

Column

Zelforganisatie in het veiligheidsdomein vraagt om meer dan zelfregulering

Rianne Dekker*

Waar openbare orde en veiligheid vaak als kerntaken van de overheid worden beschouwd, bestaat er vandaag de dag steeds meer zelforganisatie door burgers in het veiligheidsdomein. Zo kent Nederland inmiddels meer dan 3500 Whatsapp-buurtpreventieteams en zo'n 700 patrouillerende groepen.¹ Naast buurtwachten die lokaal opereren bestaan er groepen die zich bezighouden met specifieke vormen van onveiligheid en criminaliteit zoals vermiste personen en cybercrime. Zo bestaan er verschillende zoekteams van vrijwilligers en kent Nederland ook meerdere groepen van zelfbenoemde 'pedojagers'.

Zelforganisatie in het veiligheidsdomein wordt mogelijk gemaakt door nieuwe technologieën die betaalbaar en toegankelijk zijn geworden voor particulieren zoals deurbelcamera's, *dashcams* en *trackings tags*. Ook is het geen toeval dat zelforganisatie vooral via sociale media plaatsvindt. Via socialemediaplatforms ontmoet men anderen met gelijke zorgen of interesses. Ook is er een schat aan informatie te vinden en biedt de online omgeving gereedschappen om openbronnsonderzoek te doen.

De inzet van steeds professionelere surveillance- en opsporingsmethoden door burgers bevindt zich in een juridisch grijs gebied. Waar politieoptreden nauwkeurig is

genormeerd en private recherche een vergunningsplichtige activiteit is, bestaat er nauwelijks regelgeving met betrekking tot burgertoezicht en -opsporing. Burgers mogen hun ogen en oren openhouden en beschikbare informatie verzamelen zolang zij geen strafbare feiten plegen tijdens hun speurwerk. Uit jurisprudentie blijkt dat onrechtmatigheden in de verzameling van bewijs er zelden toe leiden dat het niet kan worden gebruikt als bewijsmateriaal in een strafzaak.² Alleen eigenrichting is duidelijk begrensd: burgers mogen alleen onder zeer specifieke omstandigheden een verdachte aanhouden en daarbij niet zomaar geweld gebruiken.

Bij zelforganisatie gaat het om maatschappelijke initiatieven van burgers die grotendeels los van bestaande instituties ontstaan en waarbij de organisatie en uitvoering van publieke diensten in handen blijft van burgers.³ Burgers vervangen niet simpelweg de overheidsdiensten, maar experimenteren met nieuwe manieren om publieke diensten vorm te geven, die beter passen bij de lokale behoefte. Zo bestaan er initiatieven die innovaties op het gebied van verduurzaming of in de kleinschalige zorg voortbrengen. Ook in het veiligheidsdomein geven burgers een andere invulling aan de politietaken.

Allereerst houden burgers er hun eigen definities van deviantie op na. Enerzijds worden – passend in een trend van securitisering – kleine overtredingen inclusief vormen van immoreel maar niet illegaal gedrag, niet ge-

29

* Dr. R. Dekker is universitair docent en onderzoeker bij het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Zij onderzoekt online zelforganisatie in het veiligheidsdomein en de reacties vanuit politie en justitie in het kader van haar onderzoeksproject 'To the rescue or going rogue?' met projectnummer VI.Veni.211R.032 van het onderzoeksprogramma Veni SGW dat is gefinancierd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

1 V. Lub, *De burger kijkt mee. De groei van buurtpreventie en gemeentelijk veiligheidsbeleid*, Utrecht: CCV 2019. Zie ook WhatsApp BuurtPreventie, samen houden we de buurt veilig (wabp.nl).

2 Zie recent nog HR 12 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1159, NJ 2023/340, m.nt. J. Reijntjes.

3 M. Bokhorst, J. Edelenbos, J. Koppenjan & M. Oude Vrielink, 'Burgercoöperaties: Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', *Bestuurskunde* 2015, afl. 2, p. 3-16; M. Igalla, J. Edelenbos & I. van Meerkerk, 'What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support', *Public Management Review* 2020, nr. 4, p. 602-632.

tolereerd en buitenproportioneel aan de digitale schandpaal genageld.⁴ Anderzijds worden gevallen van volgens het strafrecht ernstige vergrijpen vanuit sympathie voor verdachten en veroordeelden soms goedgepraat en met de mantel der liefde bedekt. De prioritering van zaken wordt gevoed door socialemedialogica van indrukwekkende beelden en algoritmes die de aandacht van online gemeenschappen verder kanaliseren.

Burgertoezicht en burgeropsporing hanteren ook andere normen op het gebied van privacy. Hoewel camera's uitsluitend gericht mogen zijn op de eigen woning of het eigen terrein, filmt het merendeel van de particuliere camera's ook de publieke ruimte. Ook worden beelden van personen bewaard en gedeeld zonder acht te slaan op regelgeving rond privacy. *Naming and shaming* wordt gebruikt als vorm van bestraffing.⁵ Zoals een van mijn respondenten het verwoordde: 'Als je iets doet wat strafbaar is, bestaat privacy schending gewoon niet'.

Burgertoezicht en -opsporing is niet gehouden aan procedures voor bijvoorbeeld navolgbaarheid, het voorkomen van tunnelvisie of het rechtmatig verkrijgen van bewijs.

Hoewel burgers daarom soms sneller dan de politie de juiste verdachte in beeld hebben of een vermiste persoon weten te vinden, leidt het ontbreken van *checks and balances* er ook toe dat burgeropsporing sneller ontspoot. Zo houden buurtpreventiegroepen er vooroordeelen op na bij het signaleren van verdachte personen en mondde de online zoektocht naar de dader van de Boston Marathon Bombing in 2013 uit in een 'racist *Where's Wally?*' waarbij een verkeerde persoon als dader werd aangewezen.⁶ Onder invloed van socialemedialogica treedt er een scoringsdrang op waarbij het spoedig oplossen van een zaak belangrijker wordt geacht dan de weg ernaartoe.

Bij zelforganisatie op verschillende terreinen spelen toezichthouders een rol. Zo houdt de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd toezicht op zorginstellingen die als coöperatie worden opgezet en gefinancierd. In het veiligheidsdomein is het toezicht op en de regulering van zelforganisatie opvallend afwezig. Tot dusver zien we vooral reacties op incidenten. Initiatieven die leiden tot bruikbare informatie worden geprezen, maar vormen van zelforganisatie die leiden tot eigenrichting worden sterk veroordeeld.⁷ Ook wijzen toezichthouders naar elkaar. Zo is de Autoriteit Persoonsgegevens geïrriteerd dat de politie via de registratie van particuliere camera's het onrechtmatig filmen van de openbare ruimte aanmoedigt. De politie wijst er op haar beurt op dat privacy-wetgeving de taak van de Autoriteit Persoonsgegevens

is en dat het uiteindelijk aan de rechter is om te bepalen of particuliere camerabeelden als bewijsmateriaal mogen worden gebruikt.⁸

Het uitblijven van regulering en de ambivalente reacties op incidenten zijn ten dele begrijpelijk: ten eerste is zelforganisatie in het veiligheidsdomein zeer divers en nog volop in ontwikkeling. Er is behoefte aan meer inzicht in het fenomeen. Alleen dan kan beleid gevoerd worden dat niet afhankelijk is van de toevallige uitkomsten, maar stuurt op de gehanteerde methoden. Daarnaast is de terughoudendheid te verklaren vanuit de aard van de publieke taak; regulering kan het signaal afgeven dat het geweldsmonopolie niet langer alleen bij de overheid ligt.

Omdat zelforganisatie in het veiligheidsdomein niet alleen bestaat ten behoeve van de eigen gemeenschap maar ook gericht is tegen de ander, is zelfregulering onvoldoende. Voormalig voorzitter van het College van Procureurs-Generaal Harm Brouwer stelde in 2008 al: 'We willen niet in een politiestaat leven, maar al helemaal niet in een amateurpolitiestaat'.⁹ Er is behoefte aan eenduidige richtlijnen vanuit gemeenten, politie en Openbaar Ministerie over de terreinen en manieren waarop burgertoezicht en -opsporing ondersteunend kunnen zijn voor de politietaak. Een eerste aanzet hiervoor is gegeven in het handboek *Eerste hulp bij opsporing* dat bedoeld is voor slachtoffers van misdaad.¹⁰

Het is echter naïef om te denken dat alle zelforganiserende groepen, waaronder die welke vanuit wantrouwen naar politie en justitie opereren, zich aan voorgeschreven normen zullen houden. De normering van burgertoezicht en -opsporing is niet mogelijk zonder ook de politiefunctie kritisch tegen het licht te houden. Achter de populariteit van zelforganisatie gaat een veranderde behoefte schuil voor de aanpak van criminaliteit en overlast. Ook onze gebruiken en verwachtingen op het gebied van privacy en het delen van gegevens – het terrein van de Autoriteit Persoonsgegevens – veranderen snel onder invloed van het groeiende aantal camera's en de openbaarheid van sociale media. Daarom is het belangrijk om een maatschappelijke en politieke discussie te voeren over verantwoordelijkheidsdeling in het veiligheidsdomein en welke normen en uitkomsten we daarin belangrijk vinden.

4 D. Trottier, 'Digital vigilantism as weaponisation of visibility', *Philosophy & Technology* 2017, nr. 1, p. 55-72;

P. Vasterman, 'Het digitale schandaal als vorm van eigenrichting', *Cahiers Politiestudies* 2017, nr. 2, p. 105-121.

5 Trottier 2017

6 V. Lub, 'Neighbourhood watch: Mechanisms and moral implications', *The British Journal of Criminology* 2018, nr. 4, p. 906-924; J. Nhan, L. Huey & R. Broll, 'Digitantism: An analysis of crowdsourcing and the Boston marathon bombings', *British Journal of Criminology* 2017, nr. 2, p. 341-361.

7 Politie en OM: Stop met 'pedojagen!', Nieuwsbericht Openbaar Ministerie 13 november 2020.

8 I. Venneman, 'Slimme deurbel leidt tot hausse aan privacyklachten, veel burgers voelen zich bespied', *De Volkskrant*, 24 februari 2024, p. 5.

9 Goncalveslezing 15 februari 2008.

10 TNO, *Eerste hulp bij opsporing. Handboek burgerdetectives*, 2022.