisatie over zichzelf heeft, sterker nog, daaruit voortvloeit. De eerste opmerking is dat het op zijn zachtst gezegd opmerkelijk is dat Groot-Brittannië met een regering van min of meer dezelfde politieke signatuur (conservatief-liberaal) de afgelopen jaren een volstrekt andere oplossing heeft gekozen om het gepercipieerde probleem van onvoldoende veiligheid tegen te gaan. Waar Nederland kiest voor een nationale politie, onder verantwoordelijkheid van één ministerie, is de regering-Cameron precies de tegenovergestelde richting ingeslagen, die van direct gekozen Police and Crime Commissioners, die in eerste instantie vooral verantwoording dienen af te leggen aan de gemeenschap (*community*) die hen heeft gekozen. De regering heeft ervoor gekozen ‘to transfer power away from government – trusting police professionals’. Voor de bestrijding van interregionale, nationale en internationale (georganiseerde) misdaad en terrorisme wordt een nieuw National Crime Agency opgericht. Het visiedocument dat de Britse minister van Binnenlandse Zaken in juli 2010 presenteerde, draagt de veelzeggende titel: *Policing in the 21st century: reconnecting police and the people*. De buurt, de gekozen ‘politie- en misdaadcommissaris’, en vergroting van het vrijwilligerswerk en uitbesteding van allerlei politiediensten aan particuliere bedrijven zijn de kernelementen.

Het opmerkelijke verschil in aanpak kan ook voortvloeien uit een andere politieke realiteit. In Engeland staat op nummer één van de eisen van ‘de burgers’ de aanpak van asociaal gedrag (Anti-Social Behaviour, ASB) op straat. Hier staat sinds 2002 het begrip ‘veiligheid’ op nummer één van de eisen. Maar veiligheid is een abstract en bij nadere beschouwing zeer divers en gelaagd begrip. Aangezien ‘veiligheid’ vooral een gevoel is, dat sterk kan wisselen en ook sterk kan worden gestuurd door creatieve pr, lijkt in Nederland het afgelopen decennium de nadruk gelegd te zijn op enerzijds een straffer, repressiever klimaat tegen misdadigers, en anderzijds op een top-downvoorlichtingsbeleid, die fameuze ‘concerncommunicatie’, vanuit de gedachte dat reputatie en ‘management of expectations’ kunnen worden gestuurd. Als, zoals in Engeland, het asociale gedrag – dat onder het niveau van misdaden ligt, namelijk: openbare dronkenschap, hufterig gedrag en dergelijke – topprioriteit heeft volgens het publiek, dan zijn dat vaak zeer concrete zaken dicht bij huis. Zo gezien is het een logisch besluit van de regering-Cameron om de communities zelf te laten bepalen waar de politie aan moet werken.

Kernpunt, misschien is kruispunt een beter woord, van de Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van politie, veiligheid en strafrecht is dat twee richtingen sinds 2002 versterkt zijn ingeslagen: de verticale en de horizontale. De verticalisering van de verhoudingen uit zich in de vorming van het ministerie van Veiligheid en Justitie (waarbij de volgorde van de woorden ‘veiligheid’ en ‘justitie’ misschien niet toevallig is), en in de beoogde vermindering van het aantal arrondissementen en politiekorpsen, in beide gevallen teruggebracht tot tien nieuwe regionale organisaties. En zowel voor het Openbaar Ministerie (OM) als voor de politie loopt de verticale lijn vanuit Den Haag. Waar in het visiedocument van het Home Office uit juli 2010 het oude organogram wordt geplaatst, met – onder het kopje ‘Big Government’ – het Home Office bovenaan en het publiek in kleine vakjes verspreid over het organogram, is dit in het nieuwe organogram precies omgedraaid. Onder het kopje ‘Big Society’ staat de brede balk met de woorden ‘individual members of the public’ erin, en staat het Home Office (Government) in een dun balkje onder aan het organogram (Policing: 42, 43).

Tot slot nog een opmerking over de Britse wet – volgens de regering-Cameron de radicaalste in een halve eeuw – die als doel heeft ‘replacing bureaucratic accountability with democratic accountability’. Deze opmerking luidt dat in al die beleidsstukken erover nauwelijks wordt gesproken over communicatie als zodanig, noch over mogelijke ICT-problemen inzake de informatiestromen tussen overheid, politie en burger of binnen de diverse

lagen van de politie zelf. Men krijgt de indruk dat de houding van de regering-Cameron een tamelijk ideologische is, en een reactie vormt op het centralisme van de voorgaande Labour-regeringen. De boodschap nu lijkt te zijn: communities, bepaal zelf maar hoe jullie de veiligheid in jullie gemeenschap geregeld willen zien, en wij in Londen hoeven dat allemaal niet te weten. Bij deze nieuwste 'laisser faire'-aanpak van de politiezaken in Engeland (en Wales, niet in Schotland), steekt het beleid van de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten scherp af. De minister zegt niet, zoals zijn vrouwelijke collega Theresa May in Londen: publiek, u zit voortaan op de chauffeursstoel, en overleg zelf maar waar de politie heen rijdt. De Nederlandse minister lijkt tegen zijn ambtenaren, en de ingestelde stuurgroep die de Nationale Politie moet vormgeven, te hebben gezegd: regelen jullie het maar, als er maar zo snel mogelijk die Nationale Politie komt. Deze opdracht zou men een oproep tot ambtelijk 'laisser-faire' kunnen noemen.

Het paradoxale van de huidige situatie in Nederland is dat de politieke richting die is van verticalisering en hiërarchisering van de politie en het hele strafrechtstelsel, maar dat de feitelijke ontwikkeling in de communicatie tussen politie en burger er een is van horizontalisering: geïntegreerde ketenaanpak bij veel politiewerk, en, mede ten gevolge van de digitale communicatietechnologie, een explosie van horizontaal verspreide informatie tussen burgers, bedrijven en overheden, ja, zo lijkt het wel, tussen iedereen altijd.

De grote vraag is hoe deze politieke verticale feitelijkheid en de praktische horizontale communicatiewerkelijkheid op zinvolle wijze met elkaar in verbinding gebracht kunnen worden.

De Nationale Politie op de tekentafel

Ook al zeggen het Programmaplan Nationale Politie (september 2011) en het Ontwerpplan Nationale Politie (oktober 2011) weinig over de bevoegdheidsrelatie van de politie ten opzichte van de andere overheden, de geschetste organogrammen laten weinig te raden over: de Nationale Politie wordt op papier een top-downorganisatie, waarin alleen een structurele inspraakrol is weggelegd voor de wettelijk verplichte ondernemingsraad. Van de interne en externe communicatie van de Nationale Politie worden in het Programmaplan en Ontwerpplan de hoofdlijnen geschetst. De bedoeling is dat deze hoofdlijnen in een nog te verschijnen Communicatieplan verder worden uitgewerkt. De 'informatievoorziening Politie' en de 'woordvoering over politieke

en bestuurlijke onderwerpen' zijn bewust buiten de ontwerp- en voorbereidingsfase gehouden (Programmaplan: 94). In het Programmaplan staat een aparte paragraaf Communicatie (Programmaplan: 103). Hierin is het uitgangspunt dat 'corporate communicatie een vereiste' is: 'Corporate communication biedt de kans om te bouwen aan een sterk en eenduidig beeld van een slagvaardige en daadkrachtiger politieorganisatie.' Er komt één intranet voor het hele korps, en een verbeterd internet 'voor een betere bereikbaarheid en interactie met burgers'. Communicatie met de burger komt aan de orde in de beschrijving van een van de zes identiteitskenmerken die het Ontwerpplan schetst voor de Nationale Politie. Onder punt 4 – 'Wij zijn een politie die intensief samenwerkt met burgers en partners, vanuit betrokkenheid en wederkerigheid, en die informatie deelt' – staan de zinnen: 'Zonder weerbare, geëngageerde burgers is handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten een moeilijke opdracht voor de politie,' en: 'De politie daagt burgers, bedrijven en instellingen uit om haar als bondgenoot, ogen en oren te helpen bij het signaleren en oplossen van veiligheidsvraagstukken.'

Een goed uitgangspunt, maar hoe denkt de politie dat straks in de nieuwe constellatie te gaan realiseren? Vooralsnog lijkt het erop dat de politie in het reorganisatieproces vooral naar zichzelf aan het kijken is; de organisatie staat centraal en de burgers, waar de politie haar werk uiteindelijk voor doet, spelen vooralsnog een bescheiden rol, zowel in de plannen over de contouren van de nieuwe organisatie als in het proces van de planvorming zelf. Overigens opereert de politie in dit opzicht niet afwijkend van organisaties in andere takken van maatschappelijke dienstverlening. Bij de reorganisatie van de politie is sprake van een dubbele uitdaging. De eerste uitdaging is het credo 'waakzaam en dienstbaar' (voor de burger!) bij de reorganisatie voor ogen te houden, en de tweede is dat dit moet plaatsvinden in een proces van centralisatie, waarbij het gevaar op de loer ligt dat de politie juist verder van de burger af komt te staan.

Het laat zich raden dat binnen en buiten de politie in de afgelopen maanden zorgelijke geluiden te horen vielen over deze dubbele uitdaging. Enkele koppen in de kwaliteitskranten moeten hier volstaan: 'Eén korps, veel problemen' (*de Volkskrant*, 18/19 februari 2012). Kern: de kwartiermakers wordt, onder andere door politiebonden, verweten niet te weten wat er bij 'hun' agenten op straat leeft. En deze kop: "De top van onze politie is incapabel." Politiedeskundige Fijnaut vindt plan nationale politie slecht en ondoorzichtig' (*NRC Handelsblad*, 10 februari 2012).

In dit hoofdstuk willen we een aantal suggesties geven die eraan kunnen

bijdragen dat zowel bij de uiteindelijke inrichting als in het proces dat tot de Nationale Politie moet leiden, terdege rekening wordt gehouden met de belangen van de burgers en de essentiële rol die zij vervullen bij een effectieve veiligheidszorg. Om tot die suggesties te komen, geven we eerst op grond van recente literatuur een beeld van de relevantie van communicatie tussen politie en burgers.

7.2 De rol van de burger

In de afgelopen tien jaar, sinds die befaamde ‘opstand der burgers’ dus, zijn de opeenvolgende kabinetten bestookt met rapporten en adviezen waarin de burger en de buurt waarin hij/zij woont, centraal zijn gesteld, als panacee voor het geconstateerde democratische deficit in de representatieve democratie die Nederland is. En in veel van die rapporten en adviezen staat het woord ‘vertrouwen’. Bijvoorbeeld *Vertrouwen in de buurt* (Donk e.a., 2005), *Vertrouwen op democratie* (ROB, 2010). Of anders wel het woord ‘burger’ of ‘burgerparticipatie’: *De burger kan ons nog meer vertellen... Een onderzoek naar de toepassing van burgerraadpleging door de Nederlandse politie* (IOOV, 2007), *We gooien het de inspraak in* (Nationale Ombudsman, 2009), *De burger aan zet* (Leyenaar, BZK, 2009), *Burgers tegen beleid* (Verhoeven, 2009), *De burger als bondgenoot* (Beunders, ROB-lezing 2011). In de meeste gevallen is de conclusie dat het betrekken van burgers bij beleid zowel het gevoel van eigenwaarde van die burger als het vertrouwen in de overheidsinstanties versterkt. Al beklemtoont een deel van deze studies ook de schaduwzijde van deze directere vormen van democratie: meer democratie betekent ook meer strijd, en de beter opgeleiden, zaakwaarnemers en andere lobbyisten voor het particuliere belang zullen die strijd in veel gevallen winnen, en niet het algemeen belang of het belang van de zwakkeren in de samenleving.

Het vertrouwen dat burgers in de politie hebben, vormt de belangrijkste pijler onder het gezag van de politie. Daarmee dient zich direct de vraag aan hoe de politie dat vertrouwen kan winnen. In de bundel *De legitimiteit van de politie onder druk* wordt hierover de volgende conclusie getrokken: ‘Deze legitimiteit is veel sterker dan voorheen afhankelijk geworden van het feitelijk functioneren van de politie. Ze wordt beoordeeld naar de mate waarin burgers herkennen dat zij opereert als een deskundige, alerte, omgevingsgerichte organisatie. Een goed functionerende organisatie waarop je als burger kunt vertrouwen’ (Van der Vijver & Vlek, 2006: 301). Bovendien zijn veel van de burgers reëel en realistisch: ‘Niet alleen is die burger best bereid door middel

van een bekeuring te worden herinnerd aan zijn burgerplicht om de regels te gehoorzamen, mits het (in zijn beleving) niet wordt overdreven en hij op een correcte en respectvolle wijze wordt bejegend.' En het gevoel moet niet ontstaan dat de goedwillende burgers worden 'gepakt' voor onbenullige overtredingen, terwijl 'echte' criminelen ongestraft hun gang kunnen gaan (Van der Vijver & Vlek, 2006: 305). In de conclusies van een intern gebleven studie (Vlek & Loef, 2007), gebaseerd op interviews met 120 burgers, die een jaar later verscheen, wordt wat burgers van de politie willen in drie punten bondig samengevat.

- Hij/zij wil correct worden bejegend, bijvoorbeeld bij staandhoudingen en aangiften.
- Hij/zij wil een politiekorps dat de juiste prioriteiten stelt en ze aanpakt.
- Hij/zij wil beschikbaarheid van de politie op momenten waarop de burger de politie hard nodig heeft.

Het is evident dat bij deze drie wensen de communicatie tussen politie en burger van grote betekenis is.

- Respectvol communiceren is vrijwel synoniem met respectvolle bejegening.
- De juiste prioriteiten stellen, veronderstelt dat je de prioriteiten kent en daar met burgers over communiceert.
- Beschikbaarheid op de juiste momenten impliceert dat er op die momenten ook met de politie gecommuniceerd moet kunnen worden.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op een aantal verschillende aspecten van de communicatie tussen politie en burger die de laatste jaren sterk in de belangstelling staan.

Communicatie en effectieve veiligheidszorg

Al in de Egyptische oudheid werden burgers ingeschakeld bij het opsporen van criminelen. En ook toen werden daar 'massamedia' bij ingezet (Pluyter, 1974). In die tijd verspreidde men aanplakbiljetten met daarop informatie over het misdrijf en de beloning voor een goede tip. Hoewel burgers dus altijd al een rol hebben gespeeld bij het opsporingsproces, is er pas de laatste jaren zowel in de media als beleidsmatig bij de politie meer aandacht voor. Zo wordt nog in 2005 door Kuijvenhoven geconstateerd dat het beleid op

het gebied van opsporing zich concentreert op technisch onderzoek ondersteund door gigabites rekenkracht en dat de burger nauwelijks genoemd wordt. De toegenomen aandacht voor de burger wordt vooral gevoed door de opkomst van nieuwe communicatiemiddelen zoals mobiele telefoon, sms en internet, die nieuwe mogelijkheden bieden om burgers te betrekken bij het opsporingsproces. Daarnaast speelt mee dat de steeds mondiger wordende burger een rol opeist in het opsporingsproces. Bekende voorbeelden hiervan zijn Peter R. de Vries en Maurice de Hond, die zelfstandig opsporingsactiviteiten verrichten.

In de studie *Politie en publiek* (Beunders e.a., 2011) wordt geconstateerd dat er geen gebrek is aan onderzoek naar de rol van de burger bij het oplossen van misdrijven en nieuwe initiatieven die de politie de laatste jaren heeft ontplooid om die rol te versterken. De studie *Inburgering in de opsporing* (Cornelissens & Ferwerda, 2009), waarin meer dan honderd initiatieven geïnventariseerd zijn, laat zien dat er bij deze initiatieven een sterke focus ligt op de toepassing van nieuwe media. Er zijn ook enkele relevante studies waarin wordt ingegaan op de betekenis die informatie van burgers heeft bij het oplossen van misdrijven. Met de studie *Meer heterdaadkracht. Aanhoudend in de buurt* (Baardewijk e.a., 2007) wordt ondubbelzinnig aangetoond dat communicatie met burgers van essentieel belang is voor het oplossen van misdrijven. Tegelijkertijd maakt het onderzoek duidelijk dat een groot deel van de interessante informatie die burgers de politie te bieden hebben onbenut blijft (zie kader).

Op grond van cijfers over 2004 is geconstateerd dat in de regio Gelderland-Midden bijna 80 procent van de verdachten op heterdaad is aangehouden en in Amsterdam-Amstelland ligt dat percentage zelfs boven de 90 procent. Tegelijkertijd blijkt dat gemiddeld 60 procent van de heterdaadaanhoudingen door burgers wordt geïnitieerd.

Het onderzoek richt zich vervolgens op de vraag hoe vaak burgers een misdrijf zien plegen en hoe zij daarop reageren. Hiertoe is het onlinepanel van Intomart bevroegd. Uit dit deel van het onderzoek worden de volgende conclusies getrokken.

‘Jaarlijks wordt circa 4,6 miljoen maal door burgers gezien dat een misdrijf wordt gepleegd. Slechts een klein deel van deze waarnemingen wordt echter via een effectieve, directe samenwerking met de politie tot een goed einde gebracht. De directe pakkans van verdachten zou vele malen groter kunnen zijn, maar blijkt nog door een aantal zaken geremd te wor-

den. Niet alle van deze remmingen zijn door de politie beïnvloedbaar, een aantal daarentegen wel. Zo heeft slechts een relatief klein deel (35%) van de ondervraagde ooggetuigen na hun recente ervaring de overtuiging dat hun informatie over een net gebeurd misdrijf door de politie ook direct wordt gebruikt. Dat betekent dus dat 65% van de burgers ervan overtuigd moet worden dat hun informatie over een net gebeurd misdrijf ook direct door de politie wordt gebruikt.'

Een ander belangwekkend onderzoek over de rol van de burger bij het oplossen van misdrijven is *Burgernet in de praktijk*. De evaluatie van de pilot Burgernet (Van der Vijver e.a., 2009) laat de volgende resultaten zien.

De Burgernet-evaluatie, die gezien kan worden als de eerste en tot dusver enige gedegen evaluatie van de inzet van een nieuwe methode van het betrekken van burgers bij opsporing, levert een goed beeld van de 'opsporingsopbrengst', zoals uit onderstaand citaat blijkt.

'Aan de pilot werd deelgenomen door negen gemeenten in vijf politieregio's. Het aantal deelnemers aan Burgernet bedroeg aan het einde van de pilot bijna 25.000. Van de inwoners van de deelnemende gemeenten heeft 4,6% zich opgegeven voor Burgernet.

- Bij 80 acties (41%) werd een opsporingsresultaat geboekt.
- Een deel daarvan is geen rechtstreeks gevolg van de Burgernet-informatie.
- Bij 33 acties (17%) werd zowel informatie ontvangen als een opsporingsresultaat geboekt.
- Bij 18 acties (9%) is er een harde relatie te leggen tussen de ontvangen informatie en het opsporingsresultaat.'

De positieve resultaten van de pilot hebben ertoe geleid dat Burgernet een instrument is geworden dat landelijk is uitgerold. Het is daarbij goed om te bedenken dat deze belangrijkste recente innovatie op lokaal niveau door een toenmalige politiemans (Jan Kees van Baardewijk) bedacht werd en dus niet op nationaal niveau is ontstaan. Een zo mogelijk nog belangrijker constatering is dat het ongeveer vijftien jaar heeft geduurd voordat het idee van Van Baar-

dewijk heeft geleid tot een volwassen landelijk instrument. Zou dat bij een nationale politie sneller kunnen gaan?

Crisiscommunicatie

Bij schokkende gebeurtenissen die het veiligheidsgevoel van burgers kunnen beïnvloeden is zorgvuldige communicatie met burgers van groot belang. P&W heeft in 2010/2011 onderzoek laten verrichten naar de crisiscommunicatie: *Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen: publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten* (Van Hoek e.a., 2011).

Dit onderzoek is een casestudy van de crisiscommunicatie over de vier ernstige steekincidenten in Lelystad die kort na elkaar plaatsvonden. Politie en bestuur zagen zich in die periode gesteld voor een dubbele opgave: het zo snel mogelijk opsporen van de dader(s) en tegelijkertijd de (groeierende) maatschappelijke onrust in goede banen leiden. Communicatie was daarbij het sleutelwoord.

Uit dit onderzoek werden onder meer de volgende belangrijke lessen getrokken.

- Formuleer expliciet communicatiedoelstellingen en doe dit op grond van een analyse van de steeds wisselende situatie.
- Selecteer ten tijde van seriële schokkende incidenten een goed uitgebalanceerde mix van diverse vormen van communicatie.
- Stel vast wie formeel de regie voert over de verschillende vormen van communicatie.

Als met deze lessen rekening wordt gehouden, kan voorkomen worden dat grote onrust onder de bevolking ontstaat en kunnen tips van burgers bijdragen aan de opsporing van de dader.

Sociale media en de burger

In het rapport van TNO met de modieuze titel *#SM @OOV?* (De Vries e.a., 2011) wordt een toekomstbeeld geschetst op basis van incidentele successen van de permanent via internet of telefoon interacterende burgers en instanties, voor handhaving, opsporing en crises. En ook de structurele voordelen worden voor waar aangenomen: 'Sociale media bieden rechtstreeks en op

grote schaal toegang tot de burger. Het is dus mogelijk de ogen, oren en kennis van burgers in te zetten voor meer veiligheid' (p. 3). En TNO heeft ongetwijfeld gelijk met deze constatering: 'De ontwikkelingen rondom sociale media zijn vrij onvoorspelbaar, maar ze zorgen nu al voor duurzame, structurele veranderingen bij veiligheidsorganisaties, zoals flexibilisering van het communicatiebeleid, decentralisering van bevoegdheden en directe communicatie met – en activering van – burgers' (p. 7). Ook waar, is waarschijnlijk de volgende aanname: 'Wanneer de overheid haar rigide, traditionele werkwijze blijft hanteren, zal ze uiteindelijk een van de laatsten zijn die over datzelfde incident communiceert' (p. 9). Gevolg: geruchtevorming en afname van het vertrouwen in de overheid, ook de politie. Volgens TNO zal de overheid zichzelf – en haar boodschap – minder centraal moeten stellen, en zich meer moeten instellen op dialoog of multiloog. Er zijn al allerlei manieren van communicatie tussen de verschillende actoren en de politie, via Burgernet, AmberAlert, via intranetwerken als Yammer en Plitter, en via open of gesloten Twittertoepassingen. Het gebeurt intussen allemaal, Nederland is een van de koplopers in de wereld als het gaat om internetgebruik en de toepassingen ervan zoals Twitter. Maar na al die hosannageluiden is de conclusie van TNO tamelijk ontuchtend: 'Er is nog maar weinig bekend over de manier waarop (veiligheids)organisaties echt voordeel kunnen halen uit het gebruik van sociale media' (p. 53). Onbekend is ook wat de impact is voor een organisatie. 'Een vaak traditionele cultuur, gebrek aan inzicht in de waarde van eParticipatie en angst voor het onbekende staan nieuwe initiatieven maar al te vaak in de weg' (p. 53).

Er zijn digitale revoluties die ons overkomen, zoals Facebook en YouTube. De populariteit daarvan maakt het noodzakelijk na te denken over de inpassing van deze nieuwigheden in het politiewerk. Maar één ding maken alle studies in binnen- en buitenland duidelijk: wat de mogelijkheden in praktische zin ook mogen zijn van de digitale communicatie tussen politie en publiek, de fysieke communicatie tussen politie en publiek heeft een veel grotere impact op zowel de bereidheid tot informatie-uitwisseling als het vertrouwen in de politie. Ofwel: digitale communicatie is leuk, handig, effectief soms, en dus noodzakelijk, maar communicatie in levenden lijve is en blijft de kurk waarop de politie drijft. Niet voor niets krijgt in het Verenigd Koninkrijk de zichtbare aanwezigheid topprioriteit toegekend. Omdat de burgers dat zo willen!

Verantwoording afleggen

In het rapport van de Algemene Rekenkamer *Prestaties in de strafrechtketen* (Goossens e.a., 2012) is de volgende aanbeveling over het afleggen van verantwoording over de prestaties opgenomen: ‘Informeer de Tweede Kamer periodiek over gewenste en ongewenste prestaties in relatie tot de beschikbare capaciteit van de betrokken ketenpartners, zodat voor de samenleving helder is wat in redelijkheid verwacht mag worden van en gerealiseerd is door de verschillende ketenpartners’ (p. 30). ‘Inzicht in wat kan en wat niet kan zal ook bevorderlijk zijn voor het vertrouwen van de samenleving in de strafrechtketen’ (p. 30). De grote klacht van de Rekenkamer is dat de informatie voor de Rekenkamer ondoorzichtig is. Ook hier zien we dus het fundamentele verschil met de plannen in Engeland. Daar moet de politie voortaan verantwoording afleggen aan de burger, en moet alle informatie gewoon gestandaardiseerd en gebruiksvriendelijk op internet worden gezet. In Nederland moeten politie en overige strafrechtketenpartners nog altijd vooral verantwoording afleggen naar boven. Dit bevestigt de paradox van een verticalisering van de bevoegdheden en informatie in een tijdperk dat gekenmerkt wordt door horizontalisering, ook binnen de politie, die niet alleen steeds meer moet samenwerken op basis van gelijkheid met andere ketenpartners, maar ook steeds afhankelijker wordt van de informatiestromen tussen burgers en van burgers naar politie, gevraagd of ongevraagd.

Het beeld dat oprijst uit de bestaande praktijk en uit de beoogde situatie van de Nationale Politie lijkt op een variant op het verhaal van Gulliver. Die reus werd op de grond gehouden door tientallen draden die de dwergen over hem heen hadden gespannen. De Gulliver die de Nationale Politie wil zijn, wordt momenteel aan de grond gehouden door eveneens tientallen (niet door dwergen, maar door de ontstaansgeschiedenis geweven) draden, bestaande uit krakkemikkige informatiesystemen en onduidelijke en onvoldoende accountability richting de politiek, en dus de maatschappij. Het lijkt erop dat de Nationale Politie niet als Gulliver, maar als de baron von Münchhausen zichzelf aan haar haren uit het moeras moet trekken. De haren zijn dan een strakke, nieuwe set van regels, van bovenaf opgelegd.

Weten wat burgers willen

Voor het raadplegen van burgers over beleidszaken worden methoden als pa-

nels en fora toegepast. Verschillende politiekorpsen zijn hier de afgelopen tien jaar mee begonnen, in lijn met de ontwikkeling dat de overheid op allerlei niveaus activiteiten ondernam om de burger in toenemende mate bij beleidsvorming en de uitvoering van beleid te betrekken. Deze burgeroriëntatie past bij de ambitie van de overheid om minder bureaucratisch en meer burgergericht te werken. De achterliggende bedoeling is bijna altijd tweeledig: het vergroten van de legitimiteit van het overheidshandelen en het (mede daardoor) vergroten van de effectiviteit van dat beleid. In 2007 deed IOOV een onderzoek naar de burgerraadpleging door de verschillende korpsen. Het was een verkennend en geen toetsend onderzoek. Er bestond namelijk geen norm waaraan getoetst kon worden: 'Aan korpsen is immers geen verplichting opgelegd hun contacten onder meer via "politiepanels" in te richten' (IOOV, 2007: 7). Dat onderzoek wees uit dat de burgerraadpleging wel leeft in veel korpsen, maar nog in de beginfase van ontwikkeling is. Het gebeurt vaak experimenteel en incidenteel, en vaak zijn de initiatieven op de werkvloer ontstaan.

Het algemene beeld was dat zowel de korpsen als de geïnterviewde burgers tevreden waren met de inzet van het middel van burgerraadpleging. Het betrekken van de burger bij de voorbereiding en uitvoering van het politiebeleid vergroot het vertrouwen in de politie. De resultaten kan men gebruiken als input voor planvorming, voor het vragen van reacties op de uitvoering van politiewerk, en het informeren van burgers en het geven van uitleg over de uitvoering.

7.3 Nationale Politie en communicatie

Uitgangspunten voor het communicatiebeleid

Bij het politiewerk zijn altijd burgers betrokken. Sterker, burgers zijn de kern van het politiewerk. Zo gezien, zou de burger ook de kern van elk organogram moeten zijn, ook van dat van de nieuwe Nationale Politie. De vraag is op welke wijzen de politie de burgers kan inschakelen om de verschillende doelstellingen van het politiewerk beter te kunnen bereiken, en hierdoor het gevoel van veiligheid bij de burgers kan versterken en daarmee het vertrouwen in en de legitimiteit van de politie. Aan de twee voorgaande paragrafen kan een aantal uitgangspunten voor het communicatiebeleid van de Nationale Politie worden ontleend.

- 1 De directe communicatie met de burger is en blijft van wezenlijk belang voor het vertrouwen van de burger in de politie en daarmee ook voor de legitimiteit van de politie. Dat vereist een politie die dicht bij de burgers staat, zowel fysiek als mentaal en een politie die ook terdege rekening houdt met wat de burger van de politie verwacht. Dit betekent in de eerste plaats dat de organisatie zo moet worden ingericht, dat de politie op buurtniveau zichtbaar en aanspreekbaar is.
- 2 Directe communicatie met de burger betekent dat het politiebureau voor de meeste politiemensen geen plek is waar ze veel tijd doorbrengen, maar een uitvalsbasis om de buurt in te gaan. Niet alleen de straat op, maar ook naar scholen en buurtcentra die in het werkgebied gevestigd zijn, liefst gebruikmakend van flexibel ingerichte werkplekken bij die organisaties.
- 3 Maak bij het oplossen van misdrijven effectiever gebruik van informatie van burgers. Zet daarbij niet alleen in op het verbeteren van digitale informatie-uitwisseling van Burgernet, maar benut ook de directe contacten met burgers, met name in gebieden waar burgers veel last van criminaliteit ondervinden. Het project 'Meer heterdaadkracht' (gestart in 2010) van de politie Haaglanden, dat met ondersteuning van Politie & Wetenschap wordt uitgevoerd, is daar een goed voorbeeld van.
- 4 Vermijd te grote nadruk op verticale verantwoording en geef aandacht aan de horizontale verantwoording aan de burger. Informatie over de veiligheidsproblemen in de eigen stad en wijk en de resultaten van de politie-aanpak moeten voor de burger eenvoudig toegankelijk zijn via (gemeentelijke) websites maar ook op bijeenkomsten die op buurtniveau georganiseerd worden.
- 5 Speel in op de wensen van burgers om meer invloed uit te oefenen op het doen en laten van de politie en versterk de ontwikkeling die in gang is gezet om buurtbewoners te raadplegen en invloed te geven bij het bepalen van de problemen die door de politie in de buurt aangepakt moeten worden. Hier wordt in verschillende regio's mee geëxperimenteerd. Een opvallend voorbeeld is het gebruik van burgerraadpleging in het kader van prioriteitstelling van het recherchewerk (Limburg-Noord). De recherche en het OM prioriteren op basis van selectiecriteria de afhandeling van hun aangiften/zaken. Deze selectiecriteria worden besproken met een burgerpanel. In het panel nemen bedrijven, welzijnsorganisaties, preferente burgers (uitgekozen door de wijkagent) en de politie zitting. Een ander voorbeeld is de inwonerscontactgroep van de politie in Alphen aan den Rijn: vier keer per jaar geeft een inwonerscontactgroep, bestaande uit ge-

selecteerde burgers, feedback op taakuitvoering en performance van het korps, gericht op de gemeente Alphen aan den Rijn (korps Hollands Midden) (Beunders e.a., 2011: 106). En zo zijn er nog vele andere voorbeelden te noemen; ook hier is sprake van een 'laat duizend bloemen bloeien'-ontwikkeling. Als uitgangspunt voor dit soort initiatieven willen we meegeven dat het type initiatief moet aansluiten op het type gebied waarmee men te maken heeft: in een villawijk moet een andere aanpak worden gekozen dan in een wijk waar men met honderd verschillende nationaliteiten te maken heeft.

- 6 Een laatste element dat in de planvorming over communicatie met de burger niet vergeten mag worden, is het politiepersoneel zelf. Zoals in menig onderzoek naar voren komt, zijn het de actieve, enthousiaste, individuele politiemensen die experimenteren met vormen van fysieke dan wel virtuele interactie met het publiek. Deze trendsetters binnen de politiekorpsen gedragen zich als bevlogen politiemensen, maar in feite ook als bevlogen burgers. Bij de vorming van de Nationale Politie moeten de kwaliteiten van deze politiemensen aan de basis dan ook ten volle worden benut bij het bepalen van de richtlijnen ten aanzien van landelijke uniformiteit, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van sociale media. De ethische en juridische aspecten moeten snel worden onderzocht zodat er een lijst van *do's and don'ts*, oftewel een informatieprotocol, kan worden opgesteld. Uitgangspunt hierbij moet zijn dat de politiemensen dusdanig moeten worden bijgeschoold in het gebruik van media, dat ze daarna hun 'ruimte als professional' volledig kunnen benutten ten behoeve van hun werk, waarbij het informatie inwinnen en informatie geven via nieuwe media steeds nadrukkelijker een rol speelt.

Wat centraal, wat decentraal?

De laatste vraag die zich aandient, is welke taken centraal (op landelijk niveau) en welke taken het beste decentraal (op het niveau van wijk of stad) uitgevoerd kunnen worden. Bij de beantwoording van deze vraag kan de discussie over de relatie tussen centrale stad en de deelgemeenten als voorbeeld dienen. Ook deze discussie is het afgelopen decennium op gang gekomen en niet toevallig in de stad waar 'de opstand der burgers' begon, namelijk Rotterdam.

In Rotterdam stelde burgemeester Opstelten in 2005 de commissie Relatie Burger-Overheid in. De commissie adviseerde in haar rapport *Stadsbestuur dicht-*

bij huis de opheffing van de deelgemeenten, ten gunste van wijkvertegenwoordigers, onder het motto: 'De politiek de buurt uit, de buurt de politiek in.' De dienstverlening door de gemeente moest gecentraliseerd worden, de inspraak juist gedecentraliseerd tot op buurtniveau.

Als we deze lijn vertalen naar de vorming van de Nationale Politie, is het, geredeneerd vanuit de burger, van wezenlijk belang dat alles wat met inspraak, beleidsvorming en informatie-uitwisseling (waaronder crisiscommunicatie) over criminaliteit in de directe omgeving van de burger te maken heeft, ook 'dicht bij huis' geregeld dient te worden, op het niveau van de voorgestelde Basisteams dus. Dit vereist vanzelfsprekend een aanzienlijke mate van vertrouwen van de centrale overheid in de professionals van de politie die de ruimte dienen te krijgen die relatie met de burger vorm te geven op een wijze die aansluit bij de behoefte van burgers.

Dit betekent dat op het landelijk niveau voor wat betreft de communicatie met de burger in hoofdzaak een faciliterende (en dus geen beleidsbepalende) rol vervuld moet worden voor het lokale niveau. Het betreft dan in de eerste plaats efficiënt functionele ICT-toepassingen voor de digitale communicatie met burgers over bijvoorbeeld de afhandeling van hun aangifte.

Daarnaast betreft het richtlijnen over de *do's and don'ts* ten aanzien van de communicatie met de burger. Daarbij is het van belang dat de *best practices* over communicatie met de burger gedeeld worden. Het mooie aan internet is dat er nu een discussieplatform is, politie 2.0, waar politiemensen onderling hun *good and bad practices* kunnen bespreken. Dit gebeurt in ruime mate, er zijn meer dan 2000 politiemensen lid van. Kwesties zoals een protocol over het juiste gebruik van nieuwe media worden hier intensief besproken, waarbij ook voorbeelden uit het buitenland worden gepresenteerd. Uit deze discussies is reeds een opzet gekomen voor een dergelijk protocol. Deze uitkomst is typerend voor de kracht van de vrije discussie die door internet mogelijk wordt gemaakt, en het middel zou door de politietop vaker, zo niet standaard, moeten worden ingezet om over zaken een heldere en originele visie te krijgen, die vanuit de organisatie zelf komt en dus ook meer kans maakt om breed te worden geaccepteerd.

7.4 Literatuur

- Baardewijk, J. van, e.a. (2007). *Meer heterdaadkracht. Aanhoudend in de buurt*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Beunders, H.J.G., M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek (2011). *Politie en publiek: een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw*. Apeldoorn/Amsterdam/Rotterdam: Politie & Wetenschap/DSP-groep/Erasmus Universiteit.
- Beunders, H.J.G. (2011). *De burger als bondgenoot*. ROL-lezing, Den Haag.
- British Government, Home Office (2010). *Policing in the 21st century: reconnecting police and the people*.
- Commissie Relatie Burger-Overheid (2006). *Stadsbestuur dichtbij huis*. Rotterdam.
- Cornelissens, A. & F. Ferwerda (2009). *Inburgering in de opsporing*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Donk, W.B.H.J. van de, e.a. (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Goossens, H.M.W.G., e.a. (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Algemene Rekenkamer. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hoek, A.J. van, e.a. (2011). *Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen: publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/DSP-groep.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007). *De burger kan ons nog meer vertellen... Een onderzoek naar de toepassing van burgerraadpleging door de Nederlandse politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kuijvenhoven, A. (2005). *Van strohalm tot strategie: een onderzoek naar ervaringen met opsporingsberichtgeving via elektronische media*. www.politieenwetenschap.nl/pdf/van_strohalm_tot_strategie.pdf.
- Kwartiermaker Nationale Politie (2011). *Ontwerpplan Nationale Politie*. Den Haag.
- Kwartiermaker Nationale Politie (2011). *Programmaplan Nationale Politie*. Den Haag.
- Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nationale Ombudsman (2009). *We gooien het de inspraak in. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Den Haag.
- Pluyter, Th., (1974). *Het inschakelen van de burgers bij het opsporen van criminelen door middel van massamedia*. Apeldoorn.
- Projectgroep Organisatiestructuren (1977). *Politie in verandering; een voorlopig theoretisch model*. Den Haag.

- Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling*. Den Haag: NPI.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie*. Amsterdam.
- Thorbecke, J.R. (1872), *Historische Schetsen*. Den Haag.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid*. Amsterdam: Aksant.
- Vijver, Kees van der & Frits Vlek (red.) (2006). *De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteits-toekenning*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Vijver, Kees van der, e.a. (2009). *Burgernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet*. Dordrecht: SMVP.
- Vlek, Frits & Kees Loef (red.) (2007). *Burgers over blauw; een lastige klant gehoord. Beelden, verwachtingen en ervaringen van burgers met betrekking tot de politie nader belicht en beschouwd*. Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap/COT.
- Vries, A. de, e.a. (2011). *#SM @OOV? Visie op de sociale media in de openbare orde en veiligheid*. Den Haag: TNO.

