

STICHTING MAATSCHAPPIJ VEILIGHEID EN POLITIE

BURGERNET IN DE PRAKTIJK

De evaluatie van de pilot van Burgernet

Kees van der Vijver

Roy Johannink

Katrien Overal

Peter Slot

Anita Vermeer

Paula van der Werff

Harry Willekens

Francien Wisman

7 juli 2009

Voorwoord

Met de pilot van Burgernet wordt een belangrijke stap gezet op de lange en vaak moeizame weg van burgerparticipatie in de veiligheidszorg. Iedereen is het erover eens dat die betrokkenheid van groot belang is, maar het blijkt in de praktijk niet mee te vallen om daaraan vorm en inhoud te geven. De Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie heeft daar de afgelopen jaren veel ervaring mee opgedaan. Het heeft de SMVP verheugd dat de landelijke stuurgroep van het project Burgernet heeft besloten de SMVP te vragen de evaluatie van deze pilot te doen. Eén van de meest interessante resultaten is zonder twijfel de positieve reactie van de bevolking op Burgernet. Mensen hebben het gevoel een bijdrage te kunnen leveren aan de bevordering van de maatschappelijke veiligheid en zij hebben zich massaal aangemeld.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de onderzoeksgroep, die verantwoordelijk is voor dit rapport, veel steun ontvangen. Dat geldt voor de stuurgroep, het landelijke programmabureau, de regio's, de gemeenten en de organisaties die mede een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van Burgernet. Ook degenen die de deelstudies uitvoerden in het kader van afstudeerprojecten hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het vergaren van kennis. Een rol van bijzondere betekenis is gespeeld door de landelijke projectleider, Klaas Stuive. Ik dank allen voor hun inzet.

Thans moet, mede op grond van de resultaten van dit onderzoek, worden besloten over de landelijke invoering van Burgernet. Daarbij zal het ook gaan om de vraag welke nieuwe ontwikkelingen gewenst zijn. Daarbij denk ik aan een verdere groei van de rol die Burgernet kan spelen in de lokale Integrale Veiligheidszorg en aan de afstemming van Burgernet op min of meer vergelijkbare systemen als Amber Alert en Mail-Alert. De vraag of dergelijke ontwikkelingen gewenst zijn en hoe zij vorm en inhoud moeten krijgen zal zeker leiden tot discussie in de samenleving. De SMVP is gaarne bereid een bijdrage te leveren aan deze discussie.

mr. P. Deelman
Directeur SMVP

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Algemeen	8
1.2 Een korte historie van Burgernet	9
1.3 De plaats van Burgernet in vergelijkbare ontwikkelingen	11
1.4 De opzet van de pilot	12
1.5 Uitgangspunten voor het onderzoek	13
2. Het onderzoek	15
2.1 De doelstellingen van het onderzoek	15
2.2 De opzet van het onderzoek	16
2.3 Aandachtspunten binnen van het onderzoek	17
2.4 Ten slotte	19
3. De organisatie	20
3.1 De projectorganisatie	20
3.2 De organisatie van Burgernet in de regio's	21
3.3 De gemeenten	23
3.4 De meldkamers	25
4. De aanloop	28
4.1 Externe voorlichting en werving	28
4.2 De deelnemers aan Burgernet	30
5. De Burgernetacties	35
5.1 Inleiding	35
5.2 De acties	35
5.3 De tijdstippen van de acties	40
5.4 De aard van de acties	40
5.5 De resultaten van de acties	41
5.6 De communicatie	42
6. De betekenis van Burgernet voor de deelnemers	44
6.1 Inleiding	44
6.2 Resultaten van het externe onderzoek	45
6.2.1 De beoordeling van Burgernet door de deelnemers	45
6.2.2 De redenen van deelname aan Burgernet	49
6.2.3 De invloed van Burgernet op omgevingsvariabelen	50
6.2.4 De verantwoordelijkheid voor veiligheid	52
6.2.5 De grip op de eigen veiligheid	53
6.2.6 De oordelen over politie en gemeente	54
7. De afmelders	57
8. Conclusies en slotopmerkingen	61
Bibliografie	65

Managementsamenvatting

Dit rapport doet verslag van de evaluatie van een pilot van Burgernet. Burgernet heeft tot doel burgers te betrekken bij de aanpak van onveiligheid. Via een (telefonisch) alarmeringssysteem kunnen burgers die zich hebben aangemeld bij net gepleegde misdrijven of andere dringende gebeurtenissen (zoals een vermist kind of een incident in een buurt) worden geïnformeerd over die gebeurtenissen. Ze krijgen het verzoek uit te kijken naar relevante informatie en die aan de politie te rapporteren zodat daarop actie kan worden ondernomen.

Resultaten Burgernet

Burgernet blijkt als organisatorisch concept en als (technisch) systeem in het algemeen naar behoren te functioneren. Los van enkele aanloopproblemen heeft het systeem zich goed gehouden.

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. In de pilotperiode vonden 192 acties plaats.

De stuurgroep heeft een aantal evaluatienormen gedefinieerd. Hierna worden die normen besproken en wordt tevens aangegeven of en in hoeverre die normen zijn gehaald.

Rendement in de opsporing

De stuurgroep wenste als concrete uitkomst dat in minimaal vijf procent van het aantal Burgernet-acties een concreet resultaat (aanhouding, terugvinden personen of goederen) zou worden geboekt. Als gewenste streefsituatie werd geformuleerd een opsporingsresultaat in tien procent van het aantal acties. Een succesvolle Burgernetactie is een opsporingsactie met inzet van Burgernet waarbij informatie van deelnemers is ontvangen en waarbij de gezochte persoon dan wel het gezochte goed is gevonden.

- Bij 62 acties (32%) werd informatie van de deelnemers ontvangen. Niet in alle gevallen leidde deze informatie tot een opsporingsresultaat;
- 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 minimumnorm wordt daarmee ruimschoots gehaald, de streefsituatie bijna.

Aantal acties per gemeente

De stuurgroep wilde dat het aantal acties per 100.000 inwoners over de totale pilotperiode tussen de vijftientwintig (in de kleinste gemeenten) en de vijftig (in de grootste gemeenten) zou bedragen. De

doelstelling laat enige interpretatieruimte over, want wat is precies een 'grote' en een 'kleine' gemeente? De resultaten laten zien dat vier van de deelnemende gemeenten de gestelde norm ruimschoots behalen, twee doen dat net en drie niet.

Aantal keren dat deelnemers gemiddeld worden bereikt

De stuurgroep stelde als norm dat, afhankelijk van de grootte van de gemeente, de deelnemers in de pilotperiode gemiddeld vijf tot vijftien keer worden bereikt. De door de stuurgroep gestelde norm in alle regio's gehaald, op één uitzondering na. Het is overigens de vraag of de inzet van het aantal deelnemers een adequaat criterium is om het succes van Burgernet te meten.

Bereidheid om te blijven participeren

De doelstelling was dat 80% van de deelnemers aan het einde van de pilot bereid zou moeten zijn om deelnemer te blijven. Van de deelnemers blijkt 95% daartoe bereid. Dit is aanzienlijk hoger dan het gestelde doel.

Tevredenheid deelnemers over de terugkoppeling

Als norm was gesteld dat aan het einde van de pilotperiode negentig procent van de deelnemers tevreden moest zijn over de terugkoppeling van informatie. In totaal blijkt 80% van de respondenten (zeer) tevreden te zijn. De norm is daarmee niet gerealiseerd. Kanttekening hierbij is dat deze norm moeilijk is te meten. Het feit dat de norm niet is bereikt kan (mede) een gevolg zijn van de manier die tevredenheid is gemeten.

Vertrouwen in en de tevredenheid over gemeenten en politie

Aan het einde van de pilotperiode diende het vertrouwen in en de tevredenheid over gemeenten en politie vijf procentpunt hoger dan aan het begin van de pilot. Voor de politie wordt deze norm op de meeste punten gehaald, voor de gemeenten niet.

Meer grip hebben op de eigen veiligheid

Uit het onderzoek komt niet naar voren dat het deelnemen aan Burgernet invloed heeft op het gevoel van de deelnemers grip te hebben op de eigen veiligheid. De mening over de invloed op de veiligheid in de eigen buurt is na de pilot lager dan daarvoor.

Overige resultaten

De deelnemers tonen een grote mate van tevredenheid met de mogelijkheid die Burgernet biedt om een actieve rol te spelen in de bevordering van de veiligheid. Deelnemers van Burgernet doen vooral mee omdat zij dat als hun verantwoordelijkheid beschouwen. Zij verwachtten vóór de pilot niet dat Burgernet een belangrijke rol zou gaan spelen in de verbetering van de veiligheid en de leefbaarheid in

de buurt, en zij blijken dat achteraf ook niet als zodanig te ervaren. Burgernet wordt door de deelnemers vooral gezien als een mogelijkheid om de politie te ondersteunen bij haar criminaliteitsbestrijdende taak.

De gemeente is in het gehele proces een stuk minder zichtbaar dan de politie. De potentiële betekenis van Burgernet voor de Integrale Veiligheidszorg mag in het gemeentelijke beleid van belang worden gevonden, de Burgernetters valt het maar beperkt op. Zij oordelen wel iets positiever over het functioneren van de gemeente, in die zin doet de gemeente wel echt mee, maar het is duidelijk dat de politie voor de deelnemers de hoofdrol speelt.

Knelpunten tijdens de pilot

Gedurende de pilot hebben zich verschillende knelpunten voorgedaan.

- *Techniek.* Het begin van de pilot moest worden uitgesteld omdat de softwareontwikkeling langer duurde dan voorzien.
- *Registratie.* Het registreren van deelnemers leidde aanvankelijk tot nogal wat problemen als gevolg van softwaretechnische problemen.
- *Meldkamer.* Er blijken forse verschillen te zijn tussen de individuele meldkamermedewerkers. Ook na bijna een half jaar wordt Burgernet niet door alle medewerkers opgestart, met name als gevolg van onzekerheid over de procedures en een gebrek aan ervaring.
- *Interne communicatie.* Gemeentemedewerkers in de frontlijn waren niet allen op de hoogte van Burgernet. De communicatie tussen deelnemers en verantwoordelijken binnen de (kleine) gemeenten is op een aantal punten risicovol, met name als de verbindingsschakel afhankelijk is van één persoon. Dit probleem doet zich minder voor in de regio's die het contact met de deelnemers via de politie laten lopen. Maar het nadeel daarvan is weer dat de gemeentelijke betrokkenheid gemakkelijk minder kan worden.
- *Externe communicatie.* Vooral in het begin was het wennen aan de formulering van de te verzenden berichten. Bovendien kwamen de berichten niet altijd goed over doordat de geautomatiseerde communicatie niet optimaal functioneerde.

Aandachtspunten landelijke invoering Burgernet

De belangrijkste aandachtspunten bij een eventuele landelijke invoering van Burgernet zijn:

- *Rol meldkamer.* Het belangrijkste aandachtspunt bij een verdere uitbouw van Burgernet lijkt de meldkamer. De vrees bestaat dat het aantal acties terugloopt als de druk vanuit de regionale projectleider vermindert. Burgernet is nog niet uitgegroeid tot een standaardprocedure die is geworteld in de organisatie. Bij een landelijke implementatie van Burgernet zal de omvang van dit probleem naar verwachting toenemen.

- *Verantwoordelijkheden politie en gemeente.* In de regio's is Burgernet op verschillende wijzen georganiseerd. De meest voorkomende is die waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de werving en het relatiebeheer, en de politie voor de inzet van Burgernetacties. Van belang is dat in elk geval duidelijk is welke taken alle spelers hebben en dat voldoende geschoolde medewerkers beschikbaar zijn om de taken adequaat uit te voeren.
- *Verwachtingenmanagement.* De tijd en energie die aan communicatie richting betrokken partijen, deelnemers en medewerkers zijn besteed, zijn effectief gebleken. Communicatie blijft een basisvoorwaarde voor een succesvol project. Er moet voldoende aandacht zijn om de (aanstaande) deelnemers duidelijk te maken wat zij kunnen verwachten. Uitleg over de impact van deelname aan Burgernet hoort daarbij. Met name ouderen waren zich onvoldoende bewust van het gevoel dat een Burgernetactie bij hen zou kunnen oproepen; ze voelden zich relatief vaak onveilig na een oproep. Een ander punt is dat sommige deelnemers niet hadden verwacht dat zij ook 's nachts konden worden opgeroepen.
- *Technische kwaliteit van het systeem.* Een technisch kwalitatief goed systeem is een basisvoorwaarde. Gedurende de pilot is tal van verbeteringen doorgevoerd in het technische systeem. Toch werd er van verschillende kanten aangedrongen op verdere verbeteringen. De meldkamer kan het beste aangeven welke kwaliteiten zij van belang vinden om optimaal van het systeem gebruik te kunnen maken. De deelnemers geven ook een aantal knelpunten aan.

De financiën en de bestuurlijke steun zijn zeer belangrijke aspecten waar rekening mee moet worden gehouden. Naast de financiën moet voor een landelijke implementatie bestuurlijk voldoende steun aanwezig zijn. In tijd van bezuiniging kan financiering voor de politie en voor de gemeente problemen opleveren. De bereidheid om grote bedragen te investeren staat zeker niet bij voorbaat vast.

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

Het bevorderen van veiligheid, en meer in het bijzonder de bestrijding van criminaliteit, is lange tijd beschouwd als vooral een zaak voor en van de overheid. Activiteiten van burgers om veiligheid te bevorderen werden beperkt ('bel de politie') of zelfs ontmoedigd omdat men vreesde voor eigenrichting. Langzaam groeide het besef dat de rol van de burger in het bevorderen van veiligheid en het tegengaan van criminaliteit te lang onderbelicht was gebleven. De commissie Roethof stelde in 1984 al vast dat de aanpak van het veiligheidsvraagstuk niet langer moest liggen in het eenzijdig versterken van politie en justitie maar in het mobiliseren van wat toen werd genoemd het maatschappelijk middenveld, zoals toezichthouders, conciërges en conducteurs. In toenemende mate werd ook de burger aangesproken op zijn rol en verantwoordelijkheid. De overheid herkende steeds meer dat de burger al lang een grote rol speelt en dat deze rol verder zou kunnen worden uitgebreid. Niet zozeer als 'hulpdienst' van de politie, maar vanuit de visie dat veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. (Denkers, 1993; Commissie Sociale Zelfredzaamheid, 1990; Van Oostveen en Terhenne, 2008) Niet alleen in preventieve zin, maar ook door actief handelend op te treden tegen onveiligheid, zeker voor zover daaraan geen bijzondere risico's zijn verbonden. Een begrip als responsabilisering deed haar intrede en men ziet in vooral de Engelse literatuur aandacht voor die verschuiving van verantwoordelijkheden. (Garland, 2001) In Nederland zet de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie zich al vele jaren in om de rol van de burger te bevorderen. (Gunther Moor en Johannink, 2006)

Burgerparticipatie, buurtpreventie, *restorative policing* en sociale zelfredzaamheid zijn belangrijke voorbeelden van pogingen om die verantwoordelijkheid inhoud te geven. (Gunther Moor en Van Stokkom, 2009) Gemakkelijk is dat niet. Veel mensen zijn terughoudend. Soms omdat zij vrezen zelf slachtoffer te worden als zij ingrijpen, soms omdat zij bang zijn om als verdachte te worden aangemerkt als zij schade of letsel veroorzaken, soms omdat zij geen idee hebben hoe zij het moeten aanpakken. (Meerdinkveldboom en Terpstra, 2009) Het is niet zo dat mensen het niet zien als hun verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan het bevorderen van veiligheid. Dat is vaak wél het geval. In de praktijk zijn alleen de remmingen groot. Het is daarmee van groot belang om wegen te vinden die burgers in de gelegenheid te stellen een bijdrage te leveren aan de veiligheid zonder die remmingen. Een voorbeeld van zo'n weg is Burgernet. Dat is een netwerk van burgers waarop de politie in dringende (heterdaad-) gevallen een beroep kan doen wanneer zij op zoek is naar een bepaald (verdacht of vermist) persoon of een voorwerp (auto, scooter). In dergelijke gevallen kan de meldkamer van de politie besluiten een zogenaamde Burgernetactie te starten. Dat houdt in dat aan de deelnemende burgers middels een snel en geautomatiseerd verspreid gesproken telefoon- of SMS-bericht wordt gevraagd uit te zien naar wie of wat de politie op zoek is. Burgernet beoogt op deze wijze de kans te vergroten dat een verdachte wordt aangehouden, dan wel een vermist persoon of goed wordt teruggevonden. Na afloop van de actie krijgen de betrokken deelnemers via een zogenaamd afloopbericht

telefonisch of via de SMS te horen of de actie succesvol is geweest. Een website houdt de deelnemers eveneens op de hoogte van de acties en de afloop daarvan.

1.2 Een korte historie van Burgernet

Het idee voor Burgernet ontstond in de jaren negentig van de vorige eeuw.¹ Het duurde lang voor het idee was vertaald en uitgewerkt in een systeem dat in de praktijk kon worden beproefd. Een eerste experiment startte in mei 2004 in Nieuwegein. Er was software ontwikkeld die de communicatie tussen de meldkamer van de politie en de bij het netwerk aangesloten burgers in geautomatiseerde vorm mogelijk maakte, de meldkamer was in technisch opzicht aangepast, de medewerkers van de meldkamer waren getraind en door een uitgebreide wervingscampagne waren burgers in de gelegenheid gesteld zich op te geven als deelnemer. Deze eerste proef is na een jaar extern geëvalueerd door Intomart.(Intomart, 2005) Tevens is er een meer diepgaand kwalitatief onderzoek ingesteld in het kader van een afstudeerproject.(De Wit, 2006) De uitkomsten daarvan waren positief. Intomart concludeert dat Burgernet kan worden gekarakteriseerd als 'een instrument met een sterk positieve beleving dat een wezenlijke ondersteuning levert aan het vermogen van de samenleving om een bijdrage te leveren aan meer veiligheid'. De deelnemers aan Burgernet hebben door hun participatie het gevoel gekregen meer grip te hebben op de buurtveiligheid en oordelen positiever over de politie en de gemeente. Ook de niet-deelnemende bewoners van Nieuwegein reageren vrijwel zonder uitzondering positief.(Intomart, 2005, p.19)

Op grond van deze resultaten werd besloten tot een meer uitgebreide proef, als voorloper van de beslissing tot landelijke invoering. Om die proef mogelijk te maken moesten er op twee terreinen maatregelen worden genomen. In de eerste plaats moest een aantal knelpunten worden opgelost die naar voren waren gekomen bij de pilot in Nieuwegein. Zo bleek bijvoorbeeld de software niet krachtig genoeg om het netwerk van deelnemers voldoende snel in te schakelen. Bovendien kende het systeem nogal wat uitval.

In de tweede plaats was verder nagedacht over het aan Burgernet ten grondslag liggende idee. Aan de oorspronkelijke doelen - opsporen en betrekken van burgers - waren twee nieuwe doelen toegevoegd: het informeren van burgers bij dreigende calamiteiten of problemen (bijvoorbeeld bij brandgevaar of wegafsluitingen, maar ook bij verwachte overlast van bepaalde vormen van criminaliteit) en het alarmeren (bij een gaslek, een bom of een dreigende ramp). In meer algemene zin werd overwogen dat Burgernet een rol zou moeten gaan spelen in de communicatie tussen gemeente en burgers in het kader van de Integrale Veiligheidszorg. Dus niet alleen een ondersteuning van de opsporingsfunctie van de politie bij tijdskritische incidenten (waarmee wordt bedoeld op incidenten die om een prompte reactie vragen), maar ook meer algemene preventieve acties.

¹ De bedenker van Burgernet is Jankees van Baardewijk, een toenmalige politiemans die het idee ook uitwerkte en betrokken was bij de eerste proef.

De verwachting was dat het deelnemen aan Burgernet zou leiden tot een bredere actieve betrokkenheid van de burger op het gebied van de veiligheid, tot een betere relatie tussen burger en politie, tot een verhoging van het vertrouwen in de overheid en tot meer grip op de eigen veiligheid. Ook de veiligheidsbeleving van de burger zou erdoor worden bevorderd. Deze nieuwe werkwijze zou moeten worden beproefd in een nieuwe pilot waaraan meer politieregio's en gemeenten zouden deelnemen.

Inmiddels had er een belangrijke ontwikkeling plaatsgevonden. Het kabinet Balkenende IV had in de regeringsverklaring nadrukkelijk gekozen voor een landelijke invoering van Burgernet op grond van het uitgangspunt dat 'veiligheid geen zaak is van politie en justitie alleen. Burgers, bedrijven en organisaties zijn mede verantwoordelijk'.² Daarmee was de min of meer vrijblijvende pilot dat oorspronkelijk was beoogd en die vooral tot doel had om voldoende overtuigingskracht te genereren om in een latere fase andere regio's en gemeenten warm te maken voor de landelijke uitrol, een stuk minder vrijblijvend geworden. Er lag immers inmiddels al een nadrukkelijk standpunt. Op basis hiervan werd de ontwikkeling van Burgernet met kracht ter hand genomen.

De functionaliteit van het nieuwe Burgernet wordt in het zogenaamde Programma Initiatie Document (PID) van 2007, dat de basis vormt voor de ontwikkeling van het concept dat in de huidige pilot is getest en geëvalueerd, als volgt omschreven:

Burgernet heeft tot doel invulling te geven aan de wens van overheid en burger om gezamenlijk herkenbaar bij te dragen aan de veiligheid in de woonomgeving. Dit wordt bereikt door burgers vanuit de woon- en werkomgeving op directe wijze te betrekken bij het vinden van personen of voertuigen waar de politie naar aanleiding van een urgente melding naar zoekt.

Het Programma Initiatie Document onderscheidt vijf gebieden waarop Burgernet resultaten moet boeken:

1. Deelnemers hebben meer grip op eigen veiligheid;
2. Deelnemers hebben meer vertrouwen in de gemeente en politie;
3. Inzet van Burgernet verhoogt de pakkans;
4. Inzet van Burgernet versnelt de conflict- en crisisbeheersing;
5. Burgernet versterkt het normen- en waardenbesef van de deelnemers.

In principe kan Burgernet nog meer en anders gearde functies vervullen, zoals een forumfunctie op het terrein van de veiligheid. Deze functie is fundamenteel anders dan de huidige functie, omdat een forum uitgaat van een tweezijdige communicatie, waarbij van twee kanten het initiatief tot contact kan worden genomen. Datzelfde geldt voor de proactieve- of signaleringsfunctie in de opsporing, waarmee wordt bedoeld dat de deelnemers al vóórdat een mogelijk incident heeft plaatsgevonden wordt ge-

² Het Regeerakkoord noemt als maatregel 13 van hoofdstuk 5 (Veiligheid, stabiliteit en respect) de landelijke uitrol van Burgernet.

vraagde de politie te waarschuwen, mocht zich een incident voordoen. Zoals de vraag om op te letten in een bepaalde buurt omdat mogelijkwerwijs bepaalde groepen overlast gaan veroorzaken. Vooralsnog is ertoe besloten om dergelijke functies niet in de pilot te betrekken.

In deze pilot blijft de kern van Burgernet dus de alarmering van Burgernet-deelnemers in tijdkritische incidenten, dat wil zeggen incidenten waarbij direct optreden van belang is: misdrijven op heterdaad, vermissing van een persoon, et cetera. Het gaat dus in principe om éénrichtingsverkeer: de politie alarmeert naar aanleiding van een incident en uitsluitend op basis daarvan kunnen de deelnemers reageren. Wel is in een aantal gemeenten in een enkel geval geëxperimenteerd met een meer algemene preventieve waarschuwing betreffende mogelijke overlast- of criminaliteitsproblemen in een bepaalde buurt. Dat heeft niet geleid tot bevreemde of kritische reacties van de deelnemers.

1.3 De plaats van Burgernet in vergelijkbare ontwikkelingen

Burgernet is niet het enige systeem is dat beoogt burgers te informeren over onveiligheid. Andere systemen zijn SMS-Alert, Amber Alert en Mail-Alert.

Het systeem SMS-Alert is een initiatief van het politiekorps Midden- en West-Brabant, waarbij de politie via een SMS-bericht burgers kan inschakelen of waarschuwen. In die zin overlappen beide systemen elkaar. Hoewel op het oog min of meer gelijkgericht, zijn de verschillen tussen Burgernet en SMS-Alert groot. SMS-Alert kent geen aparte (technologische) infrastructuur die het mogelijk maakt dat burgers direct terugbellen, de deelnemers worden niet geregistreerd, er bestaat buiten de SMS-berichten geen andere communicatie en de meldkamer speelt geen rol omdat de SMS-berichten decentraal worden verstuurd. In april 2009 zijn er afspraken gemaakt die ertoe zullen leiden dat SMS-Alert zal opgaan in Burgernet.

Amber-Alert is een landelijk systeem op initiatief van het Korps Landelijke Politiediensten en richt zich alleen op vermiste kinderen. Ook hier is sprake van overlap tussen de systemen. Deze overlap zal naar verwachting op termijn, als beide systemen zich naast elkaar zouden ontwikkelen, voor de samenleving moeilijk te begrijpen zijn. Wanneer moet Burgernet worden gebruikt en wanneer Amber-Alert? Bovendien kan het werken met verschillende systemen gemakkelijk leiden tot problemen in de communicatie.

Ten slotte is er nog Mail-alert, dat eveneens is ontwikkeld in de politieregio Midden- en West-Brabant en beproefd in Breda. Het gaat hier om een systeem waarbij de deelnemende burgers via de e-mail een bericht krijgen als er een delict heeft plaatsgevonden en waar hun gericht wordt gevraagd naar informatie die de politie kan helpen om de zaak op te lossen. In principe gaat het daarbij niet om tijdkritische meldingen, maar om een ondersteuning van het buurtonderzoek dat de recherche na een delict pleegt in te stellen. Deze functionaliteit lijkt in belangrijke mate een aanvulling op wat Burgernet beoogt.

1.4 De opzet van de pilot

Nadat de stuurgroep had besloten om Burgernet in de hiervoor besproken uitgebreidere vorm te beproeven werd een projectorganisatie opgericht om dat idee verder uit te werken. De projectorganisatie bestond uit een stuurgroep en een landelijk programmabureau. De stuurgroep koos ervoor de pilot uit te voeren in vijf politieregio's en binnen elke regio in beperkt aantal gemeenten, in totaal negen. De pilot heeft plaatsgenomen in de volgende politieregio's / gemeenten:

- Friesland
- Leeuwarden
- Dantumadeel
- Gelderland-Midden
- Ede
- Haaglanden
- Delft
- Hollands-Midden
- Gouda
- Utrecht
- Breukelen
- Maarssen
- Nieuwegein
- De Ronde Venen

Toen de regio's en de gemeenten waren geselecteerd werd ook daar een projectorganisatie in het leven geroepen om de pilot voor te bereiden en uit te voeren, onder leiding van het landelijke programmabureau. De projectorganisaties binnen de deelnemende regio's en gemeenten hebben elk een scenario opgesteld, geconcretiseerd in een regionaal Programma Initiatie Document (PID) waarin staat hoe Burgernet binnen de betrokken organisaties zal worden geïmplementeerd. Het gaat daarbij met name om de omschrijving van de verantwoordelijkheden, de taken en de processen voor de betreffende regio.

Volgens de oorspronkelijke planning zou de pilot lopen van 1 mei 2008 tot 1 november 2008. Dat bleek niet haalbaar, met name omdat de softwareontwikkeling langer duurde dan was voorzien. Daarom heeft de stuurgroep, na het nodige overleg en diverse tussenvoorstellen, besloten de pilotperiode te verschuiven naar de periode van 1 november 2008 tot 1 mei 2009. Uiteindelijk vond de officiële start plaats op 10 november 2008. In enkele regio's werd dit uitstel betreurd omdat er heel hard was gewerkt om alles op tijd in orde te hebben. In andere regio's was men er minder rouwig om: men was eigenlijk nog niet helemaal klaar en het uitstel kon worden gebruikt om de voorbereidende werkzaamheden (zoals het opstellen van brieven naar de burgers) tijdig af te ronden. Het kostte meer tijd dan oorspronkelijk was voorzien en men kon geen (of onvoldoende) gebruik maken van klaarliggende modellen.

1.5 Uitgangspunten voor het onderzoek

Om een zuiver beeld te krijgen van de resultaten van de pilot besloot de stuurgroep om deze proef extern te laten evalueren. De stuurgroep heeft de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie gevraagd deze evaluatiestudie uit te voeren. De opzet van het onderzoek is neergelegd in een onderzoeksplan dat door de stuurgroep is goedgekeurd in december 2007. Het evaluatieonderzoek dient twee doelen. In de eerste plaats moet het informatie aandragen die als toetssteen kan dienen om de bruikbaarheid van Burgernet te evalueren. Daarbij staat de vraag centraal of de doelstellingen zoals die door de stuurgroep zijn geformuleerd zijn behaald. De stuurgroep wilde nadrukkelijk onder ogen zien dat de proef ook tot tegenvallende resultaten zou kunnen leiden en dat in dat geval een landelijke verspreiding zou moeten kunnen worden heroverwogen. Het ging daarbij met name om de vraag of en hoe Burgernet nieuwe-stijl zou aanslaan bij de bevolking - meer in het bijzonder bij de deelnemers - en binnen de deelnemende organisaties.

In de tweede plaats moest het onderzoek inzicht geven in de vraag hoe Burgernet in de praktijk functioneert. Hierbij gaat het er vooral om inzichten te krijgen die van belang zijn voor de verdere verspreiding: welke leermomenten kunnen worden gedistilleerd uit de pilot die de landelijke verspreiding kan verbeteren?

De resultaten van het onderzoek dienden beschikbaar te zijn voordat de beslissing over de landelijke uitrol definitief zou worden genomen.

Om te voorkomen dat het onderzoekverslag te omvangrijk en onvoldoende overzichtelijk wordt hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd bij het schrijven.

1. Wij splitsen de informatie alléén uit naar regio en/of gemeente als dat voor een juiste interpretatie nodig is. Bijvoorbeeld als de stuurgroep doelen heeft gesteld die alleen op regionaal of gemeentelijk niveau kunnen worden vastgesteld of als er opvallende verschillen zijn tussen de regio's of de gemeenten.
2. In dit rapport staan de externe resultaten centraal: de effecten van Burgernet op de deelnemers en wat daaraan direct is gerelateerd, zoals gegevens betreffende de Burgernetacties en de manier waarop die door de deelnemers zijn ervaren, de contacten tussen de deelnemers enerzijds en de politie en de gemeenten anderzijds.
3. Wij presenteren in dit rapport alleen de resultaten van een eerste analyse. Gelet op de noodzaak om op zeer korte termijn te rapporteren in verband met de besluitvorming van de stuurgroep hebben verdiepende analyses niet plaatsgevonden.
4. De interne informatie, zoals de organisatie en het functioneren van de projectorganisatie komen minder uitgebreid aan bod. De belangrijkste redenen hiervoor is dat er, naast dit evaluatierapport, door het programmabureau een uitgebreide interne evaluatiestudie is verricht. Wij hebben, conform het onderzoeksplan, wel een evaluatie van het interne functioneren uitge-

voerd. Waar deze van belang is voor de interpretatie van de externe gegevens worden de resultaten daarvan uiteraard wèl gepresenteerd.

5. Bepaalde aspecten van Burgernet komen niet aan de orde, hoewel zij voor de verdere besluitvorming inzake de landelijke implementatie wel van belang zijn. Zo maakt de technologie geen deel uit van de studie. Dat betekent dat wij bijvoorbeeld niet ingaan op de vraag of de technologie in staat is een landelijke uitrol te ondersteunen. Evenmin kunnen wij iets zeggen over de vraag of de financiering een breekpunt zal zijn.

6. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in een viertal bijlagen:

Bijlage I – Algemene achtergrondinformatie, zoals meer uitgebreide tabellen, enkele theoretische beschouwingen die een rol hebben gespeeld bij het formuleren van de onderzoeksvragen, steekproefgegevens en een overzicht van de geïnterviewden;

Bijlage II – Samenvatting van de ondersteunende onderzoeken;

Bijlage III – Analyse van het mailverkeer;

Bijlage IV – De resultaten van een enquête onder Burgernet-deelnemers in Ede.

De bijlagen zijn niet in dit rapport opgenomen. Zij komen afzonderlijk ter beschikking op de websites van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie en van Burgernet. Ook de vragenlijsten en de uitkomsten van de enquêtes onder de deelnemers en de controlegroep kunnen op deze wijze worden verkregen.

2. HET ONDERZOEK

2.1 De doelstellingen van het onderzoek

In het vorige hoofdstuk is in algemene zin ingegaan op Burgernet, de pilot en het onderzoek. In dit hoofdstuk werken wij dit concreet uit in een beschrijving van de wijze waarop het onderzoek is aangepakt. De algemene doelstellingen van het onderzoek kunnen worden geconcretiseerd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de resultaten van de implementatie van Burgernet.
2. Welke knelpunten doen zich voor in de praktijk en hoe kunnen die worden opgelost? Het gaat daarbij om zowel de interne knelpunten in de deelnemende organisaties als om de externe knelpunten – in relatie tot de deelnemers aan Burgernet en de bevolking meer in het algemeen.
3. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de invoering optimaal te laten verlopen?

In hoofdstuk 1 is aangegeven op welke vijf thema's Burgernet wil leiden tot duidelijk zichtbare resultaten. Niet al deze thema's lenen zich voor evaluatief onderzoek. Bijvoorbeeld het vierde thema 'Inzet van Burgernet versnelt de conflict- en crisisbeheersing' vereist dat in de experimentele periode sprake is van crisis- en conflictsituaties. Nu is weliswaar niet precies gedefinieerd wat hieronder moet worden verstaan, maar als wordt gedacht aan conflicten en crisis van enige omvang (en het lijkt dat daarop wordt bedoeld), dan is de kans dat er in één van de deelnemende regio's of gemeente in de onderzoeksperiode sprake zal zijn van een dergelijke situatie gering. Deze vooronderstelling bleek juist: in de pilotperiode is er geen sprake geweest van conflicten en crisis.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij het vijfde thema: 'Burgernet versterkt het waarden- en normenbesef'. Van normen en waarden is bekend dat zij zich gewoonlijk niet gemakkelijk laten beïnvloeden. Het is niet aannemelijk dat normen en waarden in een periode van een half jaar zullen veranderen door een relatief weinig ingrijpende omgevingsverandering.

Deze twee thema's zijn daarom niet in het onderzoek betrokken. Het onderzoek richt zich op de volgende doelstellingen van Burgernet:

1. Burgernet verhoogt de pakkans van verdachten, c.q. de vindkans als het om vermisten of om voorwerpen (zoals vervoermiddelen) gaat;
2. Deelnemers aan Burgernet hebben meer vertrouwen in de gemeente en de politie en zijn meer tevreden over het functioneren van deze organisaties;
3. Deelnemers aan Burgernet hebben het gevoel meer grip te hebben op hun eigen veiligheid.

Het eerste punt is de verwoording van de oorspronkelijke functie van Burgernet. Men kan het definiëren als het rendement in de opsporing of, breder, als politieacties met een positief resultaat. De stuurgroep oordeelde dat op dit onderwerp een concreet te bereiken doel moest worden geformuleerd. De stuurgroep heeft als doel vastgesteld dat in ten minste 5% van de Burgernetacties een opsporingsresultaat

taat zou moeten worden bereikt. De stuurgroep beschouwt dat als ondergrens. De streefsituatie is 10%. De stuurgroep heeft daarnaast ook andere harde evaluatiecriteria geformuleerd. Op grond van het uitgangspunt dat Burgernet een echte bijdrage moet leveren aan het betrekken van de bevolking bij de opsporing meent de stuurgroep dat ook met een zekere regelmaat een beroep op de deelnemers moet worden gedaan. Dat is als volgt geconcretiseerd:

- Het aantal acties per gemeente moet liggen tussen de vijftientig (in de kleinste gemeenten) en de vijftig (in de grootste gemeenten) inzetten per 100.000 inwoners over de totale pilotperiode;
- Het aantal keren dat de deelnemers gemiddeld worden bereikt in de pilotperiode moet liggen tussen vijf en de vijftien keer per deelnemer, afhankelijk van de grootte van de gemeente.

Ook zijn eisen geformuleerd betreffende de kwaliteit van de toepassing van Burgernet in de praktijk. Dat zijn de volgende:

- Het percentage deelnemers dat bereid is te blijven participeren na afloop van de pilot moet 80% zijn;
- Het percentage deelnemers dat tevreden is over de terugkoppeling van de informatie naar aanleiding van een actie moet aan het einde van de pilotperiode 90% zijn;

Het tweede punt, het gestegen vertrouwen in de gemeente en in de politie, werd eveneens gekwantificeerd: Het vertrouwen in het functioneren moet aan het einde van de pilot vijf procentpunt hoger liggen dan aan het begin van de pilot. Datzelfde geldt voor het onder punt drie gestelde; het gevoel meer grip te hebben op de eigen veiligheid.

2.2 De opzet van het onderzoek

De Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie is verantwoordelijk voor de onderzoeksrapportage aan de stuurgroep. De stichting wordt daarbij ondersteund door twee andere organisaties: adviesbureau VDMMP heeft voor een brede en algemene ondersteuning gezorgd en Intomart GfK heeft het veldwerk onder de Burgernet-deelnemers verricht en de eerste statistische berekeningen uitgevoerd. Om de noodzakelijke afstemming te realiseren is een onderzoeksgroep opgericht waarin vertegenwoordigers van de deelnemende regio's/gemeenten periodiek overleg hebben gepleegd. De leden van de onderzoeksgroep zijn tevens de auteurs van dit rapport.³ De onderzoeksgroep heeft ook zelfstandig delen van het onderzoek uitgevoerd. Zo werd in alle regio's na de start een intern onderzoek uitgevoerd naar de organisatie en het verloop van het implementatietraject. De gegevens van die rapportages zijn in dit verslag verwerkt.

In het onderzoek komen de volgende aspecten aan de orde. Hierna gaan wij in hoofdstuk 3 in op de organisatorische aspecten van Burgernet. Dat betekent zowel een beschrijving van de manier waarop

³ Voor de regio Haaglanden is Joost Meppelink vlak voor het einde van de pilot in de onderzoeksgroep vervangen door Paul Harland. Vanwege zijn beperkte betrokkenheid bij de onderzoeksrapportage is er in overleg voor gekozen om deze laatste niet mede verantwoordelijk te maken voor de inhoud van deze rapportage.

de organisatie van het project heeft vorm gekregen als de wijze waarop de regio's en de gemeenten Burgernet in hun gebied hebben geïmplementeerd. In datzelfde hoofdstuk wordt een evaluatie gepresenteerd van het functioneren in de praktijk van die verschillende organisatievormen. In hoofdstuk 4 besteden wij aandacht aan de aanloop van het eigenlijke Burgernet traject: voorlichting, werving en aanmeldingen. In hoofdstuk 5 staan de acties centraal: hoeveel acties hebben er plaatsgevonden en hoeveel daarvan hebben resultaat gehad? In hoofdstuk 6 gaan wij in op de vraag wat Burgernet heeft betekend voor de deelnemers. In hoofdstuk 7 komen de afmeldingen aan de orde: hoeveel deelnemers hebben zich afgemeld en waarom? In hoofdstuk 8 ten slotte worden de resultaten in een breder kader geplaatst en worden de conclusies geformuleerd.

De gegevens zijn op de volgende manier verzameld:

- Er is een vooronderzoek verricht door de deelnemers van de onderzoeksgroep. Hierbij ging het met name om het in beeld brengen van de stand van zaken bij de aanvang van de pilot.
- Er is gebruik gemaakt van de verschillende auditrapporten die door de projectorganisatie zijn vervaardigd.
- Er is een analyse gemaakt van de monitorgegevens, dat zijn de door het Burgernetstelsel bijgehouden gegevens betreffende deelnemers en acties.
- Er zijn bezoeken gebracht aan de deelnemende regio's waarbij is gesproken met vertegenwoordigers van alle organisaties c.q. relevante organisatieonderdelen.
- Er zijn twee enquêtes gehouden onder een steekproef van Burgernet-deelnemers. De eerste enquête vond plaats voorafgaand aan de pilot, de tweede aan het einde. Om de resultaten van de beide onderzoeken op juiste wijze te kunnen interpreteren is er daarnaast eenzelfde onderzoek gehouden onder een controlegroep in dezelfde gemeenten.
- Er is een enquête gehouden onder afgemelde van Burgernet-deelnemers.

Naast deze deelonderzoeken hebben verschillende verdiepende studies plaats gevonden. Het gaat hierbij in de eerste plaats om onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van afstudeerscripties. Daarnaast is een afzonderlijke analyse gemaakt van het e-mailverkeer van Burgernet.

2.3 Aandachtspunten binnen het onderzoek

Binnen dit onderzoek speelt een vijftal aandachtspunten een rol bij de concrete invulling van de vragen uit het onderzoeksplan, dan wel bij de interpretatie van de resultaten:

1. Een veel voorkomend probleem bij innovatie en ontwikkeling is dat de innovatieve fase voorspoedig verloopt, maar dat het veel moeite kost om de continuïteit te garanderen. Bij de implementatie van nieuwe systemen bestaat het gevaar dat, wanneer de inbedding van de nieuwe werkwijze niet goed plaatsvindt, de deelnemende organisaties geleidelijk aan steeds minder gebruik maken van de nieuwe werkwijze waardoor het systeem als het ware 'verloopt'. Dat is uiteraard niet alleen vanuit een kosten-oogpunt een onwenselijke situatie, het is vooral een zeer onwenselijke ontwikkeling in de vertrouwensrelatie tussen de bevolking (met name dat deel van de bevolking, dat burgernetter is geworden)

en de gemeente en de politie. Daarom is aan dit aspect apart aandacht besteed in het onderzoek, hoezeer wij ons ook realiseren dat mogelijke toekomstige ontwikkelingen moeilijk zijn vast te stellen.

2. In het onderzoeksplan zijn de onderwerpen genoemd die in deze evaluatiestudie aan de orde komen. Toch moesten wij er rekening mee houden dat ook nog andere aspecten een rol konden spelen. Aspecten die niet zozeer betrekking hebben op het eigenlijke functioneren van Burgernet, maar een gevolg kunnen zijn van een bredere, maatschappelijke context. Wat, bijvoorbeeld, als er verzet zou komen tegen de ontwikkeling op grond van het feit dat het systeem kan worden geïnterpreteerd als een *Big Brother*-ontwikkeling? Het privacyargument speelt in de achter ons liggende jaren of zelfs decennia weliswaar een relatief bescheiden rol in het maatschappelijk debat over onveiligheid, maar we moeten er rekening mee houden dat dit kan omslaan. Zou er sprake zijn van een dergelijke reactie, dan kan dat uiteraard leiden tot andere politieke afwegingen met als risico dat de landelijke implementatie wellicht niet zou kunnen doorgaan.

3. Een ander aspect wordt gevormd door de mogelijke extra risico's voor deelnemers aan Burgernet omdat zij wellicht zelfstandig besluiten de rol van de politie over te nemen en in te grijpen, ook bij gevaarlijke situaties. Als zich dat voordoet is dat uiteraard al een probleem op zichzelf, maar er komt nog een extra dimensie bij: de overheid kan worden verweten die burger min of meer moedwillig in zo'n situatie te hebben gebracht, althans de kans te hebben verhoogd dat zich zo'n situatie voordoet, ondanks waarschuwingen niet verder te gaan dan alleen maar het melden aan de politie.

In dat verband kan er ook sprake zijn van afbreukrisico's in het vertrouwen van de overheid als de politie onvoldoende in staat zou zijn om adequaat te reageren als een Burgernetactie wordt gestart. Als er immers naar aanleiding van een Burgernetactie aanwijzingen binnenkomen die voor de opsporing bruikbaar zijn, dan is het wel van belang dat de politie daarop ook onmiddellijk kan reageren.

4. Het verrichten van een proefproject dat zorgvuldig wordt geëvalueerd is een verstandige stap vóórdat wordt besloten om over te gaan tot de landelijke implementatie van een systeem. Maar er zijn, vanuit een evaluatief oogpunt, ook nadelen verbonden aan een pilot. In de eerste plaats geldt voor alle innovatieve ontwikkelingen dat zij zelden vanaf het eerste moment functioneren zoals dat is beoogd. Altijd blijkt dat zich, als er in de praktijk mee wordt gewerkt, toch problemen voordoen: onverwachte fouten in de software die nog moeten worden hersteld, de communicatie die nog niet verloopt zoals zou moeten, de medewerkers van de participerende organisaties die nog moeten leren omgaan met het systeem en de Burgernetters die niet precies weten wat ze mogen verwachten. Fouten kunnen in het begin irritatie oproepen, zeker bij de externe deelnemers (de burgers die Burgernetter zijn geworden). Zij verwachten toch in meer of mindere mate dat de organisatie en de ondersteunende technologie goed zullen werken. Daardoor kunnen de onderzoeksresultaten negatief worden beïnvloed. Wanneer

uit het onderzoek blijkt dat de gewenning een negatief effect heeft op het behalen van de doelstellingen dan besteden wij daaraan apart aandacht.

5. Ten slotte betekent het feit dat Burgernet in de pilotfase in relatief kleine gebieden wordt toegepast dat de kans op effecten geringer is dan als het in een groter gebied zou functioneren. Wanneer van Burgernet-deelnemers bijvoorbeeld wordt gevraagd uit te zien naar een auto die is gebruikt bij een overval, dan kan die auto al snel verdwenen zijn uit het experimentele gebied, waardoor deze niet meer kan worden waargenomen.

2.4 Ten slotte

Het onderzoeksplan is vervaardigd bijna een jaar voordat de pilot van start ging. Het gevolg hiervan is geweest dat in de tussentijdse periode op veel terreinen sprake is geweest van ontwikkelingen die bij het vervaardigen van het onderzoeksplan niet waren voorzien. De landelijke projectorganisatie is voortgegaan met de beleidsontwikkeling die relevant is voor de verdere landelijke verspreiding. Hetzelfde geldt voor de regio's en de gemeenten. De landelijke projectorganisatie heeft ook zelf interviewbijeenkomsten georganiseerd en audits gehouden waarbij veel van de informatie die in het kader van dit onderzoek zou moeten worden verzameld al was verzameld. Van die reeds verzamelde informatie is uiteraard gebruik gemaakt voor deze studie.

3. DE ORGANISATIE

3.1 De projectorganisatie

Er is een landelijke projectorganisatie die bestaat uit een overkoepelende stuurgroep en een landelijke projectleider. Deze laatste wordt gesteund door een programmabureau en door uiteenlopende externe opdrachtnemers. De stuurgroep wordt gevormd door vertegenwoordigers van de deelnemende korpsen en van de ministeries van BZK en van Justitie. Een burgemeester is lid als vertegenwoordiger van de VNG. Een regionale korpschef is voorzitter en in het secretariaat wordt voorzien door het programmabureau. De vergaderingen worden bijgewoond door vertegenwoordigers van de organisaties die opdrachten in het kader van Burgernet uitvoeren en door enkele personen die een functionele relatie hebben met de thematiek.

Per regio is er eveneens een stuurgroep ingesteld en een projectleider benoemd. De projectleider is in alle regio's werkzaam bij de politie. Soms heeft de projectleider de ondersteuning van een eigen bureau, in andere gevallen stuurt de projectleider wel een projectorganisatie aan bestaande uit werkgroepen, maar heeft hij geen eigen ondersteunende staf. Een eigen staf ziet men vooral daar waar veel van de taken op het regioniveau worden uitgevoerd (hieronder gaan wij daarop verder in).

Een zeer belangrijke functionaris voor een adequate implementatie van Burgernet is zonder twijfel de regionaal projectleider. Burgernet is een complex project waarbij vele partijen zijn betrokken, waarbij zeer veel activiteiten moeten worden verricht en waar veel moet worden afgestemd.

In de regio's werden verschillende werkgroepen opgericht die ervoor moesten zorgen dat de deelnemende organisaties in gereedheid werden gebracht om Burgernet te kunnen gebruiken. Het aantal werkgroepen varieerde, de taakverdeling ook. De taken van de werkgroepen hadden in hoofdzaak betrekking op de volgende thema's:

- Communicatie & Werving. Het gaat om het voorbereiden en uitvoeren van externe voorlichting en wervingsactiviteiten, het afstemmen van verantwoordelijkheden voor de communicatie en het gereed maken van de systemen voor de registratie van de deelnemers.
- Processen. Dit betreft de beschrijving en afstemming van de verschillende fasen van een Burgernetactie. Het gaat bijvoorbeeld om het bijeenbrengen van alle relevante gegevens (die afkomstig kunnen zijn uit verschillende informatiesystemen; niet alleen het Burgernetstelsel maar ook het meldkamersysteem en de verschillende basisprocessensystemen), de wijze van terugkoppeling van de informatie en verantwoordelijkheden inzake de interne voorlichting.
- Meldkamer. Het ontwikkelen van procedureafspraken, het vaststellen van de verantwoordelijkheden en het voorbereiden en uitvoeren van de opleiding.
- Techniek. Het aanbrengen van de technische aanpassingen in de meldkamer.
- Monitoring. Het vaststellen van de procedures om de noodzakelijke gegevens te verzamelen, te registreren.

- Teams. De voorlichting aan de rest van de staande operationele organisatie en de afspraken over de start van Burgernetacties vanuit de staande organisatie.

3.2 De organisatie van Burgernet in de regio's

In Burgernet is een nadrukkelijke scheiding aangebracht van verantwoordelijkheden. De gemeente is verantwoordelijk voor de werving van de deelnemers, voor het relatiebeheer en voor een eventueel gebruik van Burgernet in het kader van preventieve acties. De politie, in casu de meldkamer, is verantwoordelijk voor de (tijdkritische) Burgernetacties.

In organisatorisch opzicht ligt een aantal aspecten gelijk in alle deelnemende regio's, op andere punten kunnen zij sterk verschillen. Wat gelijk ligt is dat alle gemeenten Burgernet als een ontwikkeling beschouwen die voor het gemeentelijke Integrale Veiligheidsbeleid van belang is. Alle gemeenten zijn verantwoordelijk voor het relatiebeheer. Dat houdt in: voorlichting, werving en algemene communicatie met de deelnemers. Alle gemeenten investeren in Burgernet, ten minste financieel. En wat aan de kant van de politie gelijk ligt is dat alle operationele procedures in het geval van tijdkritische meldingen via de meldkamer verlopen. Daar wordt de beslissing tot inzet genomen.

De verschillen zitten vooral in de vraag hoe het relatiebeheer is georganiseerd. In de regio's Utrecht en Hollands-Midden wordt het relatiebeheer de facto ook door de gemeenten uitgevoerd. In de andere regio's is ervoor gekozen om het relatiebeheer onder te brengen bij de politie, waarbij de kosten ten laste komen van de deelnemende gemeente(n). De administratieve organisatie is in die gevallen ondergebracht bij de politie. De belangrijkste reden voor deze keuze is de *economy of scale*: voor de gemeenten betreft het relatiebeheer een relatief losstaande taak die door een medewerker 'erbij' moet worden gedaan. Het vergt, zeker in de kleinere gemeenten, gewoonlijk maar enkele uren per week. Door het aan één (centraal opererende en bij de politie ondergebrachte) eenheid onder te brengen loopt men minder risico dat er onvoldoende snel wordt gereageerd op vragen vanuit de deelnemers of van andere burgers. Het afbreukrisico is daarmee kleiner.

Die uitvoeringsorganisatie van het relatiebeheer vormt het centrale contactpunt voor de deelnemers aan Burgernet, buiten de feitelijke acties. De beantwoording van de mails, het reageren op vragen en eventuele klachten, het wijzigen van registratiegegevens van de deelnemers, het registreren van afmeldingen en het bijwerken van de website wordt gedaan door deze organisatie.

Onafhankelijk van de vraag of het relatiebeheer centraal of decentraal plaatsvindt, is er in alle gevallen een gemeentelijke beleidsmedewerker verantwoordelijk voor de inbedding van Burgernet in het lokale veiligheidsbeleid. Gewoonlijk was het ook deze ambtenaar die met de ideeën kwam over een verder gebruik van Burgernet in de gemeente (preventieve niet-tijdkritische acties, doelgroepenbeleid). Soms was er daarnaast nog een gemeentelijke projectleider.

De administratieve aspecten van Burgernet waren in de decentraal opererende gemeenten gewoonlijk toebedeeld aan een administratieve kracht, maar werden soms om praktische redenen ook uitgevoerd door de beleidsambtenaar (hoewel dat nergens als wenselijk werd beschouwd). Met name in kleinere

gemeenten vereist het niet meer dan een paar uur per week. De beleidsambtenaar (of de gemeentelijke projectleider) was ook degene die communicatie met de deelnemers onderhield, de vragen beantwoordde en de website bijhield. Dat kan problemen geven, omdat men afhankelijk is van één persoon die daarnaast nog tal van andere taken behartigt. Dat kan leiden tot soms trage reacties. En als de betrokken ambtenaar er niet is, door vakantie of ziekte, kunnen problemen ontstaan. Het voordeel ervan kan zijn dat de inbedding van Burgernet in het overige gemeentelijke veiligheidsbeleid in principe soepeler kan verlopen, waarbij moet worden opgemerkt dat dit overige beleid in de pilotfase nog weinig van de grond is gekomen.

In één gemeente is alle primaire informatie-uitwisseling tussen de burgers en de Burgernet organisatie opgedragen aan het gemeentelijk Klant Contact Centrum. Alle medewerk(st)ers daarvan hebben een aparte opleiding in Burgernet gekregen. Daardoor is een snelle bereikbaarheid voor de Burgernetdeelnemers gewaarborgd. Deze medewerk(st)ers beschikken over een lijst met veel voorkomende vragen en antwoorden. Komen zij er niet uit, dan wordt de vraag doorgespeeld aan de gemeentelijke projectleider en, eventueel, de regionale projectleider.

Als probleem van de decentrale organisatievorm kwam naar voren dat bij feitelijke Burgernetacties de gemeentelijke betrokkenen vaak te laat of onvoldoende op de hoogte waren van de (afloop van de) acties en daardoor niet altijd in staat waren adequaat te reageren.

Binnen de centrale optie was de communicatie met de Burgernetdeelnemers toebedeeld aan medewerk(st)ers van het projectbureau dat was gekoppeld aan de regionale projectleider en gevestigd op het regionale hoofdbureau. Dat betekende dat er, in ieder geval gedurende kantooruren, altijd medewerkers beschikbaar waren om de vragen te beantwoorden, de website te vullen, adreswijzigingen in te voegen en mails te beantwoorden.

Burgernet maakt in een aantal regio's deel uit van andere programma's of projecten. In Hollands-Midden bijvoorbeeld van het programma Burgertevredenheid onder de noemer van het streven van de regio naar een brede burgerparticipatie. In de regio Friesland maakte Burgernet deel uit van een bredere beweging onder de titel Directe Opsporing. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat de inbedding heel sterk uiteenloopt, maar dat valt in de praktijk mee. Ook binnen de Directe Opsporing in Friesland gaan tal van burgergerichte initiatieven schuil. Wel is het zo dat Burgernet het enige project is waarbij een rechtstreeks contact met gemeenten bestaat.

De *werving* van de deelnemers was overal een zaak van politie en gemeenten samen. Daarin is erg veel energie gestoken door alle partijen. Zonder uitzondering is men tevreden over wat er is bereikt. Er was overigens wel sprake van forse verschillen in ambitieniveau: sommige regio's zijn gegaan voor zo veel mogelijk deelnemers en hebben alles uit de kast gehaald om dat te bereiken, andere waren eerder tevreden. Zo heeft Gelderland-Midden veel geïnvesteerd om zoveel mogelijk deelnemers te werven, bijvoorbeeld ook jongeren en uit minderheidsgroepen, terwijl in Hollands-Midden werd ge-

stopt toen het van tevoren gestelde doel was behaald en er sprake bleek te zijn van een goed over de gemeente Gouda gespreid deelnemersveld.

De organisatie van de *externe communicatie* verschilt sterk. Soms is de externe communicatie helemaal ondergebracht bij de politie, soms zijn de verantwoordelijkheden gedeeld tussen gemeente en politie. In dat laatste geval kan een knelpunt zijn dat de ‘decentrale partners’ vaak onvoldoende geïnformeerd zijn bij acties en soms geen antwoord weten als ze door Burgernet-deelnemers uit hun eigen gemeente worden benaderd met een verzoek om informatie. De Burgernet-deelnemers weten dan vaak eerder dat er acties zijn geweest dan de verantwoordelijke ambtenaar. Dit loopt niet in alle gemeenten tot tevredenheid. Het is niet zo dat, als de communicatie geheel bij de politie ligt, dat leidt tot ontevredenheid bij de gemeenten. De betrokkenen vinden dat er voldoende onderlinge contacten zijn.

Het onderhoud van de perscontacten was afhankelijk van de aard van de situatie. De operationele voorlichting in het kader van feitelijke acties was voorbehouden aan de politie. Dat liep in principe goed, zij het dat in een enkele regio problemen konden ontstaan omdat in de weekenden geen voorlichters beschikbaar waren om, bijvoorbeeld, afloopberichten op de website te zetten.

De meer algemene voorlichting via bijvoorbeeld nieuwsbrieven en bijeenkomsten lag steeds bij de gemeenten.

De *interne communicatie en voorlichting* (binnen de deelnemende organisaties en bestemd voor de deelnemers van de betreffende organisatie) was een gescheiden verantwoordelijkheid voor de eigen afdelingen communicatie van de politie respectievelijk de gemeenten.

3.3. De gemeenten

De gemeenten vinden zonder uitzondering Burgernet een aantrekkelijk project. Het is een vorm van veiligheidszorg waarbij burgers een actieve rol spelen, en alle deelnemende gemeenten hebben een Integraal Veiligheidsbeleid waarbij burgerparticipatie een rol speelt. Door participatie in Burgernet kunnen de gemeenten als het ware een stuk van dat integrale veiligheidsbeleid invullen, ook zonder dat er verder eigen, specifieke gemeentelijke activiteiten met Burgernet worden verricht. Een deel van de gemeenten vindt dat ook niet echt nodig, de huidige opzet voldoet. Door te participeren in Burgernet voldoet men aan de doelstelling om de burgerparticipatie in het veiligheidsbeleid te bevorderen. Andere gemeenten willen echter meer. Zij menen dat als Burgernet uitsluitend wordt gebruikt als een middel om burgers in te zetten bij tijdskritische meldingen, het teveel een ‘politiepeeltje’ blijft. Juist door het tijdskritische aspect is het vooral een politiezaak, die ‘kan ermee scoren’, volgens sommige gemeentelijke vertegenwoordigers. Op dit moment wordt Burgernet meer als een verlengstuk van Heterdaadkracht beschouwd dan als een onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid.

Dat brengt het gevaar met zich mee dat de bredere doelstellingen zoals die in het landelijke PID zijn omschreven niet worden gerealiseerd. In sommige gemeenten werd de vraag gesteld of het, op langere

termijn, zinvol zal zijn voor gemeenten om in Burgernet te blijven participeren als de integrale veiligheidszorgcomponent niet verder wordt ontwikkeld.

Waar denken zij aan als het gaat om de bredere doelstellingen? Bijvoorbeeld aan algemene preventieve waarschuwingen in geval van overlast in een bepaalde buurt (in verschillende gemeenten is gedurende de pilot ook geëxperimenteerd met dergelijke waarschuwingen, daarbij hebben zich geen problemen voorgedaan in de vorm van klachten of vragen van de Burgernet-deelnemers). Ingewikkelder wordt het als Burgernet-deelnemers worden ingezet om te waarschuwen bij overlast of delicten die men mogelijk verwacht. Verschillende projectleiders wezen erop dat *in dat geval Burgernet zich kan ontwikkelen van een reactieve naar een proactieve toepassing*. Burgernet kan dan gaan fungeren als een systeem waarmee de ene burger de andere in de gaten houdt. In zo'n situatie kan Burgernet worden gezien als een door de overheid opgezette 'burgerspionage'. Op dit moment is daarvan geen sprake. Het kan er ook toe leiden dat burgers die in dergelijke situaties een melding doen, mogelijk wijze als getuige worden opgeroepen, en dat is niet opgenomen in de huidige afspraken tussen de aan Burgernet deelnemende burgers en de overheid. Hoewel er op het oog wellicht sprake is van een marginale verschuiving, is deze andere benadering van Burgernet in zowel juridisch, bestuurlijk als maatschappelijk opzicht fundamenteel anders. Men mag verwachten dat wanneer voor dergelijke opties zou worden gekozen de politieke steun minder breed zal zijn dan op dit moment. Dit was voor een deel van de regionale projectleiders een belangrijke reden om terughoudend te zijn met proactieve acties. Mocht worden besloten tot die bredere toepassing van Burgernet, dan zal dat in ieder geval andere afspraken vergen tussen de Burgernetorganisatie en de deelnemers.

In de meeste deelnemende gemeenten is Burgernet niet gepresenteerd als nieuw beleid. Burgernet is meestal 'ingeschoven' in het bestaande (integrale) veiligheidsbeleid waardoor een aparte politieke discussie in de gemeenteraden daarover niet aan de orde was. In een deel van de gemeenteraden is er wél over gesproken. Tot dusverre is in één gemeente door één partij kritisch gereageerd. Dat het hier om een lokale afweging gaat (en niet om een landelijk politiek standpunt) is duidelijk: een gemeenteraadslid van dezelfde partij in een andere gemeente is Burgernet-deelnemer geworden.

Van de gemeenten waar niet is gesproken over Burgernet is niet bekend hoe de politieke oordeelsvorming over deze vorm van burgerparticipatie ligt. Maar heel fundamentele kritiek zal er niet zijn, gelet op het feit dat er ook in geen van de deelnemende gemeenten initiatief vanuit de raad is gekomen om Burgernet ter discussie te stellen. Voor zover er informeel over is gesproken, geven de respondenten uit de gemeenten aan dat de politieke reacties in het algemeen positief zijn.

In de deelnemende gemeenten is door de pers veel aandacht besteed aan Burgernet. Dat geldt niet alleen de introductie van het systeem, het betreft ook de Burgernetacties, zeker als die tot een positief resultaat hadden geleid. De aandacht in de pers is volgens de regio's en de gemeenten zonder uitzon-

dering positief. Dat heeft een belangrijk stimulerend effect op de deelnemers, en ook op de groei van het aantal deelnemers, zoals hierna nog aan de orde zal komen.

3.4 De meldkamer

De rol van de meldkamer is cruciaal in het gehele proces. Daar wordt de beslissing genomen of een bepaalde gebeurtenis al dan niet ‘Burgernetwaardig’ is. Het gaat om tijdkritische incidenten, waarbij voldoende informatie beschikbaar moet zijn om met vertrouwen een beroep te kunnen doen op de extra ogen en oren van de Burgernet-deelnemers, zoals een signalement, een kenteken, een bijzonder voorwerp. Ook moet de aard van het incident zodanig zijn dat duidelijk is waarnaar de Burgernet-deelnemers moeten uitkijken en voldoende ‘zwaar’ zijn om een beroep te doen op de Burgernet-deelnemers, in relatie tot de plaats en het tijdstip van het incident. Dat lijkt gemakkelijker dan het is.

In alle regio’s zijn procedures ontwikkeld voor de besluitvorming binnen de meldkamer en is een opleidingstraject ontwikkeld voor de meldkamermedewerkers. Dat opleidingstraject is voor alle aspecten van de procedure van belang:

- Een snelle analyse van binnenkomende meldingen op ‘Burgernetwaardigheid’;
- De vraag welke deelnemers moeten worden ingezet;
- Het voorbereiden van het te verzenden bericht dat, anders dan gewoonlijk binnen de meldkamer, te begrijpen moet zijn voor ‘niet-professionals’;
- Het feitelijk starten van de procedure;
- Het verdere verloop is afhankelijk van de vraag of er reacties komen op het bericht. Die reacties kunnen via verschillende telefoonnummers binnenkomen (Burgernetnummer, alarmnummer, algemene nummer).

Deze werkzaamheden moeten worden verricht naast het gebruikelijke meldkamerwerk wat tot spanning kan leiden bij complexe of omvangrijke incidenten wanneer die een grote druk op de meldkamerbezetting leggen. Het kan lastig zijn om te gaan met deze spanning.

Het blijkt niet gemakkelijk om al deze aspecten in de vingers te krijgen. Bij veel incidenten is het niet op voorhand duidelijk of zij Burgernetwaardig zijn. Soms komt bijvoorbeeld aanvullende informatie (als een signalement) pas later binnen. De formulering van het aan de deelnemers te verzenden bericht wijkt sterk af van de communicatie die in de meldkamer gebruikelijk is. Het kost tijd om daarmee ervaring op te doen. En ook een technisch goede uitvoering van de procedure vereist ervaring. Maar, na een eerste gewenningsperiode, blijkt dat, als er een actie wordt gestart, het meestal goed verloopt. Ook de terugkoppeling via de afloopberichten verloopt goed. Op deze terreinen is vooral ondersteuning nodig om leerervaring op te doen en de ervaring te behouden. De eerste keer is het ronduit ingewikkeld en als er niet snel ervaring wordt opgedaan zakken ook de procedures weg, waardoor er steeds meer aarzeling kan ontstaan om een actie te starten.

Uit de gesprekken met de verschillende vertegenwoordigers van de regio's, en met name met de meldkamermedewerkers kwam naar voren dat Burgernet in alle deelnemende regio's op hun steun kan rekenen. Men begrijpt het belang ervan en beschouwt het als een belangrijke mogelijkheid om burgers te betrekken bij het optimaliseren van veiligheid of, concreter, het vergroten van de kans op politieke successen. Er zijn geen signalen naar voren gekomen dat er meldkamermedewerkers zijn die zich tegen het systeem keren. Wel werden twee knelpunten gesignaleerd die erop duiden dat Burgernet in de meldkamer nog niet optimaal functioneert.

In de eerste plaats kwam uit de interviews naar voren dat er in alle regio's sprake is van soms forse verschillen tussen de individuele meldkamermedewerkers. Sommige medewerkers worden beschreven als duidelijk meer 'Burgernet-minded' dan anderen. Burgernetinzetten worden niet door alle medewerkers opgestart maar, ook na bijna een half jaar, slechts door een aantal. Velen blijken onzeker te zijn of, ondanks de opleiding, vergeten hoe de procedures in elkaar zitten. Hoe weinig Burgernet soms leeft bleek bij het bezoek aan een meldkamer waar het systeem op dat moment niet was ingeschakeld. Een duidelijke aanwijzing voor het feit dat de meldkamer Burgernet niet echt als een primaire taak ziet. Het algemene beeld was wel dat, wie het eenmaal heeft gedaan, ook de neiging heeft om het in het vervolg vaker te doen. Het is dus kennelijk een zaak van ervaring. In alle regio's wordt gesignaleerd dat de regionaal projectleider, de chef meldkamer of degene die in de meldkamer verantwoordelijk is voor de beslissing Burgernetacties te starten er echt bovenop moeten zitten om te bereiken dat de zaak goed van de grond komt. Hoewel dat niet echt kan worden hard gemaakt aan de hand van cijfers bestaat de indruk dat vooral een actieve rol van de lijnchef (de chef meldkamer) van groot belang is. Die rol moet zowel stimulerend als ondersteunend zijn. In alle regio's op één na werd gesteld dat men vreesde dat het aantal gestarte acties zal teruglopen als de druk vanuit de projectleider zou verminderen. Daarmee wordt met zoveel woorden gezegd dat Burgernet (nog) niet is uitgegroeid tot een standaardprocedure die is geworteld in de organisatie en waarvan het voortbestaan niet ter discussie staat. De experimentele condities zijn daarmee op dit moment nog een belangrijke succesfactor. Afbouw van die experimentele condities kan tot gevolg hebben dat Burgernet aan belang inboet. Dit aspect moet worden gezien als de belangrijkste risicofactor voor een succesvolle implementatie van Burgernet in zowel de pilot, als straks bij een landelijke uitrol.

In de tweede plaats werd er in één regio gesteld dat er soms onvoldoende meldkamerpersoneel aanwezig is om een actie te starten. Hoewel ook in deze regio het belang van Burgernet niet ter discussie werd gesteld, kan het argument van personeelstekort wel tot gevolg hebben dat er gemakkelijker wordt besloten om 'dan maar geen actie te starten', met mogelijke negatieve consequenties voor de continuïteit. Overigens kwam in verschillende gesprekken naar voren dat de gebruikersvriendelijkheid van het Burgernetstelsel op verschillende punten kan worden verbeterd, waarmee de personele druk kan worden verminderd.

De meldkamer kan op interessante manieren worden geconfronteerd met de wenselijkheid om een Burgernetprocedure te starten. Zo is het voorgekomen dat er een alarmmelding via 112 werd ontvangen, waarbij de burger die de melding deed er gelijk bij zei: ‘Dit lijkt me een geval voor Burgernet’. Hij was zelf deelnemer. De meldkamermedewerker die hem te woord stond dankte hem voor de suggestie, zei dat hij het ermee eens was en er werd inderdaad een actie gestart. Een dergelijke professionele reactie vanuit de meldkamer is van groot belang. Het betrekken van burgers bij het politiewerk betekent ook dat die burgers er iets van vinden – dan past alleen een reactie waaruit blijkt dat die burgers ook serieus worden genomen. De communicatie moet echt publieksgericht zijn en de betreffende meldkamermedewerker had dat goed begrepen.

Wij hebben getracht enig inzicht te krijgen in het aantal ‘gemiste’ incidenten, dat wil zeggen incidenten die in principe Burgernetwaardig zijn, maar waarbij toch inzet achterwege is gebleven. Sommige regio’s hebben veel tijd en moeite geïnvesteerd om daarin inzicht te krijgen. Soms bleken de verantwoordelijke meldkamermedewerkers zich de mogelijkheid van een Burgernetactie wel degelijk te hebben gerealiseerd maar daarvan om hele specifieke redenen van te hebben afgezien: het delict was bijvoorbeeld van geringe importantie in relatie tot het tijdstip waarop het plaatsvond, of de signalen waren onvoldoende specifiek. Daarover kan (en zal) verschillend worden gedacht. Alleen door het opbouwen van ervaring en de ontwikkeling van een set professionele normen over wat wel of niet zinvol is kan tot bruikbare criteria leiden die vaak sterk kunnen verschillen per locatie. Wat in een dorpsgemeenschap voldoende relevant is, hoeft dat in een stad nog niet te zijn.

4. DE AANLOOP

4.1 Externe voorlichting en werving

Eén van de eerste ‘echte’ activiteiten van het project waarmee Burgernet ook naar buiten bekendheid kreeg was de voorlichting rond het project en de daaraan gekoppelde werving van deelnemers. Uiteraard was dit van groot belang, want een voldoende aantal deelnemers is een basisvoorwaarde om het project te laten slagen.

Er was een landelijk communicatieplan ontwikkeld dat als basis diende voor de voorlichting: er was een ‘Burgernet-lay-out’ ontwikkeld, er waren brochures en er waren afspraken gemaakt hoe de communicatie zou plaatsvinden. Uiteraard moest deze nog wel worden geconcretiseerd voor de individuele regio’s en gemeenten. Die ontwikkelden gewoonlijk eigen brieven om huis-aan-huis te verspreiden, omdat daarin ook de regionale/gemeentelijke aanpak moest worden beschreven.

De regionale projectleiders en de deelnemende gemeenten hebben veel tijd en energie gestoken in de voorlichting. Die werd op verschillende manieren vorm gegeven:

- Een mediacampagne om Burgernet onder de aandacht van de bevolking te brengen. Daarbij werd gebruik gemaakt van landelijke, regionale en lokale media.
- (Pers)voorlichtingsbijeenkomsten
- Informatiepagina van de gemeente in streekkranten
- Borden of posters in de gemeente
- Site van de gemeente
- Brief van de gemeente aan de inwoners van de gemeente (huis-aan-huis brieven) waarin bekend werd gemaakt dat Burgernet van start zou gaan met een oproep om deel te nemen. Met daarbij een aanmeldingsformulier of antwoordkaart en de mogelijkheid om elektronisch via de site van Burgernet aan te melden. In de folder wordt uitgebreid uitgelegd wat Burgernet inhoudt en hoe het werkt; inclusief het geven van bekendheid aan de website.
- Introductie- of informatiebijeenkomsten
- Nieuwsbrieven
- Stands op markten en braderieën
- Gericht benaderen van scholen.

Er bestond een grote vrijheid voor de deelnemende organisaties om de voorlichting en werving op eigen wijze vorm en inhoud te geven waarbij de regio’s en de gemeenten een keuze maakten uit de mogelijkheden om de bevolking te benaderen. De mediacampagne en de huis-aan-huis brieven werden overal gebruikt.

Belangrijk is welke vormen van voorlichting het meest effectief zijn geweest. Om die vraag te beantwoorden is aan de deelnemers van Burgernet gevraagd op welke manier zij van Burgernet hadden gehoord. Wij presenteren hier in tabel 4.1 de meest frequent gegeven antwoorden; waarbij wij alleen

de antwoorden presenteren die zijn gegeven door meer dan 8% van de respondenten uit het externe onderzoek onder de Burgernet-deelnemers.

Tabel 4.1 ⁴

Wijze waarop de Burgernet-deelnemers hadden kennis genomen van Burgernet

Huis-aan-huis wervingsbrief	67%
Brochure Burgernet	26%
Artikel in krant of tijdschrift	26%
Website Burgernet	18%
Uitzending televisie	8%
Via anderen	8%

De respondenten konden meer antwoorden geven op deze vraag, waardoor het totaal aantal antwoorden boven de 100% uitkomt. De overige mogelijkheden werden weinig (nieuwsbrieven, gemeentelijke website, voorlichtingsbijeenkomsten) tot slechts sporadisch (filmpje op Youtube en Hyves) genoemd. Overigens zijn er verschillen tussen de gemeenten. Zo scoort de gemeente Nieuwegein met 46% laag op de wervingsbrief.⁵ De beide Friese gemeenten scoren hoog op de uitzending van de regionale televisie.

Als burgers hadden kennis genomen van Burgernet en wilden deelnemen, dan konden zij zich opgeven. De meesten deden dat eenvoudigweg via het antwoordformulier of de antwoordkaart die was gevoegd bij de huis-aan-huis brief. Als zij zich hadden aangemeld, dan kregen zij kort daarop een antwoordbrief waarin was vermeld dat zij waren geregistreerd als deelnemer van het project. Die registratie vond soms plaats bij de deelnemende gemeenten (regio's Utrecht en Hollands-Midden), in de overige regio's via de aangewezen functionarissen van de politie die gewoonlijk waren ondergebracht bij de projectorganisatie op het regionale hoofdbureau.

Het registreren leidde aanvankelijk tot nogal wat problemen als gevolg van softwaretechnische problemen bij het beheerportaal. Zo herkende het systeem bepaalde toevoegingen aan adressen niet en kon de relatiebeheerder in aanvang niet in het systeem komen. De problemen werden snel verholpen, maar het heeft in het begin wel tot praktische knelpunten geleid. In hoeverre daardoor aanmeldingen buiten de boot zijn gevallen is niet bekend.

4.2 De deelnemers aan Burgernet

In onderstaande tabel valt te lezen tot welke resultaten de wervingsinspanningen hebben geleid. In de tabel is het aantal deelnemers vermeld zoals dat stond geregistreerd per 1 mei 2009.

⁴ Het volledige overzicht van de antwoorden, uitgesplitst naar gemeenten, is te vinden in de bij dit onderzoek behorende en als bijlage te downloaden Tabellenboeken.

⁵ De reden hiervan is dat de wervingsbrief in Nieuwegein al in 2004 is verstuurd, bij aanvang van de eerste pilot. Nieuwegein heeft geen extra wervingsinspanningen gepleegd in het kader van deze pilot.

Tabel 4.2*Deelnemers aan Burgernet per gemeente*

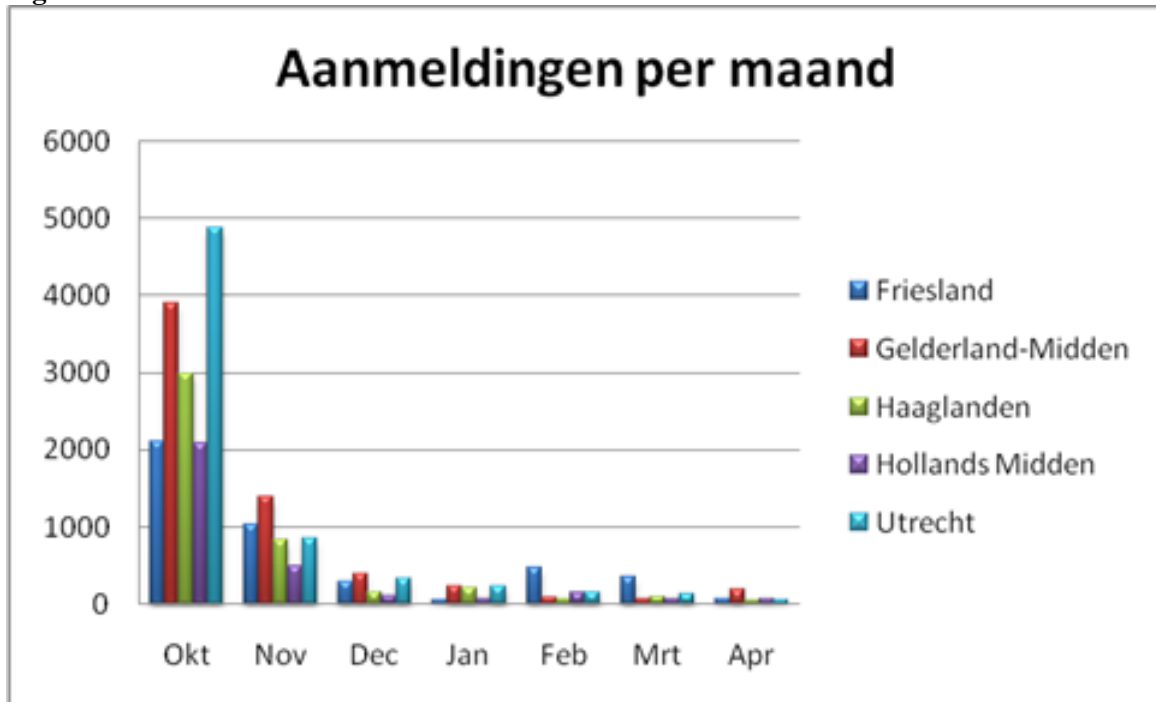
Regio	Gemeente	aantal deel- nemers	Mannen	Vrouwen
Friesland	Leeuwarden	3739	2326	1413
Friesland	Dantumadeel	654	393	261
Gelderland-Midden	Ede	6209	3896	2313
Haaglanden	Delft	4368	2639	1729
Hollands-Midden	Gouda	3081	1826	1255
Utrecht	Breukelen	838	522	316
Utrecht	Ronde Venen	2054	1214	840
Utrecht	Maarssen	2055	1231	824
Utrecht	Nieuwegein	1544	1113	431
totaal deelnemers pilotgemeenten		24542	15160	9382

Uit de tabel blijkt dat aan het einde van de pilot bijna 25.000 mensen zich hadden laten registreren als deelnemer aan Burgernet. Van hen was 62% man en 38% vrouw.⁶ Uit de hieronder staande figuur 4.1 blijkt dat de grootste golf inschrijvingen een gevolg was van de wervingsinspanningen die de regio's en de gemeenten zich aan het begin van de pilot hebben getroost.

Interessant zijn de pieken die de werving in Friesland laat zien in de maanden februari en maart. Die hangen waarschijnlijk samen met een aantal (geslaagde) acties van Burgernet in die maanden. In alle regio's wordt gerapporteerd dat geslaagde acties leiden tot de aanmelding van nieuwe deelnemers, zeker wanneer daarover in de pers is bericht. Ook maken de overzichten duidelijk dat wanneer geen sprake is van gerichte wervingsinspanningen, de groei van het aantal deelnemers gering is.

⁶ Een mogelijke oorzaak voor dit verschil is het feit dat de thuis telefoon veelal op naam van de man staat. Op sommige adressen melden bewoners zich maar een keer per adres aan; in dit geval vaak op naam van de man.

Figuur 4.1



Het is interessant na te gaan of er sprake is van grote verschillen per regio en/of per gemeente in het aantal geworven deelnemers. Die gegevens staan vermeld in tabel 4.3.

Tabel 4.3

Deelnemers per gemeente, absoluut en in procenten van aantal inwoners

	N	%
Leeuwarden	3739	4,1
Dantumadeel	654	3,4
Ede	6209	5,8
Delft	4368	4,5
Gouda	3081	4,3
Breukelen	838	5,7
Ronde Venen	2054	5,9
Maarssen	2055	5,2
Nieuwegein	1544	2,5
Totaal	24542	4,6

Hoewel de stuurgroep in het kader van het onderzoeksplan geen specifieke eisen heeft geformuleerd wat het aantal deelnemers betreft, is er binnen de projectorganisatie altijd van uit gegaan dat 3% van de bevolking een redelijk uitgangspunt zou moeten zijn. De gemiddelde deelname ligt voor alle pilotgemeenten samen op 4,6% van de inwoners. De regio Gelderland-Midden en twee gemeenten in de regio Utrecht scoren bovengemiddeld. De Ronde Venen scoort met 5,9% het hoogste, Ede volgt met 5,8% en daarna komt Breukelen met 5,7%. De gemeente Nieuwegein sluit de rij met 2,5%. Uit de

interviews binnen de deelnemende organisaties is naar voren gekomen dat met name in Gelderland-Midden zeer fors is geïnvesteerd om zoveel mogelijk deelnemers te werven. In Nieuwegein vonden geen aparte wervingsinspanningen plaats. Daar werd de pilot uitgevoerd met degenen die zich voor Burgernet hadden opgegeven bij het eerste experiment in 2004 en nog steeds deelnemer waren.⁷ Nieuwegein is de enige gemeente die de norm van 3% niet haalt.

Welke burgers geven zich op voor Burgernet? In de eerste plaats iets over de leeftijdsverdeling.

Tabel 4.4

Leeftijdsverdeling deelnemers Burgernet

15-24 jaar	1596	7%
25-35 jaar	3920	17%
36-49 jaar	7398	32%
50-64 jaar	7147	31%
65+ jaar	2882	13%

Wij hebben deze tabel niet vergeleken met de leeftijdsopbouw in de deelnemende gemeenten. Het gaat hier alleen om een grove indicatie van de leeftijdsopbouw van de deelnemers. De deelnemers komen met name uit de leeftijdscategorie tussen de 36 en de 64 jaar. In ieder geval is er geen sprake van de wel gehoorde veronderstelling dat Burgernet alleen aantrekkelijk zou worden gevonden door ouderen. Wel lijkt de categorie jongeren (van 15 tot 24 jaar) relatief weinig deelnemers te kennen. In de bijlage is de leeftijdsverdeling per gemeente opgenomen.

In de gemeente Ede is veel moeite gedaan om jongeren te bereiken door gerichte voorlichting, bijvoorbeeld op scholen. De projectleider beoordeelt de resultaten daarvan als minder dan waarop hij had gehoopt. Kennelijk zijn jongeren niet gemakkelijk te porren voor deelname aan Burgernet. Interessant is dat in Delft binnen de studentenpopulatie spontaan een actie is ontstaan om deel te nemen. Interessant vooral, omdat studenten op andere uren beschikbaar plegen te zijn dat vele anderen.

De informatie die hiervoor is weergegeven is ontleend aan het Burgernetstelsel. Aanvullende informatie is verkregen via de eerste enquête onder de deelnemers. In die enquête is ook een aantal vragen gesteld die een beeld geven van de kenmerken van degenen die zich opgeven om deel te nemen aan Burgernet. Uit de enquête blijkt dat 69% van de respondenten betaald werk verricht. Bijna de helft (48%) heeft een vaste werkplek buiten de eigen woonplaats en 6% heeft geen vast werkadres. Dit is voor Burgernet van belang, omdat het betekent dat een aanzienlijk deel van de deelnemers een groot gedeelte van de (werk)dagen buiten de eigen woonplaats vertoeft en dus voor Burgernetinzet in de eigen woonplaats niet inzetbaar is. Wel kan men zich uiteraard ook opgeven voor meldingen op het werkadres, maar in deze beperkte pilot is de kans gering dat het werkadres ligt in een gemeente die

⁷ Dit percentage laat zien dat veel van degenen die zich hebben opgegeven lange tijd deelnemer blijven. Maar het laat ook zien dat na verloop van tijd gerichte nieuwe wervingsinspanningen nodig zijn om aan de norm te blijven voldoen.

ook deelneemt aan de pilot. De opleidingsniveaus zijn als volgt verdeeld: hoog opgeleid is 33%, een opleiding op het middenniveau is genoten door 49% en 17% geeft een laag opleidingsniveau aan.

In de regio's is men zich bewust geweest van het risico dat bepaalde wijken of bevolkingscategorieën minder bereid zouden zijn om deel te nemen aan Burgernet. Men vreesde vooral dat allochtone burgers minder bereid zouden zijn om deel te nemen. In verschillende regio's is daarom apart aandacht besteed aan voorlichting aan organisaties van allochtonen. Er is niet apart informatie verzameld over deze achtergrond van de deelnemers, maar de indruk is (onder meer opgedaan tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten) dat de bereidheid inderdaad geringer is, ondanks de extra inspanningen vanuit de projectorganisatie. Datzelfde geldt voor de achterstandswijken. Daaruit zijn in de meeste regio's ook minder aanmeldingen ontvangen. Desondanks geldt voor alle regio's dat het uiteindelijke beeld van de deelnemers geografisch redelijk goed is gespreid over de gemeenten.

Via de enquête onder de deelnemers hebben wij ook inzicht willen verkrijgen in de verwachtingen die de deelnemers hebben van Burgernet of, meer concreet, wat de belangrijkste redenen zijn om zich op te geven voor Burgernet. De volgende redenen werden opgegeven:

Tabel 4.5

Redenen van deelname aan Burgernet

Ik vind dat je als burger een bijdrage hoort te leveren aan het bevorderen van veiligheid	84%
Burgernet geeft mij het gevoel dat ik op een actieve manier kan bijdragen aan veiligheid in mijn buurt	63%
Ik verwacht dat er meer criminelen worden aangehouden	44%
Ik verwacht dat Burgernet mijn omgeving veiliger maakt	40%
Ik ben geïnteresseerd in het werk van de politie	40%
Burgernet geeft mij het gevoel grip te hebben op mijn veiligheid	39%
Overige redenen	10%

Uit deze tabel kan worden afgeleid dat de belangrijkste redenen om deel te nemen liggen in normatieve, zo men wil morele overwegingen: het gevoel een bijdrage te kunnen en te horen leveren aan de veiligheid. De twee eerste overwegingen duiden daarop en worden het vaakst genoemd. De derde reden heeft betrekking op het oorspronkelijke idee van Burgernet: het vergroten van de pakkans. De bijdrage van Burgernet aan de veiligheid of het gevoel grip te hebben op de eigen veiligheidssituatie wordt lager ingeschat maar is met 40% nog altijd aanzienlijk. Dat geldt ook voor de interesse in het

werk van de politie. Het feit dat de veiligheid in de buurt erop vooruit zal gaan (één van de door de stuurgroep geformuleerde doelstellingen), voert bij de deelnemers zelf bepaald niet de boventoon.

Bij deze gegevens dient men te bedenken dat een (overigens in getalsmatig opzicht bescheiden) deel van de Burgernet-deelnemers wordt gevormd door medewerkers van politie, brandweer, toezichthouders en gemeenteambtenaren. Ook een aantal journalisten heeft zich opgegeven. Voor de laatsten geldt dat zij niet eerder in de gelegenheid waren zo rechtstreeks te worden geïnformeerd over potentieel interessante zaken. Of dat tot gevolg heeft gehad dat er in de meeste gemeenten relatief veel aandacht is besteed aan Burgernetacties in de lokale pers valt niet te achterhalen. Maar dat de acties veel aandacht hebben gekregen is zonder twijfel het geval.

5. BURGERNETACTIES

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de (ontwikkeling van het aantal) Burgernetacties in de deelnemende regio's en gemeenten. Deze gegevens zijn ontleend aan de Burgernetregistraties conform de afspraken die zijn gemaakt betreffende de monitoring. Niet alle gegevens worden binnen het Burgernetstelsel bijgehouden. Burgernet registreert alleen wat betrekking heeft op de feitelijke inzet en wat wordt afgehandeld in het kader van die inzet. Als, bijvoorbeeld, de gesignaleerde verdachte in een later stadium wordt aangehouden of het voertuig pas na twee dagen wordt teruggevonden, dan worden die gegevens niet meer geregistreerd in Burgernet maar in het basisprocessensysteem. En de gegevens rond de inzet moet men terugvinden in het meldkamersysteem en niet in Burgernet. Er moet dus op verschillende momenten een verbinding worden gemaakt tussen de gegevens uit deze systemen. Voorafgaand aan de pilot zijn daartoe afspraken gemaakt en is een apart monitorsjabloon vervaardigd waarin stond aangegeven wie verantwoordelijk was voor het verzamelen van en bijeenvoegen van die informatie. Daarbij was uiteraard sprake van regionale en lokale verschillen.

De beslissing tot een actie hangt van vele factoren af: er moet een behoorlijk signalement zijn, de ernst van het delict of incident moet voldoende zwaar zijn om een alarmering te rechtvaardigen, de meldkamer moet van oordeel zijn dat er nog een reële mogelijkheid is om de gezochte persoon of het gezochte voorwerp te vinden. Dit alles mede afhankelijk van de plaats en het tijdstip waarop het betreffende incident plaatsvindt en de duur tussen het incident en het moment waarop de politie daarvan kennis krijgt. Soms kan men ook besluiten af te zien van een actie omdat men het incident te zwaar vindt: het zou teveel onrust veroorzaken. Het besluit tot een Burgernetactie mag zeker niet lichtvaardig zijn. En men kan in veel gevallen verschillend denken over de vraag of een actie geboden is of niet. Dat vergt een aparte deskundigheid die pas in de loop van de tijd kan worden ontwikkeld. Het is daarom van belang inzicht te hebben in de incidenten die mogelijk wel hadden kunnen of moeten leiden tot een actie en dat deze incidenten met de meldkamermedewerkers worden besproken en dat daaruit lessen worden getrokken voor de toekomst. In alle regio's is er aandacht besteed aan dit punt, zij het in de ene meer dan in de andere.

5.2. De acties

De eerste vraag die uiteraard van belang is, dat is *hoeveel* acties er zijn geweest en hoe dat aantal zich in de loop van de pilot heeft ontwikkeld. Een overzicht daarvan is te vinden in tabel 5.1

Tabel 5.1*Het aantal acties per maand naar regio*

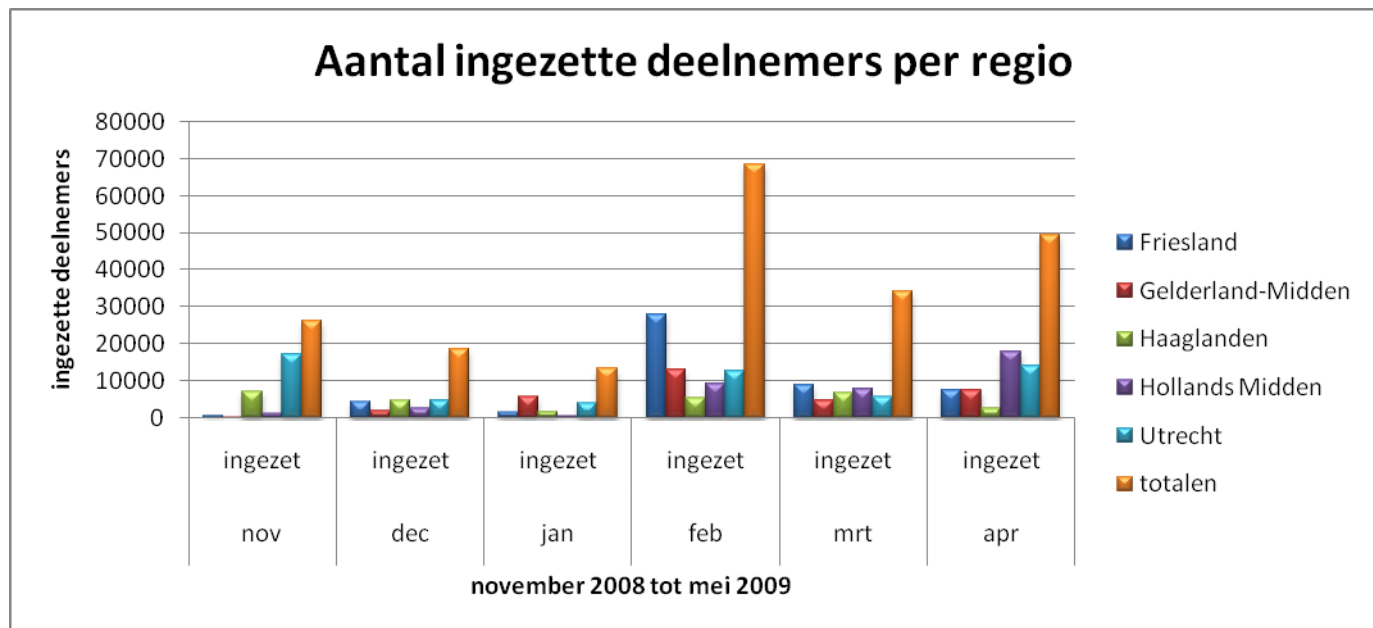
Regio	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Totaal
Friesland	2	7	3	19	10	6	47
Gelderland-Midden	1	3	7	8	8	7	34
Haaglanden	6	2	2	3	3	3	19
Hollands Midden	1	2	2	4	4	9	22
Utrecht	8	10	9	10	10	23	70
Totaal	18	24	23	44	35	48	192

Het totale aantal acties over de gehele onderzoeksperiode bedraagt 192.⁸ Hoewel er zeker geen sprake is van een mooie geleidelijke toename van het aantal acties over de maanden, is er wel sprake van een stijgende trend voor de pilot als geheel. Naar maand scoren april en februari het hoogst, november het laagst. November lijkt een echte ‘startmaand’, er moet nog ervaring worden opgedaan, met als opvallende uitzondering de regio Haaglanden dat juist in november de hoogste score behaalt. Naar regio scoort Utrecht het hoogst, op ruime afstand gevolgd door Friesland. Haaglanden blijft achter en, in mindere mate, Hollands-Midden. Wat vooral opvalt is dat de verschillen per cel groot zijn. Er is geen sprake van een evenwichtige verdeling. Dat kan toeval zijn, het kan ook te maken hebben met het verschijnsel dat als er eenmaal een (succesvolle) actie heeft plaatsgevonden, dat leidt tot navolging. In het interne onderzoek werd dat als een belangrijk ervaringsfeit vermeld in alle regio’s.

Naast het aantal inzetten is ook het aantal ingezette deelnemers van belang. Daarvan is een overzicht te vinden in onderstaand overzicht.

⁸ De complexiteit van de procedures om de aantallen acties vast te stellen kunnen er in een enkel geval toe leiden dat de gegevens in een regio in geringe mate afwijken van de centraal bijgehouden gegevens.

Figuur 5.1



Er is sprake van grote verschillen qua aantallen ingezette deelnemers. Niet alleen tussen de maanden, ook tussen de regio's. De drie eerste maanden blijft de inzet beperkt, in februari vindt er een forse omslag plaats: die maand worden veruit de meeste deelnemers ingezet. Daarbij is vooral de piek in Friesland opvallend. Maart en april liggen lager, maar scoren nog wel aanzienlijk hoger dan de drie beginmaanden.

De ontwikkeling van het aantal ingezette deelnemers per maand verloopt grilliger dan het aantal acties per maand. Het aantal acties was in april het hoogste (zie tabel 5.1). Uiteraard is er een verband tussen het aantal acties en het aantal ingezette deelnemers, maar uit de interviews is duidelijk geworden dat de regionale meldkamers ook steeds bewustere keuzen zijn gaan maken bij de vraag welke deelnemers moesten worden ingezet. Zo is in Friesland en Utrecht, in tegenstelling tot het aantal acties, geen sprake van een groter aantal ingezette deelnemers.

De stuurgroep heeft als één van de uitgangspunten geformuleerd dat Burgernet een zekere substantie moet hebben om geloofwaardig te zijn. Het moet iets voorstellen – het mag niet gaan om 'zo af en toe eens een actie'. Dat uitgangspunt is als volgt in een doelstelling vertaald: Het aantal inzetten per gemeente moet liggen tussen de vijfentwintig (in de kleinste gemeenten) en de vijftig (in de grootste gemeenten) per 100.000 inwoners over de totale pilotperiode. In tabel 5.2 staan de resultaten vermeld, waarbij het aantal acties dat in een gemeente heeft plaatsgevonden is omgerekend naar het aantal per 100.000 inwoners.

Tabel 5.2*Acties per gemeente omgerekend naar aantal per 100.000 inwoners*

Leeuwarden	49
Dantumadeel	10
Ede	32
Delft	20
Gouda	31
Breukelen	69
Ronden Venen	64
Maarssen	68
Nieuwegein	18

De doelstelling zoals die door de stuurgroep is geformuleerd laat enige interpretatieruimte (wat is precies een ‘grote gemeente’ en wat is precies een ‘kleine’), maar duidelijk is wel dat alleen Breukelen, De Ronde Venen, Maarsen en Leeuwarden zonder enige twijfel het gestelde doel behalen. Dantumadeel, Nieuwegein en Delft doen dat niet. Ede en Gouda liggen er tussenin. Opvallend is dat drie van de gemeenten in de regio Utrecht aan de norm voldoen, maar dat Nieuwegein (de enige gemeente met historie op het punt van Burgernet) achterblijft. Dit kan niet het gevolg zijn van het feit dat in Nieuwegein in feite deze pilot een beetje aan zich voorbij heeft laten gaan (er is bijvoorbeeld geen nieuwe wervingsactie gestart), want de inzet vindt centraal plaats vanuit de regionale meldkamer. De oorzaak hiervan is op grond van de ons thans bekende gegevens niet te achterhalen.

Een deel van de verklaring van de verschillen tussen de gemeenten kan liggen in de mate waarin Burgernet door de diverse meldkamers is geïnternaliseerd. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is besproken, verschilt de mate waarin de meldkamers Burgernet gebruiken tussen de regio’s en, binnen de regio’s, tussen verschillende medewerkers. Maar dat kan nooit meer zijn dan een deelverklaring. Immers, Leeuwarden en Dantumadeel worden door één meldkamer aangestuurd. Ook kan gemeentegrootte een rol spelen, in grote gemeenten gebeurt immers vaak meer. Dat kan een verklaring zijn voor het verschil tussen Leeuwarden en Dantumadeel, maar het verklaart weer niet hoe het komt dat de relatief kleine gemeenten in Utrecht zoveel beter scoren dan de grotere gemeenten Ede en Delft. Opvallend blijft met name het achterblijven van Nieuwegein. Het is dus een combinatie van factoren die het aantal acties lijkt te verklaren.

Wel moet als discussiepunt het volgende worden vermeld. Het is de vraag of de norm die de stuurgroep voor de aanvang van de pilot heeft vastgesteld (en die op grond van het gebrek aan gegevens destijds voorlopig van aard was niet kon worden onderbouwd) wel het juiste houvast biedt. De norm diende er vooral toe om na te gaan of sommige gemeenten wellicht te klein zouden zijn voor Burgernet. Zoals hierna nog uitgebreid wordt besproken kan, na deze pilot, niet worden gesteld dat gemeenten die de norm niet hebben gehaald anders scoren in de tevredenheid van de deelnemers, het aantal afmeldingen of de resultaten in de sfeer van de opsporing. In Dantumadeel, bijvoorbeeld, vinden

weliswaar de minste inzetten plaats, maar is in het geheel geen sprake van afmeldingen. De inwoners realiseren zich waarschijnlijk dat in een kleine gemeente minder gebeurt en accepteren dat. Een gering aantal inzetten blijkt in ieder geval geen reden tot afmelden. De gemeentegrootte lijkt, voor zover wij thans kunnen beoordelen, op zichzelf een weinig relevant criterium te zijn voor de toepassing van Burgernet.

Er is nog een andere maat bezien in relatie tot een voldoende inzet. Ook die was gebaseerd op de idee dat, wil Burgernet een succes worden, het van belang is dat er met enige regelmaat een beroep wordt gedaan op de deelnemers. Maar wat redelijk wordt gevonden door de deelnemers valt moeilijk te voorspellen. Dat zal per individu verschillen, is afhankelijk van de aard van de inzetten, de plaats, de tijdstippen waarop men wordt gebeld en ongetwijfeld ook van de successen. Bovendien is het een kwestie van gewenning. Toch wilde de stuurgroep een zeker verwachtingspatroon creëren, een beeld van wat naar haar oordeel redelijk is: de deelnemers zouden gemiddeld vijf tot vijftien keer moeten worden ingezet, afhankelijk van de gemeentegrootte.

Het monitorsysteem kon een dergelijke berekening niet leveren. Daarom presenteren wij een tabel waarin een benadering geven van de gevraagde maat: per regio wordt de totale inzet van Burgernetters (het aantal Burgernetters maal het aantal malen dat zij zijn ingezet) afgezet tegen het aantal acties. Dat levert een algemeen gemiddelde op dat uiteraard per Burgernet-deelnemer zal afwijken. Deze berekening kon niet per gemeente plaatsvinden, zodat de gegevens worden gepresenteerd per regio.

Tabel 5.3

Gemiddelde inzet van Burgernetters

	Totale inzet	Deelnemers	Gemiddelde inzet per deelnemer
Friesland	45704	4393	10,4
Gelderland-Midden	26635	6209	4,2
Haaglanden	25610	4368	5,9
Hollands-Midden	35925	3081	11,6
Utrecht	49614	7491	6,6

Uit de tabel blijkt dat een gemiddelde inzet van vijf keer per deelnemer alleen in Gelderland-Midden niet wordt gehaald. Vijftien inzetten wordt in geen van de regio's bereikt.

Het is overigens de vraag, evenals bij het voorgaande punt, of de gemiddelde inzet van het aantal deelnemers een adequaat criterium is. Het is gemakkelijk te halen door ruim in te zetten bij acties, maar we zien dat er binnen de meldkamers juist wordt gestreefd naar een zo realistisch mogelijke inzet: men benadert alleen die deelnemers waarvan men ook echt verwacht dat ze een rol kunnen spelen. De ontwikkeling van operationeel zinvolle strategieën kan worden geremd door de destijds geformuleerde norm dat mensen geregeld moeten worden ingezet. Uit het onderzoek onder degenen die zich hebben afgemeld (zie hierna, hoofdstuk 7) blijkt ook niet dat een frequente inzet als een pluspunt wordt be-

schouwd. Niemand heeft zich afgemeld omdat er te weinig inzetten plaatsvonden. Er zijn wel afmeldingen van deelnemers die vonden dat ze te veel werden ingezet.

5.3 De tijdstippen van de acties

De tijdstippen waarop de acties worden uitgevoerd presenteren wij in de drie standaardcategoriën die in het monitorsysteem worden gehanteerd:

Tabel 5.4

Tijdstip van inzet

	Friesland	Gelderland- Midden	Haaglanden	Hollands Midden	Utrecht	totaal	%
07:00 tot 15:00	15	13	12	7	27	74	39%
15:00 tot 23:00	26	20	7	12	34	99	52%
23:00 tot 07:00	6	1	0	3	9	19	10%
<i>Aantal acties</i>	<i>47</i>	<i>34</i>	<i>19</i>	<i>22</i>	<i>70</i>	<i>192</i>	<i>100%</i>

De tijdstippen van de Burgernetacties zijn redelijk gespreid over de dag, met een lichte oververtegenwoordiging in de middag en avond. Het aantal acties in de nachtelijke uren is met 10% weliswaar lager, maar toch nog fors. De enige regio die in het geheel geen nachtelijke acties heeft gehad is Haaglanden (terwijl juist daar de deelname van studenten als Burgernetters werd toegejuicht omdat juist zij in de nachtelijke uren een hoge beschikbaarheidsgraad zouden hebben). Dat is overigens een bewuste keuze van Haaglanden geweest. Men wil burgers in de nachtelijke uren niet storen.

Bij de aanmelding als deelnemer kon men aangeven in de nachtelijke uren geen meldingen te willen ontvangen. Maar daar blijkt niet iedereen van op de hoogte te zijn, waardoor de nachtelijke acties in een aantal gevallen tot onrust hebben geleid en tot afzeggingen. In het hoofdstuk over afmeldingen wordt hierop verder ingegaan.

5.4 De aard van de acties

Tabel 5.5 geeft een overzicht van het type incidenten waarvoor Burgernetacties worden opgestart.

Tabel 5.5

Typen incidenten waarvoor Burgernetacties zijn gestart

Vermissing	50
Inbraak	34
Diefstal	34
Overval	26
Fysiek en/of verbaal geweld	15
Straatroof	12
Verdachte omstandigheden	7

Vernieling	6
Ontvoering	1
Overig	7
Totaal	192

Het meest voorkomende type incident is vermissing. Veelal is dat de vermissing van een kind, van een oudere en/of iemand die in de war is. Dit type incidenten was vooral dominant in de regio Hollands-Midden. Dat betekent dat Burgernet is sterke mate (ook) een middel is om de hulpverlening te verbeteren. De belangrijkste vormen van criminaliteit waarvoor Burgernet wordt opgestart zijn inbraken, overvallen en diefstallen. Vormen van criminaliteit die door de bevolking als ernstig worden ervaren. Dit kan het gevoel versterken dat Burgernet er inderdaad toe dient de politie te helpen bij haar opsporingsfunctie. Op wellicht vernieling na geeft dit overzicht geen sterke ondersteuning dat het echt om *wijkveiligheid* gaat. Althans niet om problemen die binnen een buurt ook worden opgelost. Zowel overvallers als inbrekers opereren immers door de bank genomen niet echt op het niveau van de eigen buurt.

Fysieke en/of verbaal geweld omvat verschillende typen incidenten: mishandeling, aanranding, poging tot doodslag, poging tot zelfdoding en bedreiging. De categorie ‘overig’ omvat: aard incident onbekend, een getuigenoproep, een ontsnapte gedetineerde, doorrijden naar aanrijding, onttrekking aan aanhouding en hulpverlening.

Dat het meedoen aan Burgernet belangrijk wordt gevonden blijkt onder meer uit het feit dat waar veel mensen samen zijn plotseling allemaal telefoontjes afgaan: ‘Hé, we zijn met z’n allen aan het uitkijken naar een kind dat weg is’. Mensen spreken elkaar zelfs daarbij aan. Het lijkt te leiden tot een soort solidariteit. Overigens wordt ook gerapporteerd dat als het een aantal keren kort achter elkaar gebeurt, dit kan leiden tot een andere reactie: ‘kunnen die ouders niet eens wat beter op die kinderen letten’.

5.5 De resultaten van de acties

Het definiëren van het resultaat van een actie is één van de moeilijkste problemen in dit onderzoek. Uiteraard was er voor de start van de pilot een definitie afgesproken van wat als resultaat geldt. Of, om het preciezer te zeggen, er was een omschrijving die verschillende typen succes definieerde. De omschrijving van succes kende twee elementen:

1. Er vindt een actie plaats die leidt tot een reactie van tenminste één van de deelnemers van Burgernet. Dit succes wordt in onderstaande tabel weergegeven als ‘respons’.
2. Er vindt een actie plaats die leidt tot een succesvolle opsporing.

Deze laatste vorm van succes blijkt moeilijk vast te stellen. Het is gewoonlijk wel mogelijk om te constateren dat er sprake is van een opsporingssucces,⁹ maar het blijkt in de praktijk niet gemakkelijk om

⁹ Het woord ‘meestal’ hangt ermee samen dat het opsporingssucces ook in een later stadium kan plaatsvinden, bijvoorbeeld na een rechercheonderzoek, maar wel als gevolg van de Burgernet-informatie.

een causale relatie vast te stellen tussen de Burgernet-informatie en het opsporingssucces. Daarom hebben wij dit succescriterium als volgt nader gespecificeerd:

- Er is sprake van een opsporingssucces naar aanleiding van het betreffende incident, los van de vraag of dat door Burgernet-informatie komt. Dat staat in onderstaande tabel onder de kolom ‘opsporing’;
- Er is sprake van zowel een respons als een opsporingssucces. Dat staat in de kolom ‘R+O’;
- Er is hard bewijs dat het opsporingssucces een gevolg is van de Burgernet-informatie. Dat gegeven is vermeld in de laatste kolom ‘echt succes’. De beoordeling of er sprake was van een ‘echt succes’ hebben wij laten maken door de projectleiders, omdat zij als enigen over voldoende kennis van de betreffende acties beschikten om die keuze te kunnen maken.

Tabel 5.6

De successen van Burgernet

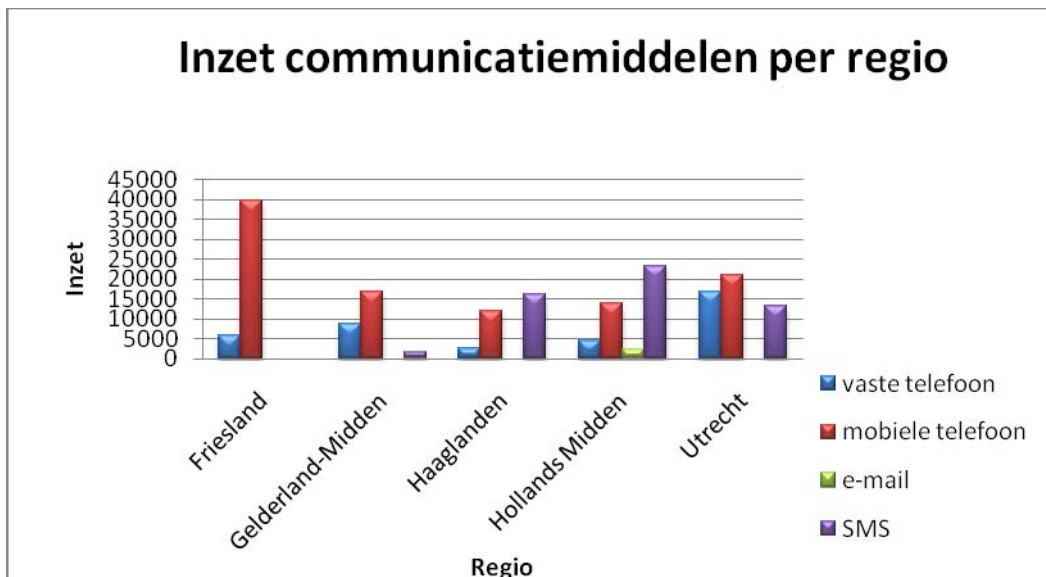
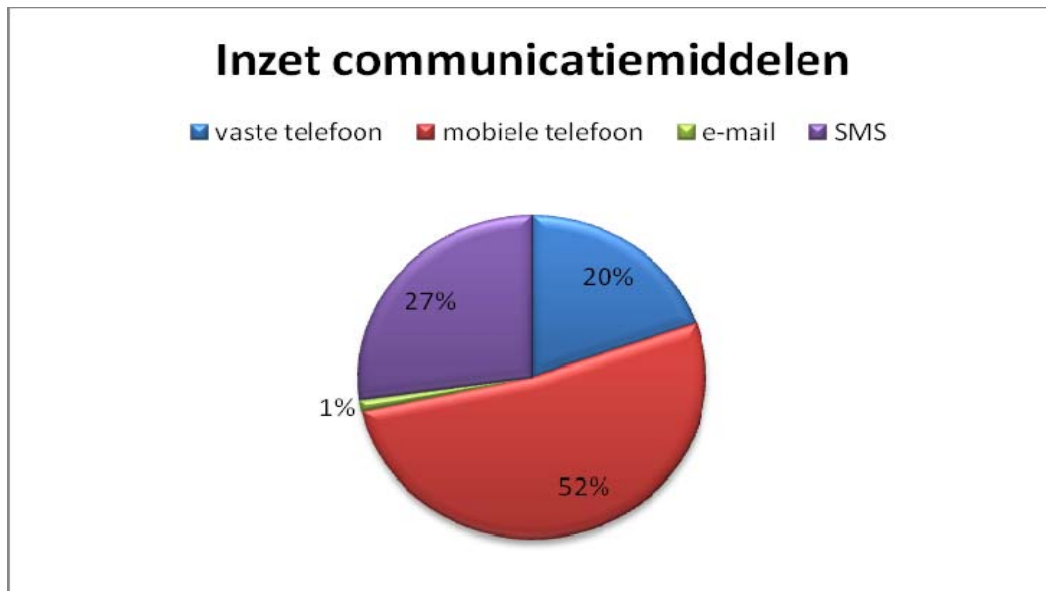
	Acties	Respons	Opsporing	R+O	‘Echt succes’
Friesland	47	18 (38%)	19 (40%)	9 (19%)	5 (11%)
Gelderl.Midden	34	11 (32%)	12 (45%)	4 (12%)	1 (3%)
Haaglanden	19	8 (42%)	8 (42%)	5 (26%)	4 (21%)
Holl.Midden	22	6 (27%)	18 (82%)	4 (18%)	1 (5%)
Utrecht	70	19 (27%)	23 (33%)	9 (13%)	9 (13%)
Totaal	192	62 (32%)	80 (41%)	33 (17%)	18 (9%)

De percentages verwijzen naar het aantal acties in de betreffende regio, dan wel, in de onderste rij, naar het totale aantal acties. Uit de tabel blijkt dat op gemiddeld één derde van alle acties respons wordt ontvangen. Daarbij is er weliswaar sprake van een niet onaanzienlijke spreiding tussen de regio’s, maar het gaat om relatief geringe aantallen waardoor één meer of minder al snel een fors verschil maakt in de percentages. Onder hetzelfde voorbehoud blijkt ruim 40% van de acties te leiden tot een opsporingsresultaat, 17% tot een combinatie van die twee en ten slotte 9% waarin ook de causale relatie tussen de ontvangen informatie en het opsporingssucces kon worden vastgesteld.

De stuurgroep had als norm geformuleerd dat, als ondergrens, tenminste 5% van de inzetten moet leiden tot een opsporingsresultaat en dat 10% als streefwaarde zou moeten gelden. Uit de tabel blijkt dat als de ruime definitie wordt gehanteerd (er is sprake van ontvangen informatie en er is sprake van een opsporingssucces zonder dat de relatie tussen die twee is hard te maken, kolom ‘R+O’), alle regio’s voldoen aan zowel de minimumnorm als aan de streefwaarde. Wanneer wordt gekeken naar de strikte definitie, dat ligt het beeld genuanceerder. Voor de pilot als geheel geldt dat de minimumnorm wel is gehaald maar de streefwaarde (net) niet. Gelderland-Midden blijft onder de minimumnorm, Hollands-Midden voldoet er juist aan en Friesland, Haaglanden en Utrecht halen de streefwaarde.

5.6 Communicatie

Uit de hieronder opgenomen overzichten blijkt dat voor de pilot als geheel de mobiele telefoon het meest gebruikte communicatiemiddel is, gevolgd door het SMS-bericht en de vaste telefoon. De e-mail werd slechts sporadisch gebruikt en alleen in de regio Hollands-Midden. Friesland gebruikte als enige geen SMS.



De keuze van de manier waarop met de deelnemers werd gecommuniceerd werd aan de deelnemers gelaten, binnen de mogelijkheden die de betreffende regio ter beschikking stelde. Bij het onderzoek onder de afgemelde Burgernetters is gebleken dat met name het ontbreken van de mogelijkheid om de Burgernetacties via de SMS te krijgen als nadeel werd ervaren.

6. DE BETEKENIS VAN BURGERNET VOOR DE DEELNEMERS

6.1 Inleiding

Een belangrijk deel van de beoogde resultaten van Burgernet kunnen uitsluitend worden verkregen door het instellen van een onderzoek onder de deelnemers. Dit deelonderzoek is verricht in nauwe samenwerking met Intomart GfK. De deelnemers is twee maal een enquêteformulier toegestuurd, één maal kort voor de officiële start van de pilot (eind oktober 2008) en één maal kort voor het beëindigen ervan (eind april 2009). Om de resultaten goed te kunnen beoordelen is in de participerende gemeenten ook een vragenlijst toegezonden aan een controlegroep van niet aan Burgernet deelnemende burgers in dezelfde gemeenten. In deze analyse is Nieuwegein buiten beschouwing gelaten. Daar was immers sprake van een continuering van de ‘oude’ pilot, en niet van een nieuwe categorie deelnemers bij wie verschillen konden worden vastgesteld ‘voor’ en ‘na’ de pilot.

Wij presenteren hier uitsluitend de uitkomsten die betrekking hebben op de door de stuurgroep geformuleerde doelstellingen en voor zover zij inzicht geven in de belangrijkste veranderingen in de oordelen van de Burgernetdeelnemers. Dat laatste betekent dat wij de patronen van de ontwikkelingen weergeven en niet bij alle uitkomsten aangeven of zij significant zijn. Als de (hoogte van de) antwoorden niet echt relevant zijn voor een goed begrip van de effecten van Burgernet, dan hebben wij ze niet opgenomen in de tekst van dit rapport. Bovendien komen de verschillen tussen de gemeenten, of diverse dwarsverbanden niet of slechts sporadisch aan de orde. Die thema’s zijn zonder enige twijfel interessant, maar gelet op de beschikbare tijd voor dit rapport was het niet mogelijk dergelijke analyses op een zorgvuldige manier uit te voeren.

De gegevens betreffende de steekproeven, de respons en de gedetailleerde overzichten van de antwoorden zijn opgenomen in de bijlagen. Datzelfde geldt voor de vragenlijsten en, op een aantal punten, de (theoretische) achtergronden die leidend zijn geweest voor de operationalisering.

Wij geven eerst nog een kort overzicht van de uitgangspunten en doelstellingen waarvan de resultaten door middel van het externe onderzoek zijn vastgesteld. Het gaat om de volgende doelstellingen:

1. Het vertrouwen dat de Burgernet-deelnemers hebben in de gemeente en in de politie, en hun tevredenheid over het functioneren van deze organisaties moet aan het einde van de pilot vijf procentpunt hoger liggen dan bij de aanvang;
2. Het gevoel dat deelnemers aan Burgernet hebben inzake de grip op hun eigen veiligheid moet aan het einde van de pilot vijf procentpunt hoger liggen dan bij aanvang;
3. Het percentage deelnemers dat bereid is te blijven participeren in Burgernet moet na afloop van de pilot 80% zijn;
4. Het percentage deelnemers dat tevreden is over de terugkoppeling van de informatie naar aanleiding van een inzet moet aan het einde van de pilotperiode 90% zijn;

De vragenlijst was uiteraard zodanig opgesteld dat de doelstellingen konden worden gemeten. Er zijn dus vragen opgenomen over (on)veiligheidsgevoelens, over oordelen betreffende politie en gemeente en (in de tweede enquête) over de bereidheid tot participeren en de tevredenheid over de terugkoppeling. Maar om de betekenis van Burgernet te kunnen vaststellen oordeelde de onderzoeksgroep het verstandig om een bredere vragenlijst samen te stellen. Aan de lijst werd vragen toegevoegd over:

- de beleving van de problemen in de eigen buurt;
- het oordeel over de eigen buurt;
- oordelen over de verantwoordelijkheid voor veiligheidszorg;

Daarnaast werd een aantal meer specifieke vragen toegevoegd over Burgernet zelf. Die verschilden logischerwijs tussen de eerste en de tweede enquête. Zo werd in de eerste enquête gevraagd naar de wijze waarop mensen hadden vernomen van Burgernet en waarom zij zich hadden aangemeld als deelnemer. In de tweede enquête werd ook een aantal feiten en oordelen over Burgernet gevraagd. Zoals de vraag hoe vaak men was gebeld, en of men iets had kunnen bijdragen.

6.2 De resultaten van het externe onderzoek

Het onderzoek richt zich op het vaststellen van effecten van Burgernet. Dat betekent dat het er in de eerste plaats om gaat de verschillen vast te stellen tussen de deelnemers aan Burgernet vóór en na de pilot. Om te kunnen nagaan of de eventuele verschillen echt door Burgernet zijn veroorzaakt zijn zoveel mogelijk dezelfde vragen ook voorgelegd aan een controlegroep van niet-burgernet-deelnemers in dezelfde gemeenten.

6.2.1 De beoordeling van Burgernet door de deelnemers

Tabel 6.1¹⁰

Het algemeen oordeel over Burgernet

Zeer goed	37%
Goed	55%
Niet goed/niet slecht	6%
Slecht	1%

Uit tabel 6.1 blijkt dat het algemene oordeel van de deelnemers over Burgernet als positief kan worden gekarakteriseerd. Het oordeel van 92% van de respondenten is (zeer) positief.

¹⁰ Wij presenteren in de tabellen in dit hoofdstuk alleen de antwoorden die reële informatie bieden. Een deel van de geënquêteerden geeft veelal niet op alle vragen antwoord. Dat geldt zeker de vragen die betrekking hebben op feitelijke ervaringen, zoals de vraag of men tevreden is met het type incident waarvoor men wordt gebeld. De deelnemers die niet of nauwelijks zijn gebeld beantwoorden een vraag als deze gewoonlijk niet. De categorie 'geen antwoord' hebben wij niet opgenomen. Daarmee komt de som van de percentages in veel van de tabellen gewoonlijk uit onder de 100%.

De stuurgroep had een concrete eis geformuleerd op het punt van de beoordeling van Burgernet: 80% van de deelnemers moest aan het einde van de pilot van plan zijn deelnemer te blijven. De antwoorden op deze vraag staan in tabel 6.2.

Tabel 6.2

Bereidheid deelnemer te blijven

Zeker	78%
Waarschijnlijk	17%
Weet nog niet	2%
(waarschijnlijk) niet	1%

Uit tabel 6.2 blijkt dat de bereidheid deelnemer te blijven met 95% aanzienlijk hoger is dan het gestelde doel. Slechts 3% van de respondenten twijfelt. Dit onderzoek geeft geen inzicht in de vraag waarom wordt getwijfeld. In hoofdstuk 7 bespreken wij de redenen waarom deelnemers zich hebben afgemeld. Met een zo groot deel van de deelnemers die (waarschijnlijk) bereid zijn te blijven deelnemen, lijkt de continuïteit van Burgernet vanuit de kant van de deelnemers geen problemen op te leveren. De ervaring in de gemeente Nieuwegein leert eveneens dat deelnemers, ook op de langere termijn, trouw blijven aan Burgernet. Daarbij moet wel in herinnering worden geroepen dat de snelle daling van de aanmeldingsaantallen (zie figuur 4.1) in de loop van de pilot wél betekent dat er periodiek nieuwe werwingscampagnes nodig zijn om te garanderen dat er ook op termijn voldoende deelnemers blijven – er zal altijd sprake zijn van afmeldingen, al is het maar door verhuizingen.

In het externe onderzoek is ook gevraagd naar de feitelijke ervaringen van de deelnemers: hoe vaak zijn zij ingezet en hoe vaak hebben ze kunnen reageren? Wij geven hier een overzicht van de gehele steekproef, zonder Nieuwegein. De naar gemeente uitgesplitste gegevens zijn te vinden in de bijlagen.

Tabel 6.3

Hoe vaak heeft u een oproep van Burgernet ontvangen

0 keer	8%
1 keer	9%
2 keer	9%
3-5 keer	30%
> 5 keer	44%

Tabel 6.4

Hoe vaak heeft u op een oproep kunnen reageren?

0 keer	81%
1 keer	6%
2 keer	3%
3-5 keer	3%
> 5 keer	1%

Op grond van deze tabellen kan de conclusie worden getrokken dat 74% van de deelnemers met enige regelmaat is ingezet en dat de mogelijkheden om te reageren relatief beperkt zijn met 81% die dat in geen van de gevallen heeft kunnen doen.

Wat vinden de deelnemers van het type incidenten waarvoor zij de afgelopen periode zijn ingezet? Er zijn twee vragen gesteld om op dat punt inzicht te krijgen. In de eerste plaats is gevraagd naar de tevredenheid. In de tweede plaats werd de respondenten de stelling voorgelegd 'ik word te vaak gebeld voor onbenullige meldingen'. De antwoorden op die vragen zijn te vinden in de volgende tabellen.

Tabel 6.5

Bent u in het algemeen tevreden met het type incident waarvoor u wordt gebeld?

(Zeer) tevreden	79%
Niet tevreden/ontevreden	14%
(Zeer) ontevreden	3%

Tabel 6.6

'Te vaak gebeld voor onbenullige meldingen'

(Heel) sterk mee eens	2%
Enigszins mee eens	5%
Nauwelijks mee eens	23%
In het geheel niet mee eens	61%

Over het algemeen is er sprake van een grote mate van tevredenheid met de incidenten waarvoor men wordt benaderd.

Daarnaast werden enkele vragen gesteld die inzicht moeten geven in de ervaringen die de deelnemers hebben opgedaan met andere aspecten, zoals het bellen op late tijdstippen of in de nacht, of het lang duurde om contact met de politie te krijgen en of men tevreden was met de informatie die achteraf was verstrekt. Met name die laatste vraag is van belang omdat de stuurgroep daar een duidelijke norm heeft gesteld: 90% van de deelnemers moet daarover tevreden zijn. Wij geven de resultaten in onderstaande tabellen weer.

Tabel 6.7

'Ik word te vaak gebeld in de late avond of nacht'

(Heel) sterk mee eens	4%
Enigszins mee eens	7%
Nauwelijks mee eens	25%
Geheel niet mee eens	56%
Weet niet	7%

Deze tabel laat zien dat 11% van de deelnemers het in meer of mindere mate eens is met deze stelling. Dat is een fors percentage. Dat het hier om een kennelijk gevoelig punt gaat zal in hoofdstuk 7 ook blijken uit het onderzoek onder de afmelders.

Tabel 6.8

Tevredenheid met informatie nadat een oproep heeft plaatsgevonden?

Zeet tevreden	16%
Tevreden	64%
Niet (on)tevreden	13%
(Zeet) ontevreden	3%

Uit tabel 6.8 blijkt dat 80% van de respondenten (zeer) tevreden is met de terugkoppeling van de informatie, 13% neemt een tussenpositie in en 3% is (zeer) ontevreden. De stuurgroep had als doel geformuleerd dat 90% van de deelnemers tevreden zou moeten zijn. Die doelstelling is niet gehaald. Anderzijds moet een percentage van 3% ontevredenen als laag worden gekwalificeerd. Hiervoor is al besproken dat de communicatie, met name in het begin, nogal wat problemen heeft gegeven. De berichtgeving in het kader van Burgernet blijkt in de praktijk ingewikkeld. In de eerste plaats omdat het een type communicatie is dat sterk afwijkt van de gebruikelijke communicatie die in de meldkamer plaatsvindt. Die laatste is sterk vakmatig van karakter en wordt in een terminologie gegoten die alleen voor ingewijden te begrijpen is. En naar burgers toe moet een heel andere woordkeuze en informatie worden gebruikt, waarbij het een flinke tijd kost voordat iedereen die onder de knie heeft. Bovendien blijkt dat de berichten niet allemaal goed overkomen: vaak missen de deelnemers het begin van het bericht. Het is dus niet alleen de inhoud van het bericht waaraan het schort, ook de technologie moet nog worden verbeterd. Bovendien was de doelstelling ongelukkig geformuleerd. Die luidde dat *aan het einde* van de pilot 90% moest zijn bereikt, maar in het onderzoek kunnen wij geen onderscheid aanbrengen tussen het begin en het eind van de pilot. Dat zou weinig zin hebben, omdat veel deelnemers maar enkele berichten over de gehele periode hebben ontvangen. Ook is de kans groot dat bij de beantwoording van deze vraag de deelnemers meer in het algemeen de berichtgeving als criterium voor hun antwoord hebben genomen en de meeste problemen lijken zich te hebben voorgedaan bij de actieberichten.

Ten slotte is een vraag gesteld over de communicatie met de deelnemers. Op dit moment vindt de communicatie in belangrijke mate plaats met een (mobiele) telefoon. Daarnaast gevraagd zegt 60% van de deelnemers de voorkeur te geven aan SMS-berichten. Ook uit het onderzoek onder de afgemelde Burgernetters bleek dat het in de praktijk storend kan zijn om Burgernetoproepen te ontvangen tijdens andere activiteiten, zoals tijdens het werk. Wellicht hebben velen zich dat niet gerealiseerd toen zij zich aanmeldden. Het ontvangen van berichten per e-mail krijgt van slechts 8% de voorkeur.

6.2.2. Redenen van deelname aan Burgernet

In het eerste onderzoek hebben wij gevraagd naar de redenen waarom burgers zich hadden opgegeven voor Burgernet. Hebben de ervaringen die de deelnemers in de pilot hebben opgedaan daarin verandering gebracht? Wij geven in tabel 6.9 de belangrijkste resultaten weer.

Tabel 6.9

Redenen van deelname aan Burgernet

	Voor pilot	Na pilot
<i>Ik vind dat je als burger een actieve bijdrage hoort te leveren</i>		
(Heel) sterk mee eens	84%	85%
Enigszins mee eens	15%	14%
Nauwelijks/niet mee eens	1%	0%
<i>Burgernet geeft het gevoel een actieve bijdrage te leveren aan veiligheid in de buurt</i>		
(Heel) sterk mee eens	63%	53%
Enigszins mee eens	34%	41%
Nauwelijks/niet mee eens	1%	6%
<i>Ik verwacht dat er meer criminelen zullen worden / zijn aangehouden</i>		
(Heel) sterk mee eens	44%	48%
Enigszins mee eens	43%	39%
Nauwelijks/niet mee eens	10%	9%
<i>Burgernet geeft mij het gevoel dat ik meer grip heb op de veiligheid bij mij in de buurt</i>		
(Heel) sterk mee eens	40%	35%
Enigszins	49%	47%
Nauwelijks/niet mee eens	10%	16%
<i>Ik verwacht dat Burgernet mijn omgeving veiliger maakt.</i>		
(Heel) sterk mee eens	40%	18%
Enigszins mee eens	49%	42%
Nauwelijks/niet mee eens	9%	24%

De conclusies die op grond van de antwoorden kunnen worden getrokken zijn:

- De normatieve grond die voor de meeste deelnemers aanleiding waren om zich op te geven voor Burgernet ('je hoort dat als burger te doen') gelden na de pilot nog precies even sterk. Dit is én blijft de stelling die veruit het meeste wordt onderschreven.
- De op één na belangrijkste reden waarom de deelnemers zich hadden opgegeven ('het geeft het gevoel een actieve bijdrage te leveren aan de veiligheid in de buurt') blijft de op één na belangrijkste reden, maar het belang ervan neemt significant af.

- De verwachting dat er meer criminelen zullen worden aangehouden blijft op de derde plaats staan, maar de stelling wordt na de pilot significant meer onderschreven dan daarvoor.
- De twee overige stellingen gaan vooral over het resultaat van Burgernet op de veiligheid in de buurt. En daar wordt de houding een stuk kritischer. De respondenten onderschrijven minder vaak dat Burgernet het gevoel geeft grip te hebben op de veiligheid in de buurt en de verwachting dat Burgernet de omgeving veiliger zal maken neemt zelfs sterk af.

Op grond hiervan luidt de conclusie dat de respondenten vooral op normatieve gronden deelnemen, dat zij Burgernet in relatief sterke mate als een opsporingssysteem zien (en dat in sterkere mate zijn gaan doen aan het einde van de pilot) en dat zij kritischer zijn geworden over de bijdrage van Burgernet aan de veiligheid in de buurt.

6.2.3 Invloed van Burgernet op omgevingsvariabelen.

Wij hebben apart vragen gesteld over de sfeer, de veiligheid en de leefbaarheid in de buurt. De antwoorden op die vragen (wij presenteren die antwoorden hier niet – de geïnteresseerde lezer zij verwezen naar de bijlagen) laten voor en na de pilot vrijwel gelijklopende antwoorden zien. De ervaren leefbaarheid is niet veranderd.

Op de vraag of bepaalde criminaliteit- en overlastproblemen een verbetering hebben ondergaan, is alleen ten aanzien van de overlast van groepen jongeren sprake van een significante verschuiving. Vóór de pilot zei 22% daarvan vaak last te hebben en 47% soms. Na de pilot is dat verschoven naar 19%, respectievelijk 50%, een bescheiden afname derhalve. De andere problemen waarnaar werd gevraagd (beschadiging aan auto's, diefstal van auto-onderdelen, diefstal uit auto's, bedreiging, vernieling van telefooncellen of bushokjes, inbraak in woningen en geweldsdelicten) laten geen veranderingen zien.

Een thema waartop wij wel dieper ingaan is de mate waarin onveiligheid als een probleem wordt ervaren. In de eerste plaats omdat de stuurgroep hier concrete doelen had gesteld. In de tweede plaats omdat hier wel sprake is van forse verschillen. De vragen over de mate van onveiligheid die wordt ervaren zijn gesteld aan zowel de deelnemers aan Burgernet als aan de controlegroep. Wij hebben daarbij een onderscheid gemaakt tussen de onveiligheid die mensen ervaren in hun eigen buurt en die zij ervaren in de gemeente als geheel. De resultaten zijn samengevat weergegeven in tabel 6.10.

Tabel 6.10*Onveiligheid als probleem*

	Burgernetters		Controlegroep	
	Voor pilot	Na pilot	Voor pilot	Na pilot
<i>Beschouwt u onveiligheid in uw gemeente als een probleem?</i>				
Groot probleem	39%	32%	27%	23%
Niet zo'n groot probleem	54%	61%	61%	62%
Helemaal geen probleem	7%	7%	12%	14%
<i>Beschouwt u onveiligheid in uw buurt als een probleem?</i>				
Groot probleem	22%	21%	12%	10%
Niet zo'n groot probleem	55%	59%	56%	57%
Helemaal geen probleem	23%	21%	32%	34%
<i>Voelt u zichzelf wel eens onveilig in uw eigen gemeente?</i>				
Ja	47%	43%	42%	36%
Neen	52%	56%	58%	64%
<i>Voelt u zichzelf wel eens onveilig in uw eigen buurt?</i>				
Ja	30%	31%	24%	24%
Neen	68%	68%	75%	76%

Eerst de Burgernetters. Voor zowel de onveiligheidsgevoelens als voor de mate waarin onveiligheid als een probleem wordt gezien geldt, in overeenstemming met wat onderzoeken gebruikelijk laten zien, dat op het niveau van de *gemeente* dat als een ernstiger probleem wordt ervaren dan op het *wijk-niveau*. Interessant is dat na de pilot *alleen* een verschuiving is opgetreden in de ervaren onveiligheid op het niveau van de gemeente als geheel en *niet* op het niveau van de eigen leefomgeving. Het aantal respondenten dat aangeeft onveiligheidsgevoelens te ervaren neemt op het niveau van de gemeente niet alleen af, de respondenten die wél last hebben van die gevoelens geven bovendien significant vaker aan dat ze die gevoelens 'soms' hebben en minder dat ze die 'vaak' hebben. Deze uitkomsten kunnen als volgt worden verklaard. Op het niveau van de eigen buurt ervaren mensen geen verschillen. Dat kwam ook al naar voren uit de resultaten die op de voorgaande pagina's zijn besproken. Ze zien niet dat Burgernet leidt tot veranderingen in de eigen buurt. Maar ze merken wél dat Burgernet invloed heeft: ze worden ingeschakeld, in de kranten, via de website of via de afloopberichten vernemen ze dat er successen zijn geboekt. Het moet dus helpen, maar kennelijk niet bij hen in de buurt. Dat bevestigt het beeld dat ook al naar voren kwam in tabel 6.9: de deelnemers verwachtten voorafgaand aan de pilot niet dat Burgernet veel invloed zou hebben op hun eigen omgeving, en die verwachtingen zijn na de pilot nog lager geworden. Zij zien het vooral als een systeem dat de politie moet helpen om crimi-

nelen te vangen. En omdat die criminelen worden gevangen zal het veiliger worden in de gemeente als geheel.

Dan de vergelijking tussen de Burgernetters en de controlegroep. De controlegroep scoort op alle vragen over onveiligheid lager dan de groep Burgernetters. Zij beschouwen onveiligheid minder als een probleem en voelen zichzelf ook minder onveilig. Ook de controlegroep scoort na de pilot gunstiger dan voor de pilot, hoewel zij zelf geen burgeroproepen hebben ontvangen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de publiciteit waarmee de gehele Burgernetoperatie is omgeven ook een zekere invloed op hen heeft gehad.

6.2.4 De verantwoordelijkheid voor veiligheid

Hiervoor is aan de orde gekomen dat respondenten zich vooral uit normatieve overwegingen hebben opgegeven voor Burgernet. Je doet dat omdat je hoort bij te dragen aan de veiligheid. Maar in hoeverre voelen respondenten zich nu ook verantwoordelijk? Wij hebben deze vraag gesteld aan zowel de Burgernet-deelnemers als aan de controlegroep.

Tabel 6.11

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid

In hoeverre voelt u zich verantwoordelijk voor de leefbaarheid en de veiligheid in de buurt?

	Burgernetters		Controlegroep	
	Voor pilot	Na pilot	Voor pilot	Na pilot
(Heel) sterk	57%	59%	34%	34%
Enigszins	38%	36%	54%	51%
Nauwelijks	4%	3%	11%	13%

Uit de antwoorden blijkt dat degenen die zich hebben opgegeven om aan Burgernet mee te doen zich substantieel meer verantwoordelijk voelen voor de leefbaarheid en de veiligheid in de buurt dan de controlegroep. Na de pilot zelfs in nog iets sterkere mate dat daarvoor

De oordelen verschuiven op meer terreinen, althans bij de deelnemers aan Burgernet. Burgernetters kennen na de pilot minder verantwoordelijkheid toe aan de politie, de gemeenten en het openbaar ministerie dan daarvoor. In die zin betekent Burgernet dus een bijdrage aan de toename van de eigen verantwoordelijkheid en een afname van het toekennen van verantwoordelijkheden aan de instituties die daarvoor in het leven zijn geroepen. Voor de controlegroep maakt het weinig uit.

6.2.5 Grip op de eigen veiligheid

Eén van de verwachtingen was dat de deelnemers het gevoel zouden krijgen meer grip te hebben op hun eigen veiligheid of op de veiligheid in de buurt. Over beide thema's is een vraag gesteld. De grip op de veiligheid in de buurt is gemeten aan de hand van de volgende stelling: 'Ik heb invloed op de veiligheid in de buurt'. De stelling werd zowel vóór de start van de pilot als na afloop gesteld. De antwoorden zijn te vinden in de volgende tabel.

Tabel 6.12

'Ik heb invloed op veiligheid in de buurt'

	Burgernetters		Controlegroep	
	Voor pilot	Na pilot	Voor pilot	Na pilot
(Heel) sterk mee eens	40%	35%	38%	38%
Enigszins mee eens	49%	47%	35%	39%
Nauwelijks/niet mee eens	10%	16%	22%	18%

De vraag naar de grip op de eigen veiligheid (tabel 6.13) werd gesteld door deelnemers te vragen 0 tot 100 punten toe te kennen. De score van 0 punten betekent dat men in het geheel geen grip heeft op de eigen veiligheid, en 100 punten als men vindt volledig grip te hebben op de eigen veiligheid. De antwoorden, onderverdeeld in drie categorieën, waren als volgt:

Tabel 6.13

Grip op de eigen veiligheid

	Burgernetters		Controlegroep	
	Voor pilot	Na pilot	Voor pilot	Na pilot
In sterke mate	48%	48%	52%	52%
In redelijke mate	33%	32%	29%	27%
In geringe mate	14%	15%	18%	19%

Uit deze twee tabellen blijkt dat het deelnemen aan Burgernet geen invloed heeft op de grip op de eigen veiligheid en dat het gevoel dat men invloed heeft op de veiligheid in de eigen buurt is afgenomen. De controlegroep meent in sterkere mate dan de Burgernetters dat zij grip hebben op de eigen veiligheid. De invloed op de veiligheid in de buurt verschilt niet tussen de beide groepen.

Deze uitkomsten wijken af van de evaluatiestudie die in Nieuwegein heeft plaatsgevonden, een jaar nadat daar in 2004 de eerste proef startte. De deelnemers vonden toen dat zij wel meer grip kregen op hun eigen veiligheid. Een mogelijke verklaring voor dit verschil kan zijn dat Nieuwegein werd geëva-

lueerd na één jaar, terwijl de pilotperiode hier slechts een half jaar bedraagt. Dat is een relatief korte periode om gewend te raken aan allerlei signalen dat er toch allerlei ernstige criminele feiten plaatsvinden in de eigen woonplaats.

6.2.6 De oordelen over de politie en de gemeente

In aansluiting op de ervaringen in Nieuwegein verwachtte de stuurgroep dat de oordelen over de politie en de gemeente gunstiger zouden worden door het deelnemen aan Burgernet. Deze aspecten hebben wij ook in dit onderzoek betrokken. In de eerste plaats vergelijken wij de tevredenheid over het functioneren van de politie en de gemeente. Daarna gaan we afzonderlijk in op deze twee belangrijk overheidspartners van Burgernet.

Tabel 6.14

Tevredenheid over het functioneren

‘Ik ben tevreden over het functioneren van de gemeente’

	Burgernetters		Controlegroep	
	Voor pilot	Na pilot	Voor pilot	Na pilot
Helemaal mee eens	25%	28%	28%	30%
Neutraal	48%	47%	46%	48%
(helemaal) niet mee eens	22%	22%	23%	20%

‘Ik ben tevreden over het functioneren van de politie’

	Burgernetters		Controlegroep	
	Voor pilot	Na pilot	Voor pilot	Na pilot
Helemaal mee eens	36%	46%	33%	38%
Neutraal	38%	35%	38%	37%
(Helemaal) niet mee eens	24%	18%	21%	17%

Het aantal Burgernetters dat het helemaal eens is met de stelling over de tevredenheid met het functioneren van de gemeente neemt licht toe, de beide andere categorieën blijven onveranderd. De tevredenheid over de politie ligt niet alleen bij aanvang aanzienlijk hoger, zij neemt ook nog eens veel sterker toe en het aantal respondenten dat de stelling niet onderschrijft neemt fors af.

De verschillen in de beoordeling van enerzijds de gemeente en anderzijds de politie doen zich voor bij alle andere antwoorden op de voorgelegde stellingen: de politie scoort aanzienlijk hoger dan de ge-

meente en de toename in de tevredenheid ligt evenzeer substantieel hoger. Wij zullen niet alle resultaten in percentages weergegeven. De belangstellende lezer verwijzen wij daarvoor naar de bijlage. Wij bespreken de belangrijkste uitkomsten. Bij de gemeenten is sprake van een (lichte en vrijwel nooit significante) verbetering ter zake een aantal voorgelegde stellingen inzake het functioneren. De stellingen die bij de Burgernetdeelnemers het sterkste zijn veranderd staan bovenaan. Om duidelijk te maken hoe deze tabel tot stand is gekomen presenteren wij één voorbeeld: De eerste stelling ‘De gemeente doet wat zij zegt bij het verbeteren van leefbaarheid en veiligheid in uw buurt’ werd als volgt beantwoord door de Burgernetters:

	Voor pilot	Na pilot	verschil
(Helemaal) mee eens	12%	17%	+5 procentpunt
Neutraal	46%	47%	+1 procentpunt
(Helemaal) niet mee eens	28%	23%	-5 procentpunt

Alleen de bovenste verschillscore (+5 procentpunt) is in de onderstaande tabel weergegeven als eerste score onder de kolom Burgernetters.

Tabel 6.15

Oordelen over functioneren gemeente

	Burgernetters	Controlegroep
De gemeente doet wat ze zegt bij het verbeteren van leefbaarheid en veiligheid in uw buurt;	+5	+6
De gemeente betreft de buurt bij de aanpak van leefbaarheid en onveiligheid in de buurt;	+4	+5
De gemeente is bereikbaar voor meldingen en klachten over onveiligheid en overlast in de buurt;	+3	+6
De gemeente reageert op meldingen en klachten over onveiligheid en overlast in de buurt;	+3	+5
De gemeente informeert de buurt over de aanpak van leefbaarheid en veiligheid in de buurt;	+1	+4
De gemeente heeft aandacht voor het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de buurt;	-1	+4

Op dezelfde wijze zijn de antwoorden op de stellingen over de politie weergegeven.

Tabel 6.16

Oordelen over functioneren politie

Burgernetters Controlegroep

De politie doet er alles aan om verdachten op te sporen;	+11	+2
De politie bestrijdt succesvol de criminaliteit;	+10	+2
De politie neemt je serieus;	+4	-1
Als het er echt om gaat zal de politie het uiterste doen om je te helpen;	+4	+1
Als het er echt om gaat dan is de politie er voor je;	+3	+3
De politie is benaderbaar;	+3	-1

De sterkste verbetering in de scores zijn dus ook hier weer te vinden rond de stellingen die te maken hebben met de criminaliteitsbestrijdingsfunctie van de politie. Het feit dat ook het vertrouwen in de politie is toegenomen is wellicht de sterkste ondersteuning van het feit dat de respondenten vóór alles vinden dat de politie de taak waarvoor zij uiteindelijk is ingehuurd, criminaliteitsbestrijding, beter vervult dan voorheen.

Naast de stellingen over het functioneren hebben wij nog afzonderlijk gevraagd naar het vertrouwen in de politie. Ook dat is toegenomen: het aantal respondenten dat het helemaal eens is met de stelling ‘ik heb vertrouwen in de politie’ steeg van 55% naar 61%, het aantal neutrale antwoorden daalde van 26% naar 24% en het aantal respondenten dat de stelling niet onderschreef daalde van 18% naar 15%.

7. De afmelders

Het aantal aanmeldingen is interessant, maar zeker zo interessant is de vraag hoe lang deelnemers blijven, met andere woorden hoeveel afmelders er zijn. Deze gegevens zijn vermeld in tabel 7.1.

Niet alle regio's hebben het aantal afmelders per maand bijgehouden, zodat daarvan alleen de totale aantallen aan het einde van de pilot beschikbaar zijn.

Tabel 7.1

Aantallen afmeldingen

Leeuwarden	170
Dantumadeel	0
Ede	80
Gouda	83
Delft	63
Utrecht	107
Totaal	503

In totaal 503 deelnemers hebben zich afgemeld. Afgezet tegen het aantal aanmeldingen van 24.542 is dat een percentage van 2%. Het aantal deelnemers dat op enigerlei moment *van plan was* zich af te melden was overigens groter. Alleen, als er een afmelding werd ontvangen nam in alle regio's de projectleider steeds het initiatief om de afmelders-in-spe te (laten) benaderen met de vraag *waarom* zij zich wilden afmelden. Vaak bleek het dan te gaan om een reden die gemakkelijk kon worden verholpen, bijvoorbeeld het feit dat men in de nacht was gebeld voor een Burgernetactie en dat niet wilde. Als dan werd uitgelegd hoe dat kon worden voorkomen, was de betreffende Burgernetter vaak bereid deelnemer te blijven.

Hoe gering het aantal afmelders ook is, de redenen van afmelding zijn belangrijk voor de Burgernetorganisatie. Het leert wat die categorie deelnemers niet goed vindt aan Burgernet en biedt evenzoveel mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen, wellicht in het functioneren van Burgernet, of anders in ieder geval in een meer gerichte voorlichting. Daarom is (zoveel mogelijk) aan alle afmelders bij de bevestiging van de afmelding een vragenlijst toegezonden. De antwoorden op die vragenlijst geven belangrijke informatie over de ervaringen en de belevingen van de afmelders. In totaal 91 afmelders (18% van het totale aantal afmeldingen) hebben de vragenlijst geretourneerd. De lijst werd anoniem teruggezonden, dus wij kunnen niet nagaan uit welke regio's de ingezonden lijsten afkomstig zijn. De belangrijkste informatie is hieronder opgenomen.

Tabel 7.2*Reden van afmelding Burgernet*

Ik vind mijn bijdrage te gering	32%
Er zijn teveel Burgernetacties	14%
Ik heb geen tijd meer om mee te doen	11%
Ik ga verhuizen naar een andere plaats	6%
Technische problemen	3%
Terugkoppeling na actie onvoldoende	1%
Er zijn te weinig acties	0%
Anders	58%

* Omdat er bij deze vraag meerdere antwoorden aangekruist mochten worden, is de som van de percentages niet gelijk aan 100 %.

De belangrijkste reden om zich af te melden is dat men de eigen bijdrage te gering vindt. Men had kennelijk bij aanvang hogere verwachtingen dan in het halve jaar dat de pilot duurde werden gerealiseerd. Het tweede argument is teveel Burgernetacties. Of dit argument moet worden gezien in relatie tot de zwaarte van de aan de acties ten grondslag liggende incidenten valt niet te achterhalen. Wel is duidelijk dat een eventueel onvoldoende terugkoppeling voor de deelnemers geen argument van betekenis is bij de beslissing te stoppen met Burgernet.

Opvallend is de hoge score in de categorie 'Anders'. In die categorie worden door de respondenten uiteenlopende redenen genoemd waarom zij niet langer willen deelnemen aan Burgernet. De reden die veruit het meeste wordt genoemd, is het niet willen ontvangen van nachtelijke telefoontjes. Ook zijn gezondheidsproblemen en/of een hoge leeftijd een reden voor deelnemers om zich af te melden, evenals het vaak afwezig en daardoor onbereikbaar zijn.

Een andere redelijk grote categorie meldt zich af omdat de telefoontjes angst aanjagen: ze geven deze mensen een onveilig gevoel. Veel mensen uit deze groep relateren dit aan hun leeftijd: oudere mensen of juist jongeren voelen zich onveilig door de Burgernetoproepen. Tot slot melden mensen zich af omdat ze de telefoontjes storend vinden. Tijdens het werk ontvangen ze liever SMS-berichten. Of ze vinden de incidenten onbelangrijk of ze constateren dat de incidenten waarover wordt gebeld niet in hun woon- en werkgebied plaatsvinden.

Is de categorie afmelders een min of meer specifieke subcategorie binnen het totale bestand aan deelnemers? Tabel 7.3 geeft daarvan een beeld.

Tabel 7.3*Redenen waarom de afmelders zich destijds hebben aangemeld**

Politie helpen pakkans te vergroten	64%
Bijdrage leveren aan veiligheid in de buurt	58%
Versterken normen en waarden in de buurt	33%
Vergroten eigen veiligheidsgevoel	17%

Meer grip op eigen veiligheid	13%
Meer vertrouwen krijgen in politie	3%
Meer vertrouwen krijgen in gemeente	3%
Anders	13%

* Omdat bij de vraag meer antwoorden konden worden gegeven is de som van de percentages meer dan 100.

Uit deze tabel blijkt dat zich binnen de categorie afmelders relatief veel deelnemers bevinden die zich destijds hadden aangemeld om te helpen de pakkans te vergroten of een bijdrage wilden leveren aan de veiligheid in de buurt. Dat betekent dat vooral diegenen zich hebben afgemeld die een concreet doel voor ogen hadden en van mening waren dat zij onvoldoende aan dat doel konden bijdragen. Dit blijkt ook uit de onderstaande tabellen: zij hadden relatief vaak oproepen ontvangen, konden daarop vaak niet reageren en vonden dientengevolge dat Burgernet niet aan zijn doel beantwoordde. Degenen die vanuit een morele of normatieve overweging meededen hadden hier kennelijk minder last van.

Tabel 7.4

Is de reden van aanmelding voor Burgernet voor u gehaald?

Niet	45%
Geen oordeel	35%
Wel	20%

De meeste respondenten die een toelichting hebben gegeven op deze vraag melden dat ze niets hebben kunnen bijdragen. In een enkel geval kwam de verwachting over deelname aan Burgernet niet overeen met de werkelijkheid.

Tabel 7.5

Wat vindt u in het algemeen van Burgernet?

Zeer goed	32%
Goed	44%
Niet goed/niet slecht	15%
Slecht	4%
Zeer slecht	2%

Dat hun eigen kritische perceptie geen grote invloed heeft op hun algemene oordeel over Burgernet als geheel blijkt uit het feit dat 76% van de afmelders een positief oordeel over Burgernet uitsprekt. Dat blijkt ook uit de toelichtingen die de respondenten geven: ze vinden het over het algemeen een goed initiatief en zien ook de meerwaarde van het systeem. Een aantal mensen geeft aan dat ze het een goed systeem vinden, maar niet voor henzelf als deelnemer. Andere respondenten geven aan Burgernet een goed concept te vinden, maar dat er in de uitvoering dingen anders zouden moeten. In totaal 42% geeft aan dat er zaken moeten worden verbeterd. Die zijn onder te verdelen in vier belangrijke categorieën.

De eerste categorie heeft betrekking op de berichtgeving vanuit de meldkamer. Veel respondenten geven aan dat zij vinden dat de berichten rommelig zijn: ze zijn te lang, worden slecht ingesproken en vaak 'missen' de deelnemers het begin van de boodschap. Ook het herhalen van de melding én het resultaat ervaren de respondenten als storend. De aanbeveling die gegeven wordt, is dat de berichtgeving professioneler moet.

De tweede categorie gaat erover dat deelnemers graag zouden willen dat ze alleen gebeld worden als ze ook daadwerkelijk aanwezig zijn binnen de straal van de actie. Voor deelnemers met een mobiele telefoon geldt nu dat ze ook gebeld worden als ze heel ergens anders zijn en dat vinden ze vervelend.

De derde categorie is eenvoudig: mensen ontvangen liever een SMS (of e-mail, maar dit wordt aanzienlijk minder genoemd) dan een telefoontje.

Tot slot geven veel respondenten als aanbeveling mee dat deelnemers niet meer 's nachts gebeld zouden moeten worden.

Naast aanbevelingen op deze vier onderwerpen geven de respondenten nog enkele suggesties ter verbetering. Deze worden weliswaar in veel mindere mate genoemd, maar om een idee te geven:

- Zorg voor nummerherkenning zodat direct duidelijk is dat het om Burgernet gaat als je wordt gebeld;
- Geen Burgernetacties voor minder belangrijke zaken zoals fietsdiefstal;
- Zorg voor persoonlijk contact zodat de deelnemers weten wie er 'achter het systeem' zitten.

8. CONCLUSIES EN SLOTOPMERKINGEN

In dit laatste hoofdstuk presenteren wij, naast de voor in het rapport opgenomen managementsamenvatting, geen samenvattende beschouwing. Wij beperken ons tot de belangrijkste conclusies en enkele slotopmerkingen. Als belangrijkste conclusies zien wij puntsgewijs:

- Burgernet kan rekenen op voldoende respons vanuit de samenleving;
- Deelname vindt vooral plaats op normatieve gronden, ‘je hoort zoiets als burger te doen’;
- Burgernet wordt door deelnemers primair gezien als een opsporingssysteem. Het moet helpen om boeven te vangen;
- Een bijdrage van Burgernet aan de wijkveiligheid wordt door de deelnemers niet in sterke mate verwacht en vindt ook niet plaats;
- De pilot heeft er niet toe geleid dat de deelnemers de problemen in de buurt anders zijn gaan ervaren. Dat geldt ook voor de beoordeling van de buurt in termen van leefbaarheid en veiligheid en voor de grip op de eigen veiligheid.

Voor wat betreft het interne functioneren staan de volgende conclusies centraal:

- De organisatie is goed van de grond gekomen en laat voldoende ruimte om Burgernet op verschillende manieren te implementeren;
- Het technische systeem loopt, na de nodige aanloopproblemen, goed. Er is nog wel behoefte aan softwarematige aanpassingen;
- Burgernet wordt in de deelnemende organisaties breed gesteund;
- De feitelijke toepassing van Burgernet in concrete acties is goed van de grond gekomen.
- De belangrijkste aandachtspunten zijn:
 - De meldkamer, waarbij het er vooral om gaat te zorgen dat alle meldkamermedewerkers het systeem gaan (en blijven) toepassen.
 - De gemeente, waarbij het vooral gaat om de bereikbaarheid en snelheid van de reactie in de richting van de deelnemers.

De vraag of aan de doelstellingen van de stuurgroep is voldaan is te vinden in de onderstaande tabel

- Verhoging pakkans	+
- Aantal acties per gemeente	+/-
- Gemiddelde inzet deelnemers	+/-
- Bereidheid Burgernetter te blijven	+
- Tevreden over terugkoppeling informatie	(-)
- Beter functioneren gemeente	-
- Beter functioneren politie	+
- Grip op eigen veiligheid	-

Hieruit blijkt dat niet alle doelstellingen zijn bereikt. De vraag is of dat in alle gevallen ernstig is. Die beslissing ligt uiteraard bij de stuurgroep. De belangrijkste afwijking ligt op het terrein van wat men van het systeem mag verwachten. Burgernet blijkt in slechts geringe mate te functioneren als een systeem dat de wijkveiligheid beïnvloedt. Zo wordt het door de deelnemers ook niet ervaren. De deelnemers zien het vooral als een systeem om de politie te helpen boeven te vangen. Dat gebeurt in de praktijk ook, zij het dat het aantal zaken waarin het systeem bewijsbaar leidt tot opsporingssuccessen relatief beperkt is. Maar de deelnemers doen echt mee, zij voorzien de politie van informatie en in een aantal gevallen heeft dat zonder enige twijfel geleid tot resultaat. Soms in ernstige zaken, zoals gewapende overvallen.

De deelnemers van Burgernet tonen een grote mate van tevredenheid met de mogelijkheid om een actieve rol te spelen in de bevordering van de veiligheid. Er is een grote bereidheid te blijven deelnemen. Deelnemers van Burgernet doen vooral mee omdat zij dat als hun verantwoordelijkheid beschouwen. Zij willen een actieve rol spelen bij de bevordering van veiligheid. Zij verwachtten bij de aanvang van de pilot niet dat Burgernet een belangrijke rol zou gaan spelen bij de verbetering van de veiligheid en de leefbaarheid in de buurt, en zij blijken dat achteraf ook niet als zodanig te ervaren.

De deelnemers vinden dat de politie haar taak door Burgernet beter doet, zij hebben meer vertrouwen in de politie, beoordelen het functioneren van de politie hoger en voelen zich veiliger in hun gemeente. In de eigen buurt zijn, op een enkele uitzondering na, geen effecten te meten bij de manier waarop Burgernetdeelnemers onveiligheid beleven en zich al dan niet onveilig voelen. Zij zien ook niet dat daar iets verandert. In dit onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat de deelnemers zich op enigerlei wijze hebben blootgesteld aan risico's, bijvoorbeeld door zelfstandig op te treden naar aanleiding van een actie.

De gemeente is in het gehele proces een stuk minder zichtbaar dan de politie. Een deel van de gemeenten heeft ook gekozen voor een beperkte invulling van het bestuurlijke aspect van Burgernet. De potentiële betekenis van Burgernet voor de Integrale Veiligheidszorg mag in het gemeentelijke beleid zichtbaar zijn, de burgernetters valt het maar beperkt op. Zij oordelen in enkele opzichten wel iets positiever over het functioneren van de gemeente, in die zin doet de gemeente dus wel mee, maar het is duidelijk dat de politie voor de deelnemers de hoofdrol speelt.

Burgernet blijkt als organisatorisch concept en als (technisch) systeem in het algemeen goed te functioneren. Dat betekent niet dat er geen verbeteringen mogelijk zijn. Er zijn nog steeds technische onvolkomenheden (met name in de sfeer van de geautomatiseerde communicatie) die irritatie oproepen bij de deelnemers en voor verbetering in aanmerking komen.

De communicatie tussen de Burgernetdeelnemers en de verantwoordelijken binnen de (kleine) gemeenten is op een aantal punten risicovol en voor verbetering vatbaar. In de kleine gemeenten is de verbindingsschakel vaak afhankelijk van één persoon. Dat betekent niet alleen dat op vragen en klachten van deelnemers of buitenstaanders niet altijd even snel wordt gereageerd. Als de betrokkene er niet is, door ziekte, vakantie of vertrek, kan de communicatie gemakkelijk een groot probleem worden. De gemeente Gouda, die een gemeentelijk Klanten Contact Centrum heeft waarvan alle medewerk(st)ers een aparte opleiding hebben gehad in Burgernet en lijsten met vaak gestelde vragen (en de bijbehorende antwoorden) ter beschikking hebben kan wellicht als voorbeeld dienen. Dit probleem doet zich minder voor in de regio's die het contact met de deelnemers via de politie laten lopen. Maar het nadeel daarvan kan zijn dat op termijn de gemeentelijke betrokkenheid minder wordt. Burgernet komt immers op een grotere afstand te staan.

Het grootste risico voor een verdere uitbouw van Burgernet lijkt in deze fase toch de meldkamer. Hoewel de meldkamermedewerkers het belang van Burgernet onderschrijven, ziet men toch dat burgernetacties maar door een beperkt deel van de medewerkers worden uitgevoerd. Op de achtergronden daarvan is in het rapport ingegaan. De meldkamers verschillen in de mate waarin inspanningen worden gepleegd om dit probleem op te lossen. In vrijwel alle regio's overheerst het gevoel dat als de druk van de projectleider in deze fase zou wegvallen, het risico bestaat dat Burgernet langzaam uit zicht verdwijnt. Alleen in Utrecht hoort men die geluiden niet, de lange ervaring speelt daarbij ongetwijfeld een rol (hoewel ook daar geldt dat slechts een deel van de medewerkers met enige regelmaat acties start). Bij een landelijke implementatie van Burgernet zal de omvang van dit probleem naar alle waarschijnlijkheid groeien. De aanpak ervan dient onderdeel te zijn van een landelijke uitrolstrategie. Daarbij moet men tenminste denken aan:

- verdere training en begeleiding;
- inbedding in sturings- en beoordelingssystemen;
- langdurige aandacht van een projectleiding.

In deze fase van het traject is het niet goed mogelijk grip te krijgen op de bereidheid van regio's of gemeenten om Burgernet te (blijven) steunen. Wij zijn, op één kleine uitzondering na (één politieke partij in één gemeente), geen politiek of bestuurlijk verzet tegengekomen dat samenhangt met Burgernet als *Big-Brother*-ontwikkeling. Integendeel, Burgernet wordt breed omarmd in de deelnemende gemeenten. Maar het is ook niet zo dat in gemeenten die (nog) niet deelnemen maar wel in aanmerking komen om in een volgende fase te gaan participeren geen aarzelingen bestaan. Dat beeld verschilt tussen gemeenten. Wel komt naar voren dat de bereidheid financieel bij te dragen zeker geen gelopen koers is. In een aantal pilotregio's gaat de projectorganisatie ervan uit, gelet op de besluitvorming tot dusverre, dat de financiering geen problemen zal opleveren. Er is een duidelijk uitgesproken bereidheid om Burgernet te continueren en de benodigde financiën zijn al gereserveerd in de begrotingen

voor de komende jaren. Binnen andere regio's is dat onhelder of wordt er getwijfeld. Zeker in een tijd van bezuiniging kan de financiering voor bijvoorbeeld de politie (die in de huidige opzet het leeuwendeel van de decentrale kosten voor haar rekening neemt) problemen opleveren. Niet zozeer dat de regio's niet bereid zijn kosten te maken, maar het valt slecht te voorspellen of de kostenpost van Burgernet het niet in een aantal regio's zal afleggen tegen andere prioriteiten. Op het niveau van de aan de pilot deelnemende gemeenten hebben wij geen terughoudendheid gemerkt met de bereidheid de huidige kosten (communicatie en relatiebeheer) te betalen, maar als ook een deel van de structurele kosten op de gemeenten zou worden afgewenteld óf als de bestuurlijke component van Burgernet zich onvoldoende zou ontwikkelen, dan is de kans op problemen in de toekomst fors. Besluitvorming hieromtrent zal sterk afhangen van de vraag wie welk deel van de kosten voor zijn of haar rekening gaat nemen. Dit zal uiteraard de uitkomst zijn van politieke en bestuurlijke afwegingen en onderhandelingen, maar de bereidheid om structureel forse bedragen te investeren staat zeker niet bij voorbaat vast. Dat maakt overigens ook de relatie met andere systemen (zoals Amber-Alert) ingewikkeld. Als Burgernet immers niet landelijk zou worden geïmplementeerd, dan vergroot dat de kans dat verschillende systemen naast elkaar blijven bestaan.

BIBLIOGRAFIE

- Ahabad, O, M. Yaqin, S. Bazzat en D. Bechan, *Onderzoek naar de rol van de gemeenten binnen Burgernet*. Hogeschool Utrecht: 2009.
- Denkers, F.A.C.M, *Op eigen kracht onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*. Lelystad: 1993.
- Garland, D, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: 2001.
- Gorissen, I. en J. de Groot, *Burgernet. Van implementatie naar participatie*. Hogeschool Utrecht, 2008.
- Gunther Moor, L. en R. Johannink, *Gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid*. Dordrecht: 2006.
- Gunther Moor, L. en J. Peeters, *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus*. Dordrecht: 1996.
- Gunther Moor, L. en B. van Stokkom, *Herstelrechtelijke politiepraktijken in Nederland en België*. Dordrecht: 2009.
- Harland, P., J. Meppelink en P. Versteegh, *Effectevaluatie SMS-Alert in Haaglanden: ervaringen en meningen van deelnemers*. Den Haag: 2008.
- Intomart, *Burgernet na één jaar*. Hilversum: 2005.
- Keijzer, N., *Burgernet in Delft?* Universiteit Leiden: 2008.
- Meerdinkveldboom, M. en J. Terpstra, *Burgeringrijpen. Een onderzoek naar ingrijpen door burgers bij situaties van (dreigende) criminaliteit en overlast*. Dordrecht: 2009.
- Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden*. Rapport van de Commissie Sociale Zelfredzaamheid van de Stichting Maatschappij en Politie, Arnhem: 1990.
- Oostveen, A. van en G. Terhenne, *Burgerparticipatie: meedoen voor spek en bonen?* Universiteit Leiden: 2008.
- Veer, G. van der, *Burgernet. Een studie naar in hoeverre Friese gemeenten zijn voorbereid op de komst van Burgernet*. 2009
- Wit, E. de, *Maakt samenwerken het verschil?* Erasmus Universiteit. Rotterdam: 2006.