



## Handelen naar waarheid

**Sterkte- zwakteanalyse  
van de opsporing**

Sander Huisman  
Michiel Princen  
Peter Klerks  
Nicolien Kop

**Handelen naar waarheid**

Sterkte-zwakteanalyse van de opsporing

Sander Huisman, Michiel Princen, Peter Klerks en Nicolien Kop

2016

## 2 Handelen naar waarheid

Dit boek is 6 mei 2016 als pdf opgeleverd aan de opdrachtgever en 19 mei j.l. gepubliceerd op internet (website Politie en Tweede Kamer).

De boodschap en inhoud van dit boek komen overeen met genoemde publicatie. Er heeft echter nog wel een redactionele slag plaatsgevonden op de originele tekst. Dit betekent dat er kleine verschillen zitten tussen het origineel en dit boek.

Het betreffen tekstuele aanpassingen, bijvoorbeeld correcte schrijfwijze van woorden (aan elkaar of juist los), opsommingen die nu herkenbaar worden gepresenteerd, literatuurverwijzingen die zijn geüniformeerd en ontbrekende afkortingen die zijn opgenomen in de afkortingenlijst.

Verder is de nummering van de tussenkopjes in hoofdstuk 2 verwijderd, net als drie illustraties en zijn enkele toelichtende zinnen ingevoegd waar de tekst politiejargon betrof.

#### 4 Handelen naar waarheid

## Over de auteurs

In opdracht van het Programmateam Herijking Opsporing is voor deze sterkte-zwakteanalyse een team van auteurs samengesteld, bestaande uit:

**Drs. Sander Huisman** is historicus en heeft sinds 2003 verschillende functies in het opsporingsdomein vervuld. Van 2003 tot 2008 was hij onderzoeker bij de dienst Nationale Recherche. Van 2009 tot 2012 was hij bij deze dienst teamleider van onderzoekers en analisten. Sinds 2012 werkt hij als adviseur bij de Staf Korpsleiding, waar hij zich richt op diverse opsporingsonderwerpen. Vanaf 1998 heeft hij in (internationale) vakbladen geschreven over internationale veiligheidsvraagstukken en politiesamenwerking, en over verschillende facetten van georganiseerde misdaad.

**Michiel Princen** werkte van 2004 tot 2014 bij de eenheid Amsterdam, eerst als analist bij de financiële recherche en later als financieel rechercheur. Na zijn vertrek verscheen in 2015 van zijn hand het boek *De gekooide recherche*. Sindsdien is hij in nagenoeg alle eenheden, op de Politieacademie en de School voor Politie Leiderschap te gast geweest op rechercheafdelingen en themadagen om te debatteren over de politiecultuur in relatie tot de effectiviteit.

**Dr. Peter Klerks** is sinds 1993 als politicoloog en criminoloog actief in het opsporingsdomein. Sinds 2010 werkt hij als raadgever bij het Parket-Generaal, waar hij de top van het Openbaar Ministerie adviseert over onder meer opsporing en de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Voorts is hij sinds 2000 als onderzoeker, lector en nadien als docent en examinator Recherchekunde werkzaam bij de Politieacademie. Hij publiceerde tientallen artikelen, boeken, rapporten, beleidsnota's en columns over *intelligence*, opsporing en criminaliteitsbestrijding.

**Dr. Nicolien Kop** is psycholoog en sinds 2010 lector Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde aan de Politieacademie. Sinds begin jaren negentig doet zij op breed terrein onderzoek bij en naar de politie, waarvan de afgelopen veertien jaar specifiek binnen de opsporing. Hierover publiceert zij regelmatig. Voorheen werkte zij als onderzoeker bij de Universiteit Utrecht en Clingendael. In 2012 sprak zij haar lectorale rede uit: *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing*. Verder is zij als copromotor betrokken bij diverse promotietrajecten en voert peer reviews uit in de opsporing.

## 6 Handelen naar waarheid

# Inhoudsopgave

	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>1</b>	<b>Context van de opsporing</b>	<b>23</b>
1.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	23
1.2	Ontwikkelingen in relatie tot misdaad(bestrijding)	24
1.3	Internationaal perspectief	27
1.4	Historisch perspectief	28
<b>2</b>	<b>Vakmanschap</b>	<b>35</b>
2.1	Opsporing en vakmanschap	35
2.2	Bestaand vakmanschap	36
2.3	Schaarse of ontbrekende bekwaamheden	38
2.4	Nieuwe eisen aan vakmanschap	44
2.5	Spanning tussen vakmanschap en protocollering	54
2.6	Concluderende observaties	55
<b>3</b>	<b>Houding en gedrag</b>	<b>61</b>
3.1	Herkenning en symptomen	61
3.2	Reflectie, evaluatie en afweermechanismen	64

70

2.1Bestaa8dla



<b>6</b>	<b>Inrichting opsporingsveld en ketensamenwerking</b>	<b>107</b>
6.1	Intake en service	108
6.2	De relatie tussen uniformdienst en recherche	109
6.3	Opsporing bij basisteams en districtsrecherche	110
6.4	Rechercheondersteuning	114
6.5	Omgaan met informatie	116
6.6	De verhouding tussen informatie en tactiek	120
6.7	Capaciteit en onderbezetting	121
6.8	Burgerparticipatie	124
6.9	Ketensamenhang (opvolgsnelheid)	125
6.10	Politie en politiek: een relatie van framen en spinnen	131
6.11	Concluderende observaties	132
<b>7</b>	<b>Domein Bedrijfsvoering</b>	<b>137</b>
7.1	Faciliterend aan een wendbaar en adaptief operationeel werkveld	137
7.2	Ondersteunende infrastructuur	140
7.3	De vraag naar een hoog opleidingsniveau	142
7.4	Werving en selectie	146
7.5	Opleidingsaanbod	147
7.6	Loopbaanperspectief, doorstroom, uitstroom en kennisbehoud	150
7.7	De positie van hoger opgeleide nieuwkomers	154
7.8	Bezoldiging	156
7.9	Veel praten, weinig invoeren	156
7.10	Concluderende observaties	157
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>161</b>
8.1	Inleiding en globale probleemschets	161
8.2	Conclusies	163
8.3	Aanbevelingen	169
	<b>Appendix</b>	<b>171</b>
	<b>Afkortingenlijst</b>	<b>175</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>179</b>
	<b>Colofon</b>	<b>187</b>



## 10 Handelen naar waarheid

## Inleiding

### Achtergrond

De opsporing weet zich continu verzekerd van belangstelling. Het speuren in het ondergrondse, het blootleggen van misstanden, het voor de rechter brengen van verdachten: de waarheidsvinding spreekt tot de verbeelding. Het leidt tot structurele aandacht van het publiek, de pers en de politiek. Het is niet voor niets dat resultaten die worden bereikt door samenwerking, vasthoudendheid, spitsvondigheid en ook geluk in de spotlights staan.

Tegelijk is het geen geheim dat de opsporing over het algemeen moet verbeteren. Deze stellige uitspraak wordt onderbouwd door diverse onderzoeksrapporten en andere publicaties die de afgelopen jaren zijn verschenen (Kop et al. 2011, Algemene Rekenkamer 2012, Van der Torre et al. 2013, Malsch et al. 2015, Princen 2015, Van Wijk et al. 2016). De hierin geuite zorg over de prestaties in de opsporing gaf in de zomer van 2015 aanleiding om in de bredere herijking van de politie apart aandacht te schenken aan de opsporing. Eind november 2015 is de *Contourennota versterking opsporing* door de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden.

De Contourennota is mede gebaseerd op een analyse van knelpunten in de opsporing. Deze is in een kort tijdsbestek na de zomer van 2015 in een zeer dynamisch proces tot stand gekomen. In enkele weken is via verschillende collegiale netwerken en gremia bij politie en OM een breed en rijk geschakeerd beeld ontstaan. Dat beeld is afkomstig van de zogenoemde werkvloer tot afdelingshoofden, vanuit basisteams en districtsrecherche tot aan afdelingen regionale recherche en informatieorganisatie. In totaal hebben meer dan honderd collega's input geleverd. De tijd ontbrak voorafgaand aan de Contourennota om alle bijdragen van deze inventarisatie tot in detail bij de analyse te betrekken. Dit vormt de eerste gelegenheid om dat te doen.

### **Doelstelling en centrale vraag**

Deze analyse is een weerslag van onderzoek naar de eerder gesignaleerde knelpunten binnen de opsporing. Deze punten zijn naar voren gekomen uit de brede inventarisatie van het opsporingsveld. We hebben onderzoek gedaan naar bepalende voorwaarden voor effectief en goed opsporingswerk. Die hebben we gerangschikt naar deze zes domeinen:

- Vakmanschap
- Houding en gedrag
- Sturing en leiderschap
- Verandervermogen
- Inrichting opsporingsveld en ketensamenwerking
- Bedrijfsvoering

Vervolgens hebben we gekeken in hoeverre de organisatie en haar medewerkers hieraan op dit moment voldoen. De analyse moet leiden tot het identificeren van maatregelen die (kunnen) bijdragen aan een verbeterde opsporing. Hiertoe zijn er drie leidende veranderopgaven, namelijk het vergroten van het adaptief vermogen, het lerend vermogen en de verbinding met de omgeving van de opsporing. Deze drie veranderopgaven heeft de minister ook aan de Tweede Kamer meegedeeld. In de in september 2015 opgestelde probleem-analyse werden daarnaast ook tekortkomingen vastgesteld in het actievermogen van de opsporing. De analyse constateerde een kennelijk onvermogen van de organisatie om voldoende slagvaardig tot concrete verbeteringen te komen in de organisatie, werkpraktijk en cultuur. Het actievermogen ontbrak op onder meer de personeelswerving, de versterking van noodzakelijke kennis en vaardigheden van medewerkers, het tot stand brengen van effectievere sturing, een betere informatieorganisatie en het aanpakken van de knellende bedrijfsvoering. Zoals een deelnemer aan een van de sessies het formuleerde: ‘Veel focus op vernieuwing, maar ondertussen komt het niet van de grond.’

Dit leidt tot de volgende doelstelling en centrale vraag:

- Doelstelling:           Identificeer en analyseer de huidige sterktes en zwaktes binnen de opsporing, om te komen tot aanbevelingen, zodat de opsporing is toegerust voor huidige en toekomstige uitdagingen.
- Centrale vraag:       Welke maatregelen kunnen de veranderopgaven binnen de opsporing verwezenlijken?

## Onderzoeksvragen

In de behandeling van zorgen over, en knelpunten van de opsporing in de Contourennota, is er bijzondere aandacht voor het begrip kwaliteit. In navolging van de Contourennota beschouwen we in deze rapportage kwaliteit als meervoudig begrip. Het gaat daarbij om maatschappelijke kwaliteit, kwaliteit van de organisatie en kwaliteit van het vakmanschap. Daarbinnen moeten het adaptieve, lerende vermogen en de actiesnelheid van de politieorganisatie worden vergroot. Maatschappelijke kwaliteit van de opsporing heeft in essentie betrekking op de effectiviteit ervan: zijn de interventies betekenisvol? Daarbij wordt naast strafrechtelijke sancties ook gekeken naar preventie, afpakken van vermogen, bestuurlijke maatregelen of hulpverlening. Kwaliteit van de organisatie duidt op het vermogen om in te spelen op de veranderingen in de criminaliteit en de samenleving, en daarbij effectief te kunnen opereren in de opsporingsketen. De kwaliteit van het vakmanschap ten slotte heeft betrekking op de individuele politiemedewerkers en leidinggevendenden in het opsporingsproces. Deze invulling aan het begrip kwaliteit gaf richting aan de verdieping die in deze analyse wordt gemaakt.

### *Wat zijn de voorwaarden voor researchewerk?*

Hieruit kan deze vraag worden gedistilleerd: wat zijn de voorwaarden voor effectief en kwalitatief goed researchewerk? We beantwoorden deze vraag door in te gaan op de zes geselecteerde domeinen. Welke elementen worden vanuit literatuur en gesprekken aangedragen als knelpunt of als kracht voor:

- vakmanschap;
- houding en gedrag;
- sturing en leiderschap;
- verandervermogen;
- inrichting van de opsporing en de veiligheidsketen, en de samenwerking daarbinnen;
- bedrijfsvoering?

In alle gesprekken, sessies en veel documenten kwamen zingeving, bezieling, bevlogenheid, passie en motivatie aan de orde. Dit is een generieke grondstof die dus ook in alle hoofdstukken langskomt.

### *Begripsafbakening: wat verstaan we onder opsporing?*

In de Contourennota is *opsporing* beschouwd in de breedste zin van het woord; het begrip heeft betrekking op alle medewerkers van het korps: in de basisteams, bij de districtsrecherches, bij de regionale en landelijke recherche, bij Intake en Service (en aangifte), de informatieorganisatie en de forensische opsporing. Juridisch gezien wordt volgens artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering onder opsporing verstaan: 'het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.' Grondslag van de opsporing is de waarheids-

vinding om onwettig gedrag te corrigeren, zoals dit zich voltrekt in de strafrechtsketen.

In de onderhavige verdiepende probleemanalyse hanteren wij verder de uitgangspunten zoals Klerks heeft opgesteld. Opsporing is een kerntaak van de nationale politie. Het betreft een eigenstandig werkproces, maar wij beschouwen het in de relevante context, omdat het onlosmakelijk is verbonden met de overige, onderling samenhangende politieke kerntaken handhaving en hulpverlening. Opsporing vindt derhalve plaats vanuit de hele politieorganisatie, van de basisteams tot de Dienst Landelijke Recherche. De opsporing richt zich op het voorkomen, tegengaan en oplossen van criminaliteitsproblemen van velerlei aard: van eenvoudige winkeldiefstal tot moord, cyberafpersing, complexe fraudes en grootschalige drugshandel (Klerks 2010).

Naarmate de criminaliteit zwaarder en complexer wordt, wordt deze doorgaans door een centraler geplaatste afdeling afgehandeld. De in opsporing gespecialiseerde afdelingen worden als recherche aangeduid; opsporingsambtenaren die zijn gespecialiseerd in het onderzoeken van criminaliteit worden *rechercheurs* genoemd. Zodoende kan de aangifte van bijvoorbeeld een fraudezaak worden opgenomen aan een wijkbureau, waarna het proces-verbaal wordt doorgeleid naar de districtsrecherche of zelfs naar een landelijke recherche-dienst. Bij de recherche bestaan er generieke afdelingen, gespecialiseerde afdelingen (bijvoorbeeld voor financieel-economische of cybercriminaliteit) en ondersteunende diensten (zoals voor complexe forensische opsporing en de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen en -tactieken).

### **Onderzoeksmethode**

In deze analyse is de onderzoeksmaterie op diverse manieren opgebouwd:

- (a) Zoals hiervoor al genoemd, is er op basis van een eerste probleemschets vanuit de hele politieorganisatie een brede respons gekomen. Deze respons is geïnventariseerd en geordend.
- (b) Er is literatuuronderzoek uitgevoerd, waarbij vooral gebruik is gemaakt van publicaties die de laatste vijf jaar zijn verschenen.
- (c) Er zijn (ongestructureerde) interviews gehouden met diverse deskundigen uit het rechercheveld en werkbezoeken afgelegd bij verschillende opsporingsafdelingen.
- (d) Er is gebruikgemaakt van de actieve betrokkenheid van professionals uit het opsporingsveld. Deze veertien personen (meest recherchekundigen) zijn in drie sessies bevraagd op diverse onderwerpen. Ook hebben ze allerlei deelopdrachten uitgevoerd, zoals literatuurstudie en het opstellen van persoonlijke essays.

- (e) Er is een reflectienetwerksamengesteld, bestaande uit ruim dertig professionals vanuit de politie en partnerorganisaties in de veiligheidsketen, waarmee in acht sessies van gedachten is gewisseld over onderwerpen binnen de domeinen. In deze sessies hebben we ook gesproken met hrm-professionals, wetenschappers, onderzoeksjournalisten en vertegenwoordigers van politievakbonden en ondernemingsraad.
- (f) Tot slot zijn onze voorlopige bevindingen in een feedbackfase op papier gedeeld met 25 betrokkenen waaronder een recherchechef, een programmadirecteur, officieren van justitie en recherche medewerkers uit verschillende eenheden en afdelingen. Voorts is in deze fase een presentatie verzorgd voor het tactisch afstemmingsoverleg van de recherchechefs en recherche-officieren.

### **Observaties tijdens het onderzoek**

Tijdens de genoemde gesprekken, reflectiesessies en werkbezoeken zijn het enthousiasme over het recherchevak en de openheid van gesprekspartners opgevallen om over sterktes en zwaktes in de opsporing te praten. Daaruit kwam een duidelijke drive naar voren om het recherchewerk effectiever te maken. Voorbeelden van goede ervaringen en experimenten werden aangevoerd, zoals het Team High Tech Crime van de Landelijke Eenheid, de ondermijningsaanpak in Zuidelijk Nederland, het overvallenteam in de eenheid Rotterdam, een flexibeler inzet en roostering van de recherche in diverse eenheden, het ‘regelarme’ basisteam De Meierij en de hoogwaardige data-analyse via de Raffinaderij waar grote hoeveelheden data landelijk kunnen worden ontsloten, geanalyseerd en gevisualiseerd. Met deze analyse hebben we niet een (zoveelste) beschrijving willen geven van uitsluitend knelpunten in de opsporing. We hechten eraan dit te benadrukken. Het is niet onze intentie om alle medewerkers in de opsporing over één kam te scheren. De analyse gaat niet alleen over de kwaliteit van vakmanschap of van sturing, maar ook over abstractere aspecten als samenhang en samenwerking in de strafrechtketen. In onze beleving zijn de vruchtbaarste vragen: ‘Hoe doen we ons werk?’ en ‘Hoe kan een analyse ons helpen om dit belangrijke vak nog professioneler uit te oefenen?’ Het is onze bedoeling geweest om, door het bijeenbrengen van bruikbare inzichten uit studies en praktijk, vooral die collega’s te ondersteunen en inspireren die proberen bij te dragen aan een betere opsporing, maar die daarbij te vaak tegen grote weerstand aanlopen.

Tegelijkertijd, als we het woord *knelpunt* zouden vermijden, kan het beeld ontstaan of in stand worden gehouden dat alles goed is zoals het is. Om verandering en verbetering mogelijk te maken, is zowel gevoel van urgentie, (zelf)inzicht als draagvlak nodig. Dat vraagt om een professionele, volwassen discussie waarbij zo veel mogelijk betrokkenen actief meedoen. Deze analyse



hoopt daarin een positieve rol te spelen. Onze zoektocht heeft een schat aan feiten en argumenten opgeleverd over successen en onwelgevallige werkelijkheden. De rapportage geeft dit waardevolle materiaal terug aan de opsporing, zodat zij kan handelen naar waarheid.

### **Leeswijzer**

In de volgende hoofdstukken behandelen we achtereenvolgens de zeven domeinen: in hoofdstuk 1 context van de opsporing, daarna vakmanschap, houding en gedrag, sturing en leiderschap, verandervermogen, inrichting opsporingveld en ketensamenwerking, en in hoofdstuk 8 Bedrijfsvoering. Het afsluitende hoofdstuk 9 bevat conclusies en aanbevelingen.

Tot slot nog een laatste opmerking. De looptijd van het onderzoek was buitengewoon kort, namelijk slechts drie maanden. Hoewel wij ons uiterste best hebben gedaan zorgvuldig te zijn in het gebruiken van wetenschappelijke inzichten, beseffen we terdege dat we niet alle beschikbare literatuur optimaal hebben kunnen verwerken

Vervolgens hebben we gekeken in hoeverre de organisatie en haar medewerkers hieraan op dit moment voldoen. De analyse moet leiden tot het identificeren van maatregelen die (kunnen) bijdragen aan een verbeterde opsporing. Hiertoe zijn er drie leidende veranderopgaven, namelijk het vergroten van het adaptief vermogen, het lerend vermogen en de verbinding met de omgeving van de opsporing. Deze drie veranderopgaven heeft de minister ook aan de Tweede Kamer meegedeeld. In de in september 2015 opgestelde probleemanalyse werden daarnaast ook tekortkomingen vastgesteld in het actievermogen van de opsporing. De analyse constateerde een kennelijk onvermogen van de organisatie om voldoende slagvaardig tot concrete verbeteringen te komen in de organisatie, werkpraktijk en cultuur. Het actievermogen ontbrak op onder meer de personeelswerving, de versterking van noodzakelijke kennis en vaardigheden van medewerkers, het tot stand brengen van effectievere sturing, een betere informatieorganisatie en het aanpakken van de knellende bedrijfsvoering. Zoals een deelnemer aan een van de sessies het formuleerde: 'Veel focus op vernieuwing, maar ondertussen komt het niet van de grond.'

Dit leidt tot de volgende doelstelling en centrale vraag:

Doelstelling:       Identificeer en analyseer de huidige sterktes en zwaktes binnen de opsporing, om te komen tot aanbevelingen, zodat de opsporing is toegerust voor huidige en toekomstige uitdagingen.

Centrale vraag:     Welke maatregelen kunnen de veranderopgaven binnen de opsporing verwezenlijken?

## Onderzoeksvragen

In de behandeling van zorgen over, en knelpunten van de opsporing in de Contourennota, is er bijzondere aandacht voor het begrip kwaliteit. In navolging van de Contourennota beschouwen we in deze rapportage kwaliteit als meervoudig begrip. Het gaat daarbij om maatschappelijke kwaliteit, kwaliteit van de organisatie en kwaliteit van het vakmanschap. Daarbinnen moeten het adaptieve, lerende vermogen en de actiesnelheid van de politieorganisatie worden vergroot. Maatschappelijke kwaliteit van de opsporing heeft in essentie betrekking op de effectiviteit ervan: zijn de interventies betekenisvol? Daarbij wordt naast strafrechtelijke sancties ook gekeken naar preventie, afpakken van vermogen, bestuurlijke maatregelen of hulpverlening. Kwaliteit van de organisatie duidt op het vermogen om in te spelen op de veranderingen in de criminaliteit en de samenleving, en daarbij effectief te kunnen opereren in de opsporingsketen. De kwaliteit van het vakmanschap ten slotte heeft betrekking op de individuele politiemedewerkers en leidinggevendenden in het opsporingsproces. Deze invulling aan het begrip kwaliteit gaf richting aan de verdieping die in deze analyse wordt gemaakt.

### *Wat zijn de voorwaarden voor researchewerk?*

Hieruit kan deze vraag worden gedistilleerd: wat zijn de voorwaarden voor effectief en kwalitatief goed researchewerk? We beantwoorden deze vraag door in te gaan op de zeven geselecteerde domeinen. Welke elementen worden vanuit literatuur en gesprekken aangedragen als knelpunt of als kracht voor:

- context opsporing
- vakmanschap;
- houding en gedrag;
- sturing en leiderschap;
- verandervermogen;
- inrichting van de opsporing en de veiligheidsketen, en de samenwerking daarbinnen;
- bedrijfsvoering?

In alle gesprekken, sessies en veel documenten kwamen zingeving, bezieling, bevlogenheid, passie en motivatie aan de orde. Dit is een generieke grondstof die dus ook in alle hoofdstukken langskomt.

### *Begripsafbakening: wat verstaan we onder opsporing?*

In de Contourennota is *opsporing* beschouwd in de breedste zin van het woord; het begrip heeft betrekking op alle medewerkers van het korps: in de basisteams, bij de districtsrecherches, bij de regionale en landelijke recherche, bij Intake en Service (en aangifte), de informatieorganisatie en de forensische opsporing. Juridisch gezien wordt volgens artikel 132a van het Wetboek van Strafvordering onder opsporing verstaan: 'het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van

strafvorderlijke beslissingen.’ Grondslag van de opsporing is de waarheidsvinding om onwettig gedrag te corrigeren, zoals dit zich voltrekt in de strafrechtssketen.

In de onderhavige verdiepende probleemanalyse hanteren wij verder de uitgangspunten zoals Klerks heeft opgesteld. Opsporing is een kerntaak van de nationale politie. Het betreft een eigenstandig werkproces, maar wij beschouwen het in de relevante context, omdat het onlosmakelijk is verbonden met de overige, onderling samenhangende politieke kerntaken handhaving en hulpverlening. Opsporing vindt derhalve plaats vanuit de hele politieorganisatie, van de basisteams tot de Dienst Landelijke Recherche. De opsporing richt zich op het voorkomen, tegengaan en oplossen van criminaliteitsproblemen van velerlei aard: van eenvoudige winkeldiefstal tot moord, cyberafpersing, complexe fraudes en grootschalige drugshandel (Klerks 2010).

Naarmate de criminaliteit zwaarder en complexer wordt, wordt deze doorgaans door een centraler geplaatste afdeling afgehandeld. De in opsporing gespecialiseerde afdelingen worden als recherche aangeduid; opsporingsambtenaren die zijn gespecialiseerd in het onderzoeken van criminaliteit worden *chercheurs* genoemd. Zodoende kan de aangifte van bijvoorbeeld een fraudezaak worden opgenomen aan een wijkbureau, waarna het proces-verbaal wordt doorgeleid naar de districtsrecherche of zelfs naar een landelijke recherche-dienst. Bij de recherche bestaan er generieke afdelingen, gespecialiseerde afdelingen (bijvoorbeeld voor financieel-economische of cybercriminaliteit) en ondersteunende diensten (zoals voor complexe forensische opsporing en de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen en -tactieken).

### **Onderzoeksmethode**

In deze analyse is de onderzoeksmaterie op diverse manieren opgebouwd:

- (a) Zoals hiervoor al genoemd, is er op basis van een eerste probleemschets vanuit de hele politieorganisatie een brede respons gekomen. Deze respons is geïnventariseerd en geordend.
- (b) Er is literatuuronderzoek uitgevoerd, waarbij vooral gebruik is gemaakt van publicaties die de laatste vijf jaar zijn verschenen.
- (c) Er zijn (ongestructureerde) interviews gehouden met diverse deskundigen uit het rechercheveld en werkbezoeken afgelegd bij verschillende opsporingsafdelingen.
- (d) Er is gebruikgemaakt van de actieve betrokkenheid van professionals uit het opsporingsveld. Deze veertien personen (meest recherchekundigen) zijn in drie sessies bevraagd op diverse onderwerpen. Ook hebben ze allerlei deelopdrachten uitgevoerd, zoals literatuurstudie en het opstellen van persoonlijke essays.

- (e) Eris een reflectienetwerksamengesteld, bestaande uit ruim dertig professionals vanuit de politie en partnerorganisaties in de veiligheidsketen, waarmee in acht sessies van gedachten is gewisseld over onderwerpen binnen de domeinen. In deze sessies hebben we ook gesproken met hrm-professionals, wetenschappers, onderzoeksjournalisten en vertegenwoordigers van politievakbonden en ondernemingsraad.
- (f) Tot slot zijn onze voorlopige bevindingen in een feedbackfase op papier gedeeld met 25 betrokkenen waaronder een recherchechef, een programmadirecteur, officieren van justitie en recherche medewerkers uit verschillende eenheden en afdelingen. Voorts is in deze fase een presentatie verzorgd voor het tactisch afstemmingsoverleg van de recherchechefs en recherche-officieren.

### **Observaties tijdens het onderzoek**

Tijdens de genoemde gesprekken, reflectiesessies en werkbezoeken zijn het enthousiasme over het recherchevak en de openheid van gesprekspartners opgevallen om over sterktes en zwaktes in de opsporing te praten. Daaruit kwam een duidelijke drive naar voren om het recherchewerk effectiever te maken. Voorbeelden van goede ervaringen en experimenten werden aangevoerd, zoals het Team High Tech Crime van de Landelijke Eenheid, de ondermijningsaanpak in Zuidelijk Nederland, het overvallenteam in de eenheid Rotterdam, een flexibeler inzet en roostering van de recherche in diverse eenheden, het ‘regelarme’ basisteam De Meierij en de hoogwaardige data-analyse via de Raffinaderij waar grote hoeveelheden data landelijk kunnen worden ontsloten, geanalyseerd en gevisualiseerd. Met deze analyse hebben we niet een (zoveelste) beschrijving willen geven van uitsluitend knelpunten in de opsporing. We hechten eraan dit te benadrukken. Het is niet onze intentie om alle medewerkers in de opsporing over één kam te scheren. De analyse gaat niet alleen over de kwaliteit van vakmanschap of van sturing, maar ook over abstractere aspecten als samenhang en samenwerking in de strafrechtketen. In onze beleving zijn de vruchtbaarste vragen: ‘Hoe doen we ons werk?’ en ‘Hoe kan een analyse ons helpen om dit belangrijke vak nog professioneler uit te oefenen?’ Het is onze bedoeling geweest om, door het bijeenbrengen van bruikbare inzichten uit studies en praktijk, vooral die collega’s te ondersteunen en inspireren die proberen bij te dragen aan een betere opsporing, maar die daarbij te vaak tegen grote weerstand aanlopen.

Tegelijkertijd, als we het woord *knelpunt* zouden vermijden, kan het beeld ontstaan of in stand worden gehouden dat alles goed is zoals het is. Om verandering en verbetering mogelijk te maken, is zowel gevoel van urgentie, (zelf) inzicht als draagvlak nodig. Dat vraagt om een professionele, volwassen discussie waarbij zo veel mogelijk betrokkenen actief meedoen. Deze analyse hoopt daarin een positieve rol te spelen. Onze zoektocht heeft een schat aan

feiten en argumenten opgeleverd over successen en onwelgevallige werkelijkheden. De rapportage geeft dit waardevolle materiaal terug aan de opsporing, zodat zij kan handelen naar waarheid.

### **Leeswijzer**

In de volgende hoofdstukken behandelen we achtereenvolgens de zeven domeinen: in hoofdstuk 1 context van de opsporing, daarna vakmanschap, houding en gedrag, sturing en leiderschap, verandervermogen, inrichting opsporingenveld en ketensamenwerking, en in hoofdstuk 8 Bedrijfsvoering. Het afsluitende hoofdstuk 9 bevat conclusies en aanbevelingen.

Tot slot nog een laatste opmerking. De looptijd van het onderzoek was buitengewoon kort, namelijk slechts drie maanden. Hoewel wij ons uiterste best hebben gedaan zorgvuldig te zijn in het gebruiken van wetenschappelijke inzichten, beseffen we terdege dat we niet alle beschikbare literatuur optimaal hebben kunnen verwerken

**1**

**Context van de opsporing**



# 1 Context van de opsporing

## 1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Politie en OM stellen in de *Contourennota versterking opsporing* (2015; verder: *Contourennota*) vast dat diverse ontwikkelingen de rechtshandhaving, en daarmee de opsporing, voortdurend voor nieuwe uitdagingen stellen. Deze uitdagingen zijn inmiddels zo groot, dat van politie en OM een fundamentele herbezinning op de opsporing wordt gevraagd. De huidige opsporing is over het algemeen traditioneel ingericht op een opsporingsonderzoek, terwijl in de veranderende en digitaliserende samenleving criminelen over middelen beschikken om van afstand hun slag te slaan. Voor een deel van het politiewerk is en blijft de klassieke opsporing voldoende, maar op nieuwe vormen van criminaliteit die complexer en omvangrijker zijn, heeft de opsporing tot op heden onvoldoende antwoord. Door de toegenomen mobiliteit van personen, goederen en informatie zijn lokale en internationale criminaliteit steeds meer verweven geraakt en krijgt criminaliteit een groter bereik. Er is sprake van een vermenging van territoriale verschijnselen met virtuele verschijnselen (Kop 2012). Daarbij gaan de technologische ontwikkelingen snel; wat vandaag de dag gespecialiseerde kennis is, kan morgen gemeengoed zijn of achterhaald. Dit geldt niet alleen specifiek voor de opsporing, maar voor de hele samenleving.

Rotmans en Linden (2014) stellen dat we momenteel niet leven in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperken. Volgens hen bevindt de samenleving zich in een kantelperiode waarin wordt overgegaan naar een samenleving 3.0, een vervolg op samenleving 2.0 waar we honderdvijftig jaar geleden aan begonnen met de industriële revolutie. Kenmerken van deze kantelperiode zijn: van centraal naar decentraal, van top-down naar bottom-up, van grote organisaties naar slimme, platte organisaties, van systemen en structuren naar mensen en initiatieven, van vast en star naar vloeibaar en flexibel, en van een overheid die regisseert naar een overheid die faciliteert. Deze kanteling heeft betrekking op de hele samenleving en in alle branches. In die zin is het niet vreemd dat deze ontwikkeling, die instabiliteit en chaos met zich meebrengt ook bij de rechtshandhaving en in het bijzonder de opsporing zichtbaar wordt.

De kanteling betekent volgens Rotmans en Linden een fundamentele verandering in structuur, cultuur en werkwijze. Deze transitie is niet beïnvloedbaar door controle en beheersing, zij is namelijk te complex met te veel onzekerheden, maar is wel beïnvloedbaar door randvoorwaarden te scheppen om de richting en snelheid van de transitie te beïnvloeden. In diverse onderzoeken worden sig-



nalen en knelpunten van deze overgangsfase expliciet benoemd (onder andere Hoogenboom 2009, Kop et al. 2011, Kop 2012, De Blouw et al. 2015, Princen 2015). Ook in de gesprekken en reflectiesessies die we voor deze analyse organiseerden, zijn dergelijke punten besproken. Deze komen in de volgende hoofdstukken uitgebreid aan de orde.

De verwachtingen die politiek, bestuur, maatschappij en burgers van de politie hebben, veranderen. De politie en opsporingsorganisatie proberen zich aan te passen en voor te bereiden op de eisen van de huidige en toekomstige maatschappij. Hierbij probeert de politie actief partners te betrekken bij de handhavings- en opsporingstaak, want zij is zich er terdege van bewust dat veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid vereist. Grote vraagstukken rondom ondermijning, jihadisme, vluchtelingen en cyberdreigingen vragen, behalve een gezamenlijke aanpak, allereerst om een duidelijke visie die tot op heden lijkt te ontbreken. Keuzes maken en prioriteiten stellen is hierbinnen een van de kernaspecten. Er komen vaak allerlei (grootschalige) taken bij, zonder dat er taken afvallen. Om de visie te bepalen, biedt Sinek (2015) richting. Deze auteur geeft aan dat veel organisaties weten wat ze doen, sommigen weten ook hoe ze dat doen maar heel weinig weten *waarom*. Het waarom gaat om de doelstelling, oftewel: waar doe je het voor?

## 1.2 Ontwikkelingen in relatie tot misdaad(bestrijding)

Het *EU Drug Markets Report* (2016) geeft inzicht in de drugsmarkt van de Europese Unie. Uit het rapport blijkt dat Nederland een prominente plaats inneemt in zowel de productie als de smokkel van cannabis, cocaïne, heroïne en synthetische drugs. Ondanks alle technologische veranderingen is dit in de laatste dertig jaar vrijwel niet veranderd, en ook de komende decennia lijkt daar voorsnog weinig aan te veranderen. De productie van, en handel in verdovende middelen is gerelateerd aan andere criminaliteit, zoals excessief geweld en witwassen. Het rapport *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit* van het Openbaar Ministerie en de nationale politie (2014) laat ontwikkelingen op het terrein van liquidaties, motorbendes en hennepeteelt zien. Het concludeert dat de georganiseerde misdaad hardnekkig is en steeds nieuwe wegen naar financieel gewin zoekt.

Als antwoord op de zorgwekkende ontwikkelingen is in 2014 gestart met een geïntensiverde aanpak van ondermijnende criminaliteit in onder andere Zuid-Nederland en in de haven van Rotterdam. Het rapport onderstreept dat de aanpak van georganiseerde misdaad vasthoudend en meerjarig moet zijn om ook maar enig effect te bereiken en pleit dan ook voor een verdere kwalitatieve

versterking, waarbij de integrale aanpak en verdere samenwerking met lokaal bestuur, de Belastingdienst, andere partijen en burgers essentieel is (OM & NP 2015). Tegelijkertijd stelt het rapport dat door de bezuinigingen voor het OM en de reorganisatie bij de nationale politie de grenzen van het prestatievermogen bereikt zijn.

Naast de genoemde problematiek zijn er ook andere zaken die aandacht vragen. In tijden van terreurdreiging, spanningen onder voor- en tegenstanders van de opvang van asielzoekers, radicalisering, een toename van cybercrime en andere complexe veiligheidsvraagstukken rekent de Nederlandse samenleving te meer op de overheid, en specifiek de politie. Dat is terecht, maar daarin schuilt ook meteen een opdracht. Ondanks verhoogde burgerparticipatie beschikt de overheid bij uitstek over het mandaat, de menskracht, de informatie, de middelen en de wettelijke bevoegdheden om doortastend op te kunnen treden. De politie heeft een maatschappelijke taak en moet mee veranderen met ontwikkelingen die gaande zijn. Op vier relevante maatschappelijke ontwikkelingen gaan we kort in:

- de maatschappij wordt complexer en steeds digitaler;
- het vertrouwen in, en het effect van strafrecht is beperkt;
- de ontwikkelingen in wetgeving en de positie van het slachtoffer;
- de ontwikkeling van burgerparticipatie naar politieparticipatie.

Ten eerste: de maatschappij wordt complexer en steeds digitaler. Dankzij technologische mogelijkheden en netwerken ontstaan nieuwe vormen van criminaliteit en dus ook nieuwe of andere vormen van opsporen. Technische producten als smartphones, drones en 3D-printers worden steeds kleiner, sneller, goedkoper en toegankelijker. Hetzelfde geldt voor het digitale instrumentarium om misdaden mee te plegen. Nieuwe technologie levert nieuwe kansen op: de verwachting is dat de hoeveelheid data door het gebruik van apps en het *internet of things* de komende jaren explosief zal stijgen; een nieuwe gegevensbron voor toekomstige opsporingsonderzoeken.

Ten tweede: het vertrouwen in het effect van strafrecht is beperkt onder politiemensen. Uit onderzoek blijkt dat veel collega's ontevreden zijn over het functioneren van het strafrecht (Kort et al. 2015). Deze onvrede richt zich vooral op drie gebieden: de eisen die aan het bewijs worden gesteld, de hoogte van de opgelegde straffen en de toepassing van voorlopige hechtenis. Vier factoren dragen bij aan de ervaren onvrede:

- interne factoren bij de politie, onder andere een gebrek aan capaciteit, kennis en kwaliteit;
- een suboptimale relatie tussen politie en OM, er is onder andere een gebrek aan terugkoppeling;

- een verschil in perspectief tussen enerzijds politiemensen en anderzijds officieren en rechters (betrokkenheid versus distantie);
- de beperkte opvatting van politiemensen over de functies van het strafrecht (afschrikking en opsluiting versus preventie en resocialisatie).

Inmiddels is er sinds de publicatie van een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer (2012) meer aandacht voor de effectiviteit in de strafrechtketen. Dat is positief, want een gebrek aan vertrouwen van politiemensen in het strafrecht kan immers bedreigend zijn voor het functioneren en de legitimiteit van het strafrecht. Ook is een ontwikkeling gaande waar gezamenlijke en andersoortige interventies dan het strafrecht succesvol worden ingezet. Begrippen als *integraal werken en netwerkend werken* passen in die context. Ook hier geldt: 'zonder waarom, wat en hoe verlies je elke veldslag'. De doelstelling en het resultaat moeten leidend zijn, die vormen de motor van het netwerk (Project SPL Laboratoria 2015).

Ten derde: ook een groot aantal ontwikkelingen in de wetgeving heeft gevolgen voor de opsporing. Hierbij valt te denken aan de herziening van het Wetboek van Strafvordering, de raadsman bij het verhoor, de informatievoorziening voor verdachten en toenemende Europese wet- en regelgeving. Juridisch uit een en ander zich in verdere bescherming van de rechten van de verdachte. Voorts komt de positie van het slachtoffer meer centraal te staan; het kabinet-Rutte II heeft het slachtoffer centraal stellen tot een van de kernthema's benoemd. Dit heeft bijvoorbeeld bij de politie geleid tot de inrichting van centrale meldpunten voor slachtoffers en het binnen twee weken terugbellen van mensen die slachtoffer zijn geworden van woninginbraak. Bij het OM is een slachtofferloket ingericht en hebben slachtoffers van misdrijven (of hun nabestaanden) voor de rechter spreekrecht gekregen.

Ten vierde en tot slot: van burgerparticipatie naar politieparticipatie. De meerwaarde van burgers voor de opsporing wordt nog lang niet door iedereen erkend en gezien, terwijl de politie voor de opsporing van daders van misdrijven altijd afhankelijk is van de medewerking van de burger. Zonder burgers als getuige, slachtoffer of aangever is er geen opsporing mogelijk. Dat is eigenlijk nooit anders geweest, burgerparticipatie bij het politiewerk is van alle tijden (Reiner 2010). De informatie van burgers is waardevol en kan, of eigenlijk moet, beter worden benut. Zoals gezegd is de maatschappij steeds meer digitaal georiënteerd. De digitalisering leidt bijvoorbeeld ook tot verhoogde burgerparticipatie: meer mondige en zelfredzame burgers, die zelf opsporen met sociale media als Facebook, Twitter, Instagram, WhatsApp en websites voor de verspreiding van filmpjes en foto's. Kop en Van Duin (2016) stellen dat burgers hierdoor steeds meer leidend en bepalend zijn.

Langs allerlei lijnen helpen burgers elkaar, proberen zij criminaliteit te voorkomen, spelen zij een rol bij het zoeken en vervolgen van daders (*naming and shaming* bijvoorbeeld) en betrekken zij de politie en anderen daarbij voor zover dat wenselijk is. Juist sociale media geven hierbij steeds meer mogelijkheden (Kop et al. 2016). In Engeland en Wales is onlangs een initiatief gelanceerd waarbij vrijwilligers worden ingezet in de strijd tegen internetcriminaliteit. De overheid roept daar mensen met IT-kennis op om bij te dragen aan onderzoek. Hiervoor moeten de vrijwilligers meer bevoegdheden krijgen om de politie te kunnen assisteren in de strijd tegen internetcriminaliteit. Naarmate de ervaring van deze vrijwilligers toeneemt, moeten ze een grotere rol gaan spelen bij onderzoeken, aldus de Britse minister van Binnenlandse Zaken Theresa May in een krantenbericht (20 januari 2016). Naast expertise en flexibiliteit moet de inzet van onbetaalde vrijwilligers er volgens May voor zorgen dat de politie haar handen vrij kan maken voor andere zaken en zich concentreert op haar kerntaken. In Nederland is onlangs ook een project gestart rond de inzet van burgers in de strijd tegen cybercrime. Omdat ook partijen als gemeenten, hulporganisaties, ondernemingen en journalisten in toenemende mate actief zijn in de bestrijding van criminaliteit, is de ontwikkeling beduidend breder dan burgerparticipatie alleen: het komt uiteindelijk neer op participatie van de politie als een van de partijen in misdadbestrijding.

### 1.3 Internationaal perspectief

Nederland is en blijft een belangrijk land voor allerlei internationale illegale markten. Het kent (1) met de internationale oriëntatie van de open Nederlandse economie en (2) met het goed ontwikkelde financiële stelsel met zijn specialistische dienstverleners een goede handelsomgeving. Bovendien blijft (3) door het volume en de enorme diversiteit van het legale handelsverkeer het risico van onderschepping van illegale goederen klein. Nederland heeft (4) een uitstekende infrastructuur over weg, water, spoor en door de lucht. Bovendien is het een digitaal knooppunt, waardoor er veel wereldwijd internetverkeer via Nederland loopt. Ook ligt Nederland (5) gunstig ten opzichte van diverse afzetmarkten, bestaan er (6) door de diverse migrantengemeenschappen veel bruggenhoofden en vormt (7) Amsterdam een goede internationale ontmoetingsplaats. Ten slotte heerst er (8) een beeld van een mild strafklimaat, waardoor misdad-ondernemers graag in Nederland hun zaken blijven of komen doen (KLDP, 2010).

Dat Nederland een belangrijk land is voor allerlei illegale markten wordt bevestigd wanneer wordt gekeken naar de aard en omvang van het rechtshulpverkeer naar Nederland toe. Nederland is ten opzichte van vrijwel alle belangrijke landen vooral ontvanger van buitenlandse rechtshulpverzoeken. Volgens sommige

landen heeft het ook te maken met het sturingsconcept dat de Nederlandse politie aanhangt en de wijze waarop opsporingsteams worden ingezet. In Nederland wordt informatie eerst geduid, alvorens er eventueel tot actie wordt overgegaan. Dit wordt door verschillende landen niet begrepen, en evenmin gewaardeerd. Er is nu wel sprake van een kentering: de opsporing wordt meer responsief op wensen vanuit het buitenland, en leert ook van buitenlandse ervaringen. Zo hebben er vanuit de DLR twee collega's enkele weken meegedraaid met de recherche in Antwerpen (Paasen et al. 2014). Daar wordt gewerkt in kleine teams van vijf personen, die meer zaken tegelijk draaien, en waar de informatiecollega's 'tegenaan zijn geplakt'. Ieder teamlid heeft diverse taken en rollen, waardoor er een sterk gevoel van saamhorigheid en gedeelde verantwoordelijkheid is.

Om een goede vergelijking te kunnen maken met de opsporing in andere landen, is aanvullend onderzoek nodig naar de leeftijdsopbouw in de opsporing, het opleidingsniveau, de bezoldiging, rechercheconcepten en de positie van het land in mondiale misdaadmarkten. Op dit moment is het beeld dat de recherche in Nederland relatief een kleinere omvang heeft dan in landen als België, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, terwijl het op internationale misdaadmarkten in verhouding een grotere rol speelt.

#### 1.4 Historisch perspectief

Politie en justitie hebben vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw verschillende crises doorgemaakt. Eerst was er de IRT-affaire van 1994 waarin de opsporingsmethoden en de ethiek van de opsporing van de interregionale researcheteams tegen het licht werden gehouden. In 2005 volgde een nieuwe crisis over de kwaliteit van de opsporing en vervolging, ditmaal naar aanleiding van het onderzoek en de vervolging in de zogeheten *Schiedammer parkmoord*. En sinds 2010 dreigt een nieuwe crisis over de effectiviteit van de opsporing (zie ook Heijnsman 2010). Deze crises zijn van grote invloed geweest op het denken en doen van de opsporing in het algemeen en de recherche in het bijzonder.

##### **Recherche in ontwikkeling**

Het document *recherche in ontwikkeling* (Project SPL Laboratoria 2015) beschrijft het historisch perspectief van veertig jaar recherche. Veertig jaar geleden beschikten de korpsen over een geüniformeerde dienst, een recherche-dienst en een algemene dienst. Deze drie diensten opereerden gescheiden van elkaar. Nu, tientallen jaren later, wordt weer gezocht naar de verbindingen tussen de opsporing en 'het blauwe deel' van de politie, en tussen de opsporing en haar partners. Een zoektocht van veertig jaar, van isolement tot samenwerking. In het volgende kader schetsen we een aantal bepalende ontwikkelingen.

**1977:** *Politie in verandering.* Met de visienota *Politie in verandering kwam in het politiewerk meer aandacht voor achterliggende maatschappelijke problemen. Wijkgericht werken was het antwoord, dit drong nog niet tot de recherche door.*

**1984:** *Commissie-Roethof.* Nieuw was het pleidooi om niet politie en justitie te versterken, maar om het veiligheidsvraagstuk op te lossen door ook gemeenten, bedrijven, instellingen en burgers erbij te betrekken. Burgers werden betrokken door een beroep op hun zelfredzaamheid te doen. De praktijk blijkt echter weerbarstig.

**'94-'96:** *Parlementaire enquête opsporingsmethoden (IRT).* De IRT-affaire draaide om de integriteit van de politie en werd bezworen door een betere formele juridische inbedding (BOB-wetgeving).

'96-'06: *Programma Abrio.* Doel van dit programma is om de werkprocessen bij politie en OM te verbeteren.

**2005:** *Commissie-Posthumus.* Het rapport-Posthumus, opgesteld naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord, mondde uit in het versterkingsprogramma PVOV. PVOV heeft geleid tot een professionalisering van de opsporing door het maken van afspraken omtrent de kwaliteit, werkwijze, validatie en certificering in zowel de opsporings- als de vervolgingsfase.

**2005:** *Visiedocument Politie in ontwikkeling* verschijnt. Dit document benoemt onder andere programmasturing vanuit de overtuiging dat veiligheid bevorderen uitsluitend mogelijk is als iedereen er een bijdrage aan levert. Het heeft vier uitgangspunten: a) het bestuur is eindverantwoordelijk, b) het bestuur is initiator van veiligheidsprogramma's, c) er worden meetbare resultaatafspraken gemaakt met alle partners, d) de partners wisselen optimaal informatie uit.

**2007** Start van het programma *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad* door de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. De uitwerking in het gelijknamige plan van aanpak leidde in 2008-2009 tot de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's).

In de jaren negentig werd de veiligheidsagenda in Nederland met name gedomineerd door de drugsproblematiek. Die zorgde voor druk op de politie om de overlast aan te pakken. De strategische politietop besteedde geringe aandacht aan de opsporing, waardoor de kwaliteit van de recherche aangetast werd. De politie werd op wijkniveau georganiseerd en de capaciteit van de recherche nam af; de recherche op het middenniveau kampte steeds meer met kwalitatieve en kwantitatieve tekorten (Tops et al. 2015). De focus van de opsporing lag vooral bij de brengzaken met een reactieve aanpak.

Onder druk van het rapport-Posthumus ontstond een sterke focus op TGO-zaken, waardoor andere rechercheafdelingen in de knel kwamen. Door een fors lokaal werkaanbod en de verplichte personele levering aan TGO-zaken kregen delicten waarvan geen aangifte werd gedaan minder aandacht. Initiatieven om criminele groepen in onderzoek te nemen liepen vaak vast in de overvraagde rechercheafdelingen en kwamen niet 'door de prioritering'. Door minder te investeren in georganiseerde criminaliteit ontstond er een steeds groter informatietekort. Inmiddels staat het opsporingsvraagstuk weer op de agenda, zowel bij de vorming van de nationale politie als bij het OM en openbaar bestuur. Sinds de komst van de RIEC's is een integrale aanpak van georganiseerde misdaad steeds vaker mogelijk, niet alleen via opsporing, maar ook via bestuursrechtelijke of fiscale interventies.

Een drietal crises en tal van veranderings- en verbeteringsprogramma's hebben er tot dusver niet toe geleid dat de opsporing functioneert zoals zou mogen worden verwacht. In verschillende boeken (onder andere Princen 2015) en rapporten (onder andere Kop et al. 2011) is dringend aandacht gevraagd voor knelpunten in de opsporing. Ook uit de reflectiesessies blijkt dat er nogal wat knelpunten in de praktijk worden ervaren. Hoewel er natuurlijk ook dingen goed gaan, ontstaat er toch een ontluisterend beeld over de opsporing; als belangrijkste knelpunten komen deze naar voren:

- geen verbindend verhaal oftewel visie in de opsporing;
- gebrekkig leiderschap (te veel prioriteiten, geen deugdelijke keuzes, geen samenhang in sturing);
- gebrek aan kwaliteit en vakmanschap (parate kennis is te beperkt, intakeproces loopt niet goed, geen probleemeigenaarschap);
- houding en gedrag (naar binnen gericht, geen lerende organisatie);
- knellend personeelsbeleid (recherchewerk betaalt slechter dan uniformwerk, positie hoger opgeleiden, zoals recherchekundigen);
- bedrijfsvoering.

## Anno 2016

In de afgelopen jaren hebben er binnen de rechtshandhaving veel veranderings- en verbeteringsprogramma's plaatsgevonden. Hoogenboom (2015) stelt zich de terechte vraag waartoe deze programma's en initiatieven hebben geleid. 'Enkele honderden miljoenen euro's zijn tien jaar lang weggestroomd en de bedding is onvoldoende ... Hoe kan dit?' (p. 23). Hij stelt dat programma's doordrongen zijn van structuur- en procesdenken gericht op ontwerpen, waarbij het veelal blijft steken op het niveau van de woorden, zonder verbinding met het operationele werk te leggen. Zijn verklaring voor het geringe rendement is dat '[operationeel] leidinggevenden noch de uitvoering echt betrokken zijn bij de verbeterprogramma's zelf. (...) Kort door de bocht: de programma's worden "geïnjecteerd" in de praktijk. Hier voelen weinigen zich aangesproken en daardoor neemt men niet echt verantwoordelijkheid voor de invoering' (p. 24).

Hoogenboom is van mening dat de politie alleen wendbaar kan worden, als zij breekt met 'het uitgangspunt van *lifetime employment*, baangaranties, loopbaanpaden op basis van senioriteit, vrijblijvende functioneringsgesprekken en culturele weerstanden tegen zijinstromers. (...) de politieorganisatie [wemelt] van hoog tot laag (...) van gradaties van vrijblijvendheid' (p. 24-25). De suggesties die Hoogenboom doet om veranderingen nu wel succesvol te laten verlopen, passen in de kantelperiode naar samenleving 3.0, zoals we aan het begin van dit hoofdstuk beschreven. Hij zegt: '[Sociale] innovatie binnen de politie vereist (...) ander leiderschap. (...) leidinggevenden en uitvoerders dienen minder in de top-down modus te zitten en meer waarde toe te kennen aan de kracht en creativiteit van individuele politiemensen op alle niveaus. Dat betekent zeggenschap langs nieuwe wegen en het bouwen aan een open cultuur. Dit betekent minder sturen via technocratische programma's. (...) Dwars door dit alles heen dient te worden benadrukt dat de politie een waardegedreven organisatie is.'

Omdat daadwerkelijk invulling te geven, worden eisen gesteld aan het veranderingsvermogen van de politieorganisatie. Hoe staat zij ervoor? Kan de opsporing de huidige en toekomstige criminaliteit aan? Is er in 2016 momentum voor de grootse verandering die nodig lijkt te zijn?





**2**

**Vakmanschap**



## 2 Vakmanschap

### 2.1 Opsporing en vakmanschap

De opsporingstaak is vanwege de maatschappelijke gevoeligheid en complexiteit aan specifieke overheidsdiensten opgedragen, waarvan de politie de belangrijkste is. Iedere politiële opsporingsambtenaar dient hiertoe over vakkennis en vaardigheden te beschikken, ook al vormen handhaving en hulpverlening vaak de hoofdmoot van het dagelijks werk. In de basispolitiezorg is het herkennen van, en adequaat optreden tegen criminaliteit een wezenlijke taakcomponent: heterdaadkracht zorgt immers voor een groot deel van de successen in ‘het boeven vangen’. Een proces-verbaal of mutatie in politiet-systemen vanuit de basispolitiezorg of de afdeling Intake & Service kan het begin vormen van een ketenproces waarin het Openbaar Ministerie beslissingen neemt over afdoening, en mogelijk de rechter tot een eindoordeel komt. Hiertoe moet de kwaliteit van het pv voldoende zijn. De complexere vormen van opsporing zijn voorbehouden aan gespecialiseerde professionals, die werken bij de recherche. Daar is het bredere en diepere opsporingsvakmanschap geborgd in generieke, thematische en ondersteunende afdelingen.

Een kwalitatief hoogwaardige opsporing is ondenkbaar zonder vakmanschap. Dit zou allereerst moeten zijn geborgd op individueel niveau, want een professional is verantwoordelijk voor zijn eigen vakmanschap. Individueel vakmanschap kan echter alleen tot wasdom komen binnen een professionele organisatie die kwaliteitscriteria vaststelt en handhaaft, kennis toegankelijk maakt, voldoende gekwalificeerde mensen aanneemt, geëigende (vervolg)opleidingen regelt en voor adequate leidinggevendenden zorgt. Kwaliteit en kennis krijgen ruimte en worden aantrekkelijk gemaakt, wanneer hieraan status en gezag zijn gekoppeld. Dit alles levert een productief werkklimaat op waarin professionals optimaal hun vak kunnen uitoefenen, zodat aan de maatschappelijke opgaven wordt voldaan. Vakmanschap betekent dan de juiste vaardigheden aanleren, borgen en verder ontwikkelen.

Dit hoofdstuk beschrijft globaal het bestaande vakmanschap in de opsporing, en daarna de bekwaamheden die nog ontbreken. Ook verkennen we wat er in de naaste toekomst nodig zal zijn. Daarbij gaan we in op essentiële vaardigheden en kenmerken, op verbeteren en innoveren, reflecteren, op diversiteit en samenwerkingsvaardigheid.

In Nederland wordt, vergeleken met andere westerse landen, bijzonder veel onderzoeksliteratuur opgeleverd over allerlei aspecten van opsporing. Onder meer door de Parlementaire enquête opsporingsmethoden (1995) werd de Nederlandse politie wellicht de transparantste opsporingsinstantie ter wereld. Nergens wordt zoveel toegepast onderzoek naar de politie verricht. Dat gebeurt in opdracht van het programma Politie & Wetenschap, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, door de Politieacademie, universiteiten, onderzoeksbureaus, de Inspectie Veiligheid en Justitie, de Algemene Rekenkamer en nog anderen. Ook de wetenschappelijk onderzoekers die bij de politie werkzaam zijn, kennen vergeleken met andere landen vrijwel geen gelijke. De meest relevante onderzoeksrapporten hebben we voor deze analyse bijeengebracht. Bevindingen die van belang zijn voor het beoordelen van de staat van het vakmanschap in de opsporing, hebben we hier globaal weergegeven. Ter illustratie van wat vakmanschap kan opleveren, is dit hoofdstuk gelardeerd met voorbeelden van slim, intensief en vernieuwend speurwerk.

## 2.2 Bestaand vakmanschap

We kunnen als vertrekpunt hanteren dat de Nederlandse recherche in veel opzichten een hoge mate van professionaliteit aan de dag weet te leggen. Onze TGO's bijvoorbeeld gelden internationaal als state of the art. Het Team High-Tech Crime is een wereldspeler in de bestrijding van cybercrime. Het forensisch onderzoek is van hoog niveau, niet in de laatste plaats door de kennis die is gebundeld bij het NFI. Naar de Nederlandse slachtofferbejegening wordt met bewondering gekeken.

### Liquidatiedienstverlener opgerold

*Bij het plegen van criminele moordaanslagen en overvallen in georganiseerd verband worden veelal snelvuurwapens en bijzonder krachtige automobielen gebruikt. De plegers van dergelijke zware delicten maken gebruik van andere criminelen, die zijn gespecialiseerd in het verkrijgen en verhandelen van dergelijk instrumentarium. De politie slaagt er in toenemende mate in om dergelijke criminele dienstverleners te traceren en op te rollen. Hierdoor wordt het moeilijker om liquidaties te plegen.*

*Om aan de voorkant van het liquidatieprobleem te komen, werd geïnvesteerd in leveranciers van gestolen auto's. Door geavanceerde analyse met behulp van de Raffinaderij lukte het relaties te leggen tussen verschillende zaken. Een gestolen Audi S5 bleek te zijn geleverd aan een groep zware criminelen. Hierop werden meerdere verdachten en voertuigen onder intensief toezicht geplaatst. Dit kostte in 2015 een grote inzet van bijzondere opsporingsmiddelen en enorm veel capaciteit; twee maanden lang draaiden observatieteams hiervoor 24 uren diensten en stonden arrestatieteams op scherp. Het team en de zaaksofficieren wilden zo veel mogelijk bewijs verzamelen van het voorbereiden van liquidaties, maar tot elke prijs moest worden voorkomen dat daadwerkelijk een liquidatie zou worden uitgevoerd. Het resultaat was een reeks aanhoudingen en de vondst van een groot wapenarsenaal, kogelwerende vesten en speciale schoonmaaksets voor het verwijderen van forensische sporen. Eveneens aangetroffen beeldmateriaal en een boekhouding leveren waardevol bewijs op van voorbereidingshandelingen. De zaak moet nog op zitting komen.*

Elementaire recherchevaardigheden, zoals het vermogen om een overtuigend proces-verbaal op te stellen, zijn in ruime mate aanwezig. De meeste proces-verbaal, zeker op het niveau van de DR en DRR, voldoen aan elementaire criteria, zoals de zeven Gouden W's (Wie, Wat, Waar, Waarmee, op Welke wijze, Wanneer en Waarom) in het aangifte-pv.

Net als het politiewerk op straat kent de opsporing 'veel elementen van gedegen vakmanschap dat je je vooral eigen maakt door veelzijdige en veelvuldige training en praktijkervaring' (Vlek 2015, p. 12). Ervaring in de opsporing verschaft doorgaans een mate van vakmanschap, omdat je gaandeweg een beproefd handelingsrepertoire ontwikkelt. Mensenkennis en routine in het toepassen van onderzoeksmethoden tellen ook in recherchevakmanschap, evenals moeilijker aan te leren eigenschappen, zoals gedrevenheid, vasthoudendheid, een goed geheugen en oog voor detail (Kop et al. 2011).

Onderzoek laat echter ook het tegenovergestelde zien. Kop en Van der Wal noteerden de volgende kenmerken van gebrekkige kwaliteit (p. 29):

Ongeduld, onkunde, gebrek aan overzicht en inzicht, een gebrek aan inzicht in zichzelf en in anderen wat de samenwerking bemoeilijkt, een gebrek aan ervaring, analytisch vermogen en gedrevenheid, een te laag kennisniveau en een te laag abstractieniveau. Een officier van justitie geeft aan dat de kwaliteit, de rechercheervaring en het leidinggeven geleidelijk steeds meer afzakt naar een lager niveau. (...) Het zijn vaak mensen die rechtstreeks uit 'blauw' komen.

In de literatuur is waardering te vinden voor het ambachtelijke researchewerk. Zo schrijven Van der Torre c.s. (2013) over de basisrechercheur die veel geduld aan de dag legt bij het soms monotone justitiële handwerk en daarbij consciëntieus te werk gaat: onderzoeklijnen vastleggen en uitrechercheren. De recherchebazen die zij interviewden zien echter tegelijkertijd dat uitvoerende (basis)rechercheurs zich vaak niet gewaardeerd voelen en tegen grenzen aanlopen – ook die van henzelf. Ze zijn te veel gericht op concrete opsporingshandelingen en veel minder op onderliggende veiligheidsproblemen.

Wat tot slot niet onvermeld mag blijven als kernwaarde in het recherchevakmanschap, is een hoge mate van integriteit. Die komt onder meer tot uiting in verantwoordelijkheidsbesef in de omgang met gevoelige informatie en zorgvuldigheid bij het hanteren van verstreckende opsporingsbevoegdheden.

### 2.3 Schaarse of ontbrekende bekwaamheden

Het positieve vertrekpunt dat is geschetst in de vorige paragraaf mag niet verbloemen dat er ook aanleiding tot zorg is. We hebben in het verleden spraakmakende voorbeelden gezien van ernstig falen, zoals in de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden (IRT-affaire) en de tunnelvisie in de opsporing (Schiedammer parkmoord). Hierop zijn ingrijpende versterkingsprogramma's gevolgd, die de opsporing op een hoger niveau van professionaliteit hebben gebracht. Toch zijn er nog altijd indicaties van substantiële tekortkomingen in de opsporing, die kunnen leiden tot suboptimale prestaties en dus meer onopgeloste criminaliteit dan nodig is. Falen in de opsporing kan ook resulteren in onterechte veroordelingen, opsporingskansen die worden gemist of falende vervolging.

Indicaties van ontbrekende bekwaamheden in de opsporing zijn te vinden in de eerdergenoemde onderzoeksliteratuur en in de vele gesprekken die we voor

deze analyse hebben gevoerd. Duidelijk werd dat het niveau van vakmanschap op de researchwerkvloer wisselend is. Illustratief hiervoor is het verhaal van een onderzoeker in een fraude-team, die vertelde dat de ene collega amper een BOB-aanvraag kan tikken, terwijl een ander een heel project draait. Ook hoorden we van meerdere collega's dat het opleidingsbudget in hun afdeling nogal willekeurig of zelfs onrechtvaardig wordt besteed. Ook over management-developmentstrajecten wordt kritisch gesproken: het zou nogal eens ontbreken aan talentmanagement, en de minder assertieve collega's komen onvoldoende in beeld.

Tekortkomingen van de researchmedewerkers benoemen blijkt lastig, zo komt uit literatuur en de gespreksessies naar voren. Van der Torre c.s. (2013) concluderen bijvoorbeeld dat researchbazen hinken op twee gedachten. Ze vinden dat de traditionele researchers zich in verschillende opzichten stevig dienen te verbeteren, maar veel bazen willen niet te veel kritiek op deze researchers leveren. Dat lijkt begrijpelijk, omdat veel leidinggevendenden zelf van de werkvloer komen en hun collega's ook uit loyaliteit niet willen afvallen. Uitvoerenden die we spraken, leverden echter stevige kritiek op de leiding, omdat die soms vernieuwende initiatieven die van onderop komen, zou tegenhouden.

In hun waardering van de Contourennota toonden nogal wat uitvoerenden en leidinggevendenden zich opmerkelijk eensgezind: een wollig rapport met plichtmatige jubeltonen, dat te veel zou wijzen naar de researchers. Dit terwijl de organisatie, besluitvorming rond personeelsbeleid en de beschikbare middelen, factoren met grote invloed op de kwaliteit van de opsporing, amper zouden worden belicht. Van de gebrekkige beschikbare middelen werden ter adstructie voorbeelden gegeven, waaruit moest blijken hoe vaak er noodgedwongen inefficiënt wordt gewerkt. Dubbele invoer van honderden beslagitems, thuis videobeelden bekijken omdat de apparatuur op het werk daarvoor niet geschikt is: daar raak je op den duur gedemotiveerd van. Veel met name jonge collega's gebruiken uitsluitend hun privé-iPhone voor het werk, omdat ze met de sterk verouderde diensttelefoon niet effectief kunnen werken. Dan kan een kritische beleidsnota op schampere reacties rekenen: 'De reacties op de werkvloer zag ik om me heen: "lekker dan, wordt er weer naar ons gewezen, het is weer onze schuld."'

### **Onbekend maakt onderbenut**

Dat niet altijd het juiste vakmanschap wordt ingezet waar dat nodig is, kan worden veroorzaakt doordat op sommige specifieke thema's nog onvoldoende kennis aanwezig is bij collega's in de opsporing; hierop gaan we in de volgende paragrafen nader in. Het is echter ook mogelijk dat de oorzaak ligt in een suboptimale koppeling van kennis aan taken, zo bleek uit veel gesprekken.



Bepaalde taken en werkzaamheden zijn in de huidige inrichting gekoppeld aan functies, terwijl dit niet automatisch betekent dat deze collega's hier ook de meeste affiniteit mee hebben. Hierdoor wordt niet alle kwaliteit binnen de opsporing ten volle benut. Dat is lastig, omdat hoogopgeleide professionals hun kwaliteiten alleen goed kunnen inzetten als ze voldoende zicht hebben op de context waarin zij hun bijdrage leveren. Dat zicht ontbreekt wanneer ze worden opgesloten in een scherp afgebakende taak of rol.

Teamleden in de opsporing worden soms onvoldoende ingezet voor waar zij talent voor hebben. Er wordt dan te veel gekeken naar kwantiteit en te weinig naar kwaliteit van teamleden. Kandidaten worden in zulke gevallen bijvoorbeeld niet verkozen op basis van getoetste kennis en vaardigheden, maar lege plekken worden ingevuld door personeel dat over is, terwijl er intern geschiktere kandidaten zijn die de functie kunnen vervullen. Zoals een sessiedeelnemer zei: 'we werken met beschikbaar, niet met geschikt'.

Wat daarbij niet helpt, is dat de sterke punten van individuele medewerkers, maar ook hun (voor)opleiding en waardevolle hobby's, vaak onvoldoende bekend zijn bij hun leidinggevend en de organisatie in bredere zin. Er is geen systeem van 'kenniskaarten' met daarop zaken als diploma's, talenkennis en vaardigheden. Dit benadeelt de kennishuishouding binnen de politie. Enkele rechercheurs die als zijinstromer in de opsporing zijn gekomen, proberen momenteel zelf een landelijk netwerk in te richten om zulke kennisinventarisatie te organiseren. Sessiedeelnemers wijzen erop dat medewerkers die op een thema of in een project kennis opbouwen daarvoor geen waardering krijgen. Een dergelijk kennisintensief project wordt binnen de politie vaak zomaar beëindigd. Dat is funest voor de kennis, voor de motivatie van collega's en voor de betrouwbaarheid naar andere partijen. Hiervan geldt als voorbeeld DLIO, maar het is ook in regionale eenheden een bekend fenomeen.

In de sessies werd er meermaals op gewezen dat de nogal gesloten en zelfgenoegzame cultuur in de opsporing er debet aan is dat er veel verveling en frustratie leeft er onder recherchekundigen. Die voelen zich onvoldoende uitgedaagd en krijgen geen verantwoordelijkheid. Een groot deel van hen berust hierin en accommodeert, maar hun potentiële meerwaarde verdwijnt daarmee grotendeels. Een klein deel komt in verzet, zoekt en vindt soms wegen om toch tot verbetering te komen. Nogal wat zijinstromers kiezen na korte of langere tijd eieren voor hun geld en vertrekken (Groen 2014).

Dat rekercheteams niet altijd evenwichtig worden samengesteld, is eerder vastgesteld door Kop en Van der Wal (2011). Er is sprake van een té uniforme, eenzijdige teamsamenstelling, waarbij te weinig rekening wordt gehouden met

de benodigde soorten expertise, of met het matchen van de juiste rechercheurs met een bepaalde zaak of opdracht (conform het speelveldconcept). Daar komt nog bij dat het in de praktijk erg lastig blijkt om goede rechercheurs ook vast te houden. Kop en Van der Wal hoorden van diverse respondenten over een gebrek aan kennis en kwaliteit in teams vanwege veelvuldige personeelswisselingen. ‘De goede rechercheurs worden ingepikt door TGO’s en andere onderzoeksteams’, zo luidt een veelgehoorde klacht die ook in andere literatuur weerklank vindt. Wanneer ervaren rechercheurs van functie of onderzoek wisselen, verdwijnt ook steeds weer kennis over de zaak uit het team, zo noteerden Kop en Van der Wal (2011). Een van hun respondenten gaf aan dat er hierdoor in de teams onvoldoende gecertificeerd en gekwalificeerd personeel overblijft. Dit speelde bij de reguliere rechercheafdelingen, maar ook bij TGO’s.

### **Kennisdeficit**

Waar we in de vorige paragraaf stelden dat de meeste processen-verbaal van gespecialiseerde rechercheafdelingen van voldoende kwaliteit zijn, moeten we constateren dat veel erop wijst dat de situatie in de basispolitiezorg (waar opsporing doorgaans begint) minder rooskleurig is. In veel aangiften worden de zeven Gouden W’s onvolledig beschreven. De kwaliteit van het proces-verbaal is in brede zin niet altijd voldoende. Lastig daarbij is dat er geen eenduidige eisen zijn waaraan een proces-verbaal moet voldoen. Hierin lijkt binnenkort verandering te komen: vanuit het Kwaliteitsplan OM-Politie in VVC-zaken, worden eenduidige criteria opgesteld waaraan een pv moet voldoen. Deze worden in 2016 landelijk ingevoerd.

Kwaliteitscontrole op pv’s blijft in veel gevallen achterwege: in vrijwel iedere sessie brachten deelnemers de figuur van ‘de adjudant met het rode potlood’ op tafel als beproefd kwaliteitsinstrument uit een voorbij verleden. Hier en daar vindt controle of meelesen van pv’s overigens wel plaats. Meerdere respondenten toonden zich tevreden over de politie-OM-koppels (de zogenoemde DUO’s) die in elke eenheid collega’s ondersteunen, adviseren en coachen bij het opstellen van pv’s. Herhaaldelijk is ook opgemerkt dat officieren van justitie onderling sterk verschillende eisen stellen aan de opbouw, inhoud en mate van detailering van processen-verbaal. Uitvoerenden zien het proces-verbaal te vaak als een administratieve last in plaats van als een weerslag van vakmanschap. Het schriftelijk werk is daardoor nu te vaak het stiefkindje van het hele proces van de eerste melding tot de overdracht van een zaak aan het OM. Door incomplete en incorrecte pv’s op VVC is er veel rework nodig op aangeven van het OM; de samenwerking in ZSM heeft een beperkt lerend effect (Ter Horst 2016).

We constateerden dat net afgestudeerde politiemensen op de niveaus 3 en 4 nauwelijks zijn geoefend in processen-verbaal schrijven. Eenvoudige zaken,

zoals redenen van wetenschap ontbreken vaak en collega's reageren er verbaasd op dat een rechter in het proces-verbaal wil lezen hoe de verbalisant aan bepaalde wetenschap komt. Sessiedeelnemers vertellen problemen te zien bij agenten en hoofdagenten, die te onervaren zijn, maar wel risicovolle delen moeten oppakken, bijvoorbeeld in TGO's of bij het opnemen van een aangifte. Zij menen dat het politiepersoneel zich te langzaam ontwikkelt ten aanzien van de veranderingen in de samenleving. Het politieonderwijs zou te sectoraal zijn: 'studenten leren geen pv's te maken, en praktijkbegeleiders kunnen het zelf ook niet'.

Ook voert de verbalisant bij het verwerken van een en ander in de bedrijfsprocessensystemen (vooral BVH) vaak onvoldoende informatie in, zoals de modus operandi, het signalement, de beschrijving van de plaats delict, een correcte beschrijving van het goed et cetera. Er is opgemerkt dat niet alle collega's lijken te beseffen dat wat zij invoeren slechts voor twintig procent hun werk betreft en voor tachtig procent benut wordt door andere medewerkers en systemen. De informatiekwaliteit van BVH is daardoor ondermaats, en dit heeft effect op de vervolgstappen en sturing op processen. Over het algemeen kan niet alle beschikbare informatie volledig worden benut, omdat die niet op de juiste manier wordt vastgelegd en gekoppeld. Soms door onwetendheid, omdat dit een extra inspanning lijkt te betekenen aan de voorkant, of door gebrek aan sturing. Aan de achterkant levert de investering echter veel tijdswinst op. Deze kwestie stippen we ook in hoofdstuk 6 aan.

Recent onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie (2014) toont aan dat het niveau van parate kennis van opsporingsbevoegdheden bij politiemensen in de basispolitiezorg suboptimaal is en voor verbetering vatbaar. Er is in het algemeen sprake van een gebrekkige kennis van bevoegdheden. Borging van die parate kennis in en door de organisatie ontbreekt: het gebruik van de diverse instrumenten die worden aangereikt om kennis up-to-date te houden is vrijblijvend, en de parate kennis van de individuele politieambtenaren wordt niet periodiek getoetst. Het is opvallend dat politieambtenaren na hun basisopleiding niet meer getoetst worden op actuele kennis van bevoegdheden, terwijl dit wel geldt voor hulpofficieren van justitie, buitengewoon opsporingsambtenaren en voor het gebruik van geweldsmiddelen door medewerkers in de opsporing. De Inspectie noteert dat ook voor medewerkers in de opsporing de parate kennis van bevoegdheden niet is geborgd, en dat zij eveneens (nauwelijks) aanvullend worden opgeleid. Hoopgevend is evenwel dat vanuit het Kwaliteitsplan OM-Politie een professionele standaard wordt ontwikkeld, die ertoe moet leiden dat iedere medewerker in de basispolitiezorg vanaf 2017 jaarlijks wordt getoetst op parate kennis van strafvorderlijke bevoegdheden. Ook in opleiding wordt voorzien.

Een kennisdeficit onder recherchemedewerkers werd tegenover ons ook door diverse ervaren recherchemedewerkers (onder andere werkzaam bij kwaliteitsbureaus) onder de aandacht gebracht. Zij gaven daarbij aan dat de alledaagse praktijk van de recherchewerkvloer aantoont dat er een grote noodzaak is om vakkennis voortdurend te onderhouden, en dat men in de huidige situatie te veel teert op oude kennis opgedaan in eerdere onderzoeken.

Hoewel er kwaliteitsbureaus actief zijn, is een veel gehoorde en gelezen klacht dat het inrichten van kwaliteitscontrole niet is meegenomen in de inrichtingsplannen voor de districten en basisteams. Er is überhaupt geen eenduidige kwaliteitscontrole. De kwaliteitszorg rondom intake en screening is niet geborgd. Ook is er volgens sessiedeelnemers in de huidige invulling van het werk geen of onvoldoende verantwoordelijkheidsgevoel; dit heeft een direct gevolg voor de kwaliteitszorg.

Recent onderzoek (Malsch et al. 2015) laat zien dat (afgemeten aan wetenschappelijke standaards) de wijze waarop het verhoor wordt geverbaliseerd ook onder de maat zou zijn. Hier is evenwel de vraag of het niet om meer gaat dan alleen ontbrekend individueel vakmanschap. Hier speelt veeleer een verschil tussen de heersende opvattingen binnen de opsporing over hoe verhoren moeten worden vastgelegd, waarbij ook overwegingen van efficiency een rol spelen, en de wetenschappelijke visie op dit vraagstuk. Rond de positie en rechten van de verdachte in verhoorsituaties is recent veel ontwikkeling van praktijk en inzicht (een advocaat bij het verhoor, audiovisuele vastlegging, toelaatbare verhoormethoden bij diverse soorten verdachten et cetera). Het is in ieder geval zaak dat de politie actief betrokken is in deze discussies, ook om de professionele standaard te optimaliseren en breed in de organisatie toe te passen. Dit stelt hoge eisen aan zowel de professionals als de organisatie.

Brede implementatie van professionele standaarden is in de politieorganisatie lastig, onder meer door het ontbreken van een beroepsorganisatie voor politieprofessionals zoals die in andere vakgebieden bestaat. Daardoor is er geen overkoepelend en inhoudelijk gezaghebbend orgaan dat voor borging van standaarden kan zorgen. Datzelfde aspect speelt bij een verplichte periodieke update voor het mogen verrichten van voorbehouden handelingen. De medische sector bijvoorbeeld, kent het BIG-register (Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg). Dat is een databank waarin officieel erkende gezondheidswerkers zijn geregistreerd, zoals artsen, apothekers, fysiotherapeuten, tandartsen, verloskundigen en verpleegkundigen. Beroepsverenigingen zoals Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland zien erop toe dat hun leden voldoende gekwalificeerd en ervaren zijn om verantwoord te kunnen werken.

Een laatste meermaals gehoorde observatie is dat informatie bij diverse instanties in de opsporing is geborgd bij personen. Bij afwezigheid van die personen door verlof of anderszins is de informatie niet beschikbaar. Dit is niet goed werkbaar in een wendbare en slagvaardige organisatie: vakmensen moeten elkaars werk zo nodig flexibel kunnen overnemen, in ieder geval in de generieke opsporing. Er worden aldus in meerdere opzichten serieuze tekortkomingen geconstateerd. Het is voor medewerkers in de uitvoering op dit moment echter niet goed mogelijk om vanuit zelfreflectie tot de urgentste verbeteringen te komen. Het is immers de vraag of alle medewerkers het ook weten wanneer ze ondermaats presteren (wie heeft het ze verteld?). Bovendien is de standaard waaraan zou moeten worden voldaan niet helder beschreven.

## 2.4 Nieuwe eisen aan vakmanschap

### **Wat maakt een kwaliteitsslag in vakmanschap nodig?**

In alle gesprekken en sessies die de afgelopen tijd voor de analyse van de opsporingskwaliteit hebben plaatsgevonden, komt als dominant thema naar voren dat in de kwaliteit en effectiviteit van de opsporing het handelen, de competenties en het gedrag van de mens centraal staan. Het gaat in de opsporing dus primair om het ontwikkelen van vakmanschap. Om twee redenen zal de opsporing meer en ander vakmanschap aan de dag moeten leggen. In de eerste plaats voldoet de huidige opsporing niet in alle opzichten aan de verwachtingen van de samenleving. In de vorige paragraaf zijn de belangrijkste verschillen tussen *ist* en *soll* benoemd. Voor een aantal tekortkomingen zijn verbeteracties in gang gezet, zoals voor de kwaliteit van het proces-verbaal. Ook de zogenoemde kortetermijnmaatregelen die volgen uit de Contourennota kunnen we hier noemen. Op dit moment kan nog niet worden bepaald of die verbeteracties het gewenste resultaat zullen hebben. Nauwgezette monitoring van de voortgang zal duidelijk maken welke bijsturing hier in de toekomst voor nodig is.

De tweede reden dat de opsporing nog verbetering behoeft, is het gegeven dat de samenleving ingrijpender dan ooit verandert. Het eerste hoofdstuk van deze analyse schetst daarvan de hoofdlijnen, zoals internationalisering en technologische vernieuwing. Die veranderingen (volgens velen zelfs een transitie) beïnvloeden het criminaliteitsbeeld ingrijpend. We krijgen te maken met nieuwe tegenstanders die zich bedienen van uitdagende tactieken en technieken als zware wapens en explosieven, geavanceerde digitale manipulatie en haast ondoordringbare methoden van afscherming. Dit maakt het opsporingsvak veel moeilijker. Het recherchewerk wordt bovendien veel complexer door een aanhoudende stroom van nieuwe wetgeving, door internationale samenwerking en de beschikbaarheid van innovatieve forensische opsporingstechnieken en kennis-technologie. Dit noodzaakt tot een groter adaptief vermogen dan tot dusver aan

de dag is gelegd. Het betekent ook dat rechenmedewerkers veel meer dan voorheen in multidisciplinaire teams en netwerken gaan functioneren; effectieve communicatie tussen zeer verschillende vakspecialisten wordt daarmee een kritische succesfactor.

Een goed voorbeeld van de uitdagingen die aan de hedendaagse opsporing worden gesteld, is big data. Hoogwaardige specialistische kennis van informatiemangement en geavanceerde data-exploitatie en -analyse wordt voor de opsporing onontbeerlijk (Van Vliet et al. 2014). Op dit terrein heeft de politie echter nauwelijks personeel in huis dat is opgeleid voor de huidige ontwikkelingen in data-analyse. De operationeel analist werkt nog altijd met enorme Excel-sheets in plaats van een softwareprogramma dat data sorteert en afwijkingen van het normale patroon zichtbaar maakt (Van Vliet et al. 2014). Wat analyse van big data een uitdaging maakt binnen de opsporing, is de overvloed aan bruikbare bronbestanden en de onmogelijkheid al die gegevens automatisch te koppelen. Alleen geavanceerde analysevoorzieningen zijn hiervoor geschikt, maar die worden binnen de opsporing nog maar mondjesmaat gebruikt. Volgens gespreksdeelnemers loopt de politie achter op de nieuwe ontwikkelingen, ook doordat er bijzonder weinig geld wordt uitgegeven aan onderzoek en ontwikkeling.

### **21st century skills en 19<sup>e</sup>-eeuwse kenmerken**

Waar een twintigste-eeuwse rechner met een basiskennis van strafrecht, opsporingsbevoegdheden en straatwijsheid misschien nog redelijk kon meekomen, zal dit over enkele jaren niet meer het geval zijn. Meerdere betrokkenen bij het project Verdiepende analyse kwaliteit opsporing leverden vanuit de praktijk concrete handreikingen aan voor wat aan vakmanschap in de moderne opsporing nodig is, veelal op basis van brainstormsessies in hun afdelingen of teams. Hun inzichten zijn als appendix bij deze analyse opgenomen.

Zaken als creativiteit, probleemoplossingsvaardigheden, communiceren, multidisciplinair samenwerken, kritisch denken, digitale geletterdheid, sociale en culturele vaardigheden en zelfregulering worden tot de zogenoemde *21st century skills* gerekend (SER 2015; [www.21stcenturyskills.nl](http://www.21stcenturyskills.nl)). Dergelijke vaardigheden zijn bepalend voor succes waar het gaat om typische 21e-eeuwse rechner-taken, zoals solide pv's en dossiers aanleveren, datamining en externe partijen motiveren tot gezamenlijke aanpak van criminaliteit.

Op het vlak van de aanpak van ondermijning zijn onder auspiciën van OM en politie sinds 2014 in samenwerking met docenten van de John F. Kennedy School of Public Government (Harvard University) en de TU Delft leertrajecten opgezet om dergelijke vaardigheden verder te ontwikkelen. Jaarlijks wordt een

select gezelschap vertrouwd gemaakt met een nieuw instrumentarium waarmee sociale innovatie meer gemeengoed kan worden. De leertrajecten richten zich op het verbeteren van samenwerking met professionals in de eigen organisatie en met andere partijen. De basis wordt gevormd door bestuurskundige theorieën over verandermanagement, adaptief leiderschap en het aanpakken van complexe problematiek. Het theoretisch kader blijkt een in de praktijk goed toepasbare gereedschapskist.

Momenteel ontbeert een aanzienlijk deel van de medewerkers essentiële competenties voor kwalitatief hoogwaardige opsporing, zoals conceptuele denkkracht, schrijfvaardigheid en breed kunnen kijken. Naast generieke vaardigheden is in toenemende mate specifieke expertise in rechteams nodig, ook in de generieke opsporing. Die teams moeten zodanig divers kunnen worden samengesteld, dat de kennis en expertise die het nodig is (tactiek, intel, FO, finec) beschikbaar is, waarbij elementaire digivaardigheid (informatie kunnen ontlenden aan standaardapplicaties en -apparatuur, internet en sociale media) voor iedere medewerker is vereist. Dat de elementaire opsporingsvaardigheid op orde moet zijn met parate kennis van relevante wetgeving, bevoegdheden en tactieken, spreekt vanzelf.

De verdere professionalisering van het rechtechveak is gediend met het benutten van werkwijzen die elders hun meerwaarde hebben bewezen, en die passen in de gewenste organisatiecultuur. Vergelijking met andere informatie-intensieve werkomgevingen ligt voor de hand, zoals met de medische sector, de journalistiek of advocatuur. Het voert in de context van deze analyse te ver om dergelijke vergelijkingen uit te werken. Wel is het zinvol om rekening te houden met karakteristieke, cultureel bepaalde principes van professionele organisaties in de Nederlandse samenleving. Deze principes kennen een historische basis in de traditionele organisatiecultuur van Noordwest-Europa, in de literatuur aangeduid als het *Rijnlandse model* (Peters et al. 2009).

**Rijnlandse kenmerken:**

*Wie het weet, mag het zeggen*

*Mensbeeld: solidariteit*

*Hier en nu als vertrekpunt*

*Organisatie is werkgemeenschap*

*Samen schitteren: teamspel*

*Principegedreven*

*Contextgevoelig*

*Vakmanschap als basis (specialisatie, improvisatie)*

*coördinatie vanaf de werkvloer*

*Primair proces staat centraal*

*Emergente strategie als norm (maatwerk)*

*Metten is weten (als je iets kunt meten, weet je meer)*

**Uitgangspunten van Rijnlands organiseren:**

*Decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

*Uitgaan van de intrinsieke behoeften van de werknemers*

*Nadruk op samenwerking van organisatieonderdelen*

*Laat personeel op 'laag niveau' coördineren, want zij hebben het inzicht*

*Leiderschap gericht op ontwikkelen van taakvolwassenheid*

*Vaardigheden en persoonlijke kwaliteit naast materiedeskundigheid*

*Een structuur waarin veel wordt overgelaten aan het initiatief van medewerkers*

*Borging van organisatieontwikkeling naast persoonlijke ontwikkeling*

*Een organisatie die leert van eerder gemaakte fouten en die de routines daarop aanpast*

*Maakt laterale communicatie belangrijker dan verticale*

**Reflectievermogen, tegenspraak en inhoudelijk debat**

Van oudsher is de opsporing gediend met een gezonde dosis argwaan en zelfvertrouwen. De argwaan is nodig om mooie verhalen van verdachten niet voetstoots aan te nemen en om door verhullingsconstructies heen te prikken. Het zelfvertrouwen maakt dat onderzoekers stevig in hun schoenen staan, bijvoorbeeld als ze ambtsedige bevindingen tegenover derden moeten verdedigen. Naarmate vraagstukken echter complexer zijn, zoals in grootschalige en projectmatige onderzoeken, zijn nieuwsgierigheid en het vermogen om te twijfelen evenzeer waardevol. Dit vraagt om een houding en vaardigheden die je op het eerste oog eerder met wetenschappelijk onderzoek zou associëren, maar die ook voor opsporingsonderzoek essentieel zijn.



Het vermogen om drogredenen en verbale ontwijkingsstactieken te doorzien is immers van groot nut voor recherchemedewerkers. Officieren van justitie worden in formele argumentatieleer getraind, zodat zij een stevig betoog kunnen opzetten. In de politiek en de bestuurlijke wereld wordt de redeneerkunst of retorica al sinds de oude Grieken hogelijk gewaardeerd. Een assertieve onderzoeker zal zulke argumentatietechnieken overigens niet alleen in de verhoorkamer kunnen toepassen. Princen (2015, p. 257 e.v.) heeft inzichtelijk gemaakt met welke dooddoeners en *management by clichés* in onze eigen wereld vakinhoudelijke kritiek wordt weggewuifd. Het zou het professionele discussieklimaat in de opsporing zeer ten goede komen als iedereen alert was op dergelijke neutralisatietechnieken en deze direct wist te pareren. Valkenberg (2015) en al eerder Van der Geer en Wapenkamp (1997) verschaffen hiertoe een praktisch instrumentarium.

In professionele werkomgevingen met een hoog afbreukrisico, zoals de geneeskunde of de luchtvaart, is het heel gebruikelijk (en vaak zelfs van levensbelang) dat collega's op alle niveaus open zijn over hun eigen functioneren. Dat geldt temeer als het gaat om mogelijke fouten. De professional en diens hele beroepspraktijk groeien en ontwikkelen zich door deze reflectieve houding. Onderbouwde feedback wordt door professionals gevraagd en gewaardeerd, omdat die bijdraagt aan vakmatige ontwikkeling en collega's behoedt voor mogelijk ernstige fouten. Professionals hebben een grote eigen verantwoordelijkheid en krijgen veel ruimte in de beroepsuitoefening. Het debat over de professe ontwikkelen en faciliteren is ook voor de opsporing een noodzakelijke voorwaarde om de professionele ruimte te vergroten.

In veel gesprekken en ook in de literatuur (Salet et al. 2012, Salet 2015, Liedenbaum et al. 2015) kwam naar voren dat de opsporing veelal traditioneel is ingericht: er komt iets binnen en iemand gaat ermee bezig. Er zou weinig besef zijn van de meerwaarde om ook eens samen naar een zaak te kijken. Collega's voelen zich direct bedreigd, alsof ze het niet goed doen. Teamreflectie wordt al pijnlijk ervaren. Teamleden durven elkaar niet aan te spreken, kritiek wordt al snel persoonlijk opgevat als iemands professionaliteit in twijfel trekken. Zoals een inmiddels ervaren zijinstromer uit de districtsrecherche het verwoordde:

Ze voelen zich aangevallen, trekken het in het persoonlijke. Dat is zo lastig om dat gesprek te voeren: zien jullie dan niet dat het beter, gemakkelijker, sneller kan? Heel moeilijk om dat te doorbreken. (...) De leiding maakt er deel van uit. Zolang die laag in die positie blijft, verandert er niets. Ze hebben er ook geen belang bij.

De leiding neemt wat betreft teamreflectie en kwaliteitsimpulsen vaak een passieve houding aan. Zowel jonge uitvoerenden als ervaren managers spraken van traditionele 'leidinggevendenden die de researchkundigen in de weg zitten; wanneer gaan we van die tussenlaag afscheid nemen? Het doorbreken van wat verschillende collega's *de kleilaag* noemen, wordt lastig gevonden. Een financieel researcher luchtte hierover zijn hart: 'Er is nog steeds niet voldoende kritische massa. Er wordt heel reactionair gereageerd vanuit de leiding, die het kunstje konden en daarom op die plek zijn gekomen, maar geen visie hebben.'

Wetenschappers waarschuwden ons gedurende de gespreksessie in dit verband voor de weerstand tegen verandering in de opsporingsorganisatie, op alle niveaus, en toonden zich sceptisch over de kans van slagen van verandertrajecten. Zij constateren dat het rapport-Posthumus tien jaar geleden minstens zoveel urgentie had, maar dat van de hervormingen daarin uiteindelijk weinig terecht is gekomen.

De fouten in de opsporing zijn volgens hen heel erg, maar bij de politie zien zij vaak de houding dat het goed genoeg is. Er is te weinig (zelf)reflectie, en bemoeienis van buiten wordt nog altijd matig gewaardeerd. Om de heersende cultuur van niet-reflecteren te veranderen, helpt volgens deze onderzoekers alleen meer interne massa aan kritisch vermogen. Ervaren politiemangers bevestigden in de sessies dit beeld over zowel uitvoerenden als leidinggevendenden. Zelfreflectie en permanente educatie ontbreken; het ligt altijd aan iemand anders. In de reflectie werd er echter ook op gewezen dat de 'het is goed genoeg'-houding ook samen zou hangen met de werkdruk, de sturing of cijfermatige output en de onderbezetting in personeel.

In de sessie met journalisten kwam aan de orde dat het de kwaliteit van de opsporing ten goede zou komen wanneer journalisten vaker mee zouden lopen; nu is dat nog zeer lastig te organiseren. Vooral de afdeling Voorlichting is volgens de journalisten 'een stoorzender die voorkomt dat de luiken opengaan en er een goede ventilatie is'. Meer transparantie via de media zou volgens hen een stimulans kunnen worden om knelpunten onder ogen te zien en aan te pakken, want 'vreemde ogen dwingen'. Het zou meer begrip kunnen kweken voor dilemma's in het opsporingsvak. 'Zie de journalistiek als partner: samen een verhaal vertellen en misstanden signaleren.'

Gespreksdeelnemers in de sessies met overwegend politiecollega's gaven aan dat een grote groep binnen de recherche routinematig te werk gaat. Dat vraagt het werk in zekere zin ook, maar het biedt weinig ruimte voor ondernemerschap en creativiteit. Sprekend over integraal werken werd herhaaldelijk opgemerkt dat hiervoor een bepaald niveau nodig is, mensen die niet te snel operationeel

handelen en de fase van afspraken maken overslaan. Een ervaren recherche-manager die inmiddels elders in de strafrechtssketen werkt, stelde:

Je moet een organisatie bouwen die de omgeving aankan (...). Belangrijk is de analyse: wanneer ben je effectief? Dat zit veel meer in laboratoriumvormen waarmee je gemotiveerde mensen kunt laten zien dat je aan het bewegen bent. Dat is een krachtige manier om de rest van de organisatie te overtuigen.

Andere gespreksdeelnemers voegden hieraan toe: ‘Werk met enkele uitgangspunten, daarvandaan dan pilots, laboratoria en creatieve aanpakken.’ En: ‘Het moet als een olievlek gaan werken; al werkende weg moet het gaan bloeien. Niet te veel opleggen.’ In veel van de sessies spraken jonge collega’s verlangend over ‘verandering die komt uit kelders en garages’, niet uit projectmatige benadering en grote programma’s. ‘De oplossing ligt vaak in het werk zelf: met iets experimenteren.’ En: ‘De grootste verandering komt van kleine experimenten die goed vallen.’ Iemand opperde een strategie van ‘verandering onder dekmantel’, anderen spraken van ‘een gideonsbende. Een aantal rebellen. Een *field lab*.’ Een ervaren rechercheofficier vertelde inmiddels onrustig te worden van de gebruikelijke maatregelen: ‘dat we terecht komen in expertmeetings, richtingsdocumenten. Met die projectbenadering verinnerlijk je de noodzaak van verandering niet. We gaan weer over tot de orde van de dag.’ Tegelijk hoorden we van verscheidene experimenten, zoals ‘teams van de toekomst’, dat die na enige tijd een roemloze dood waren gestorven. Van evaluatie was geen sprake; die vernieuwing werd niet geborgd of gecontinueerd.

Een bijzondere vorm van reflecteren is schrijven om openlijk debat te bevorderen. Een aspect waar meerdere sessiedeelnemers op wezen, is dat in vergelijking met andere beroepsgroepen in complexe werkomgevingen de opsporing nog relatief weinig doet aan kennisdeling met publicaties. Er is geen tijd voor, het wordt nauwelijks aangemoedigd en in veel gevallen zelfs actief tegengewerkt onder verwijzing naar de veronderstelde gevoeligheid van bronnen en werkwijzen. In de wetenschap, maar ook de beroepspraktijk van bijvoorbeeld juristen, medici en ingenieurs, is het heel gebruikelijk om bevindingen te publiceren in vakbladen op wetenschappelijk niveau. Dat dient tenminste vier doelen:

1. Professioneel schrijven is goed voor de eigen ontwikkeling doordat het dwingt tot hoogwaardige tekstproductie.
2. Het brengt inhoudelijk sterke en initiatiefrijke collega’s onder de aandacht en bevordert dat zij invloedrijke posities krijgen in de vakwereld.
3. Het verspreidt bruikbare nieuwe kennis en draagt zo sterk bij aan de verdere ontwikkeling van het vak in beste werkwijzen en professionele standaards.

4. Het maakt een vakgebied transparant voor de binnen- en buitenwereld en stelt heersende overtuigingen bloot aan de toets der wetenschappelijke kritiek.

Hier kan tegen worden ingebracht dat *Het Tijdschrift voor de Politie* als platform al 78 jaar bestaat, en er bovendien de laatste jaren meer collega's een proefschrift afleveren dan ooit tevoren. Dit is juist, en vooral de Politieacademie heeft hier een prijzenswaardige rol in vervuld. Dit neemt echter niet weg dat vooral de opsporing als vakgebied op het gebied van publiceren nog altijd relatief improductief is vergeleken met andere disciplines, zoals de advocatuur of de geneeskunde. Prikkel om hierin tijd te investeren ontbreken, en weinig recherchekundigen tonen zich hierin ambitieus. De PA stimuleert hen zelden om te publiceren op grond van scripties en dergelijke. Waar het mogelijk delicate onderwerpen betreft, ontmoedigt zij transparantie door publicatie soms actief.

### **Diversiteit goed benutten**

In het laatste decennium is de bezetting van de opsporing in toenemende mate divers samengesteld. Er werken nu veel meer vrouwen dan voorheen, en ook jeugdige collega's stromen geleidelijk in. De culturele diversiteit verandert minder snel. Anders dan vroeger hebben uitvoerenden in de opsporing nu ook vaker een hogere (voor)opleiding. Dit is vooral versterkt door recherchekundigen aan te nemen en op te leiden. Bij leidinggevendenden is er tot dusver relatief minder diversiteit.

Doordat geleidelijk een mix van oudere ervaren collega's en jongere nieuwkomers ontstaat, worden de teams diverser. Dit lijkt vooral op te gaan voor de generieke teams: ondersteunende afdelingen, zoals de TCI, vertonen minder diversiteit. Diversiteit kan een kracht zijn, wanneer ervaren en nieuwe collega's goed samenwerken en van elkaar leren. Dat gebeurt doorgaans echter niet vanzelf, ook omdat er een natuurlijke spanning bestaat die samenhangt met het loopbaanperspectief van de jonge en oudere generaties. Diversiteit vereist dus zorgvuldig hrm-beleid, en in het dagelijks werk is vooral goed management van belang. Daarbij kan het lastig zijn dat het merendeel van de leidinggevendenden in de opsporing *old school* is, zelf uit de uitvoering komt en bovendien relatief laag is opgeleid.

Een groot deel van de rechercheorganisatie is op mbo-niveau opgeleid, en dit vertaalt zich in een overeenkomstige organisatiecultuur en werkrouetine. Traditionele rechercheurs werken veelal opdrachtgericht en zijn onvoldoende (schriftelijk) taalvaardig. Dit komt naar voren uit gesprekken met recherchechefs en uitvoerenden. In de traditionele researchecultuur lijkt zelf de verantwoordelijkheid nemen te worden ontmoedigd; het is wachten op werkopdrachten. Er is dan ook een spanning tussen de afwachtende, opdrachtgestuurde, generieke

rechercheur en de zelfredzame, initiatiefrijke hoger opgeleide specialist die het liefst binnen gestelde kaders zelf een probleem bij de kop neemt. Deze spanning hoeft geen probleem op te leveren, maar dan moet het door operationeel leidinggevenden wel goed geleid worden. Een deel van de medewerkers zal taakgestuurd blijven functioneren. Een groeiend aantal medewerkers is echter toe aan probleemgerichte uitvoering: houd hen een doel voor met de opdracht het probleem te tackelen, binnen de ruimte die de wet daarvoor biedt, en zorg voor coaching. Een districtschef duidde dit sturingsconcept aan als *commander's intent*: voldoe naar beste inzicht aan de bedoeling van de dienstleiding.<sup>1</sup> Redeneren vanuit die bedoeling is ook de richtsnoer in zogenoemde *regelarme teams* zoals De Meierij in Oost-Brabant. Een andere districtschef voegde hieraan toe dat hij veel energie kreeg van jonge zijinstromers die leidinggevend zijn geworden: 'Het is de combinatie van senioriteit plus inventiviteit van jongeren. In de opsporing zitten traditionele chefs, die onvoldoende gebruikmaken van de kracht die in het team zit.'

Goed kunnen opereren in divers samengestelde teams stelt bepaalde eisen aan de medewerkers. Persoonlijkheidskenmerken als culturele empathie, ruimdenkendheid, emotionele stabiliteit en aanpassingsvermogen zijn daarbij van belang (Project SPL Laboratoria 2015). De vraag is in hoeverre dergelijke eigenschappen tot vakmanschap moeten worden gerekend.

Van der Torre c.s. (2013) wijzen op een aspect in het opsporingsvak dat bij het moderniseren ervan beslist relevant is: het verschil in houding en oriëntatie tussen *streetwise* politiemensen en meer op de papieren werkelijkheid gerichte juristen. Recherchemensen (en hun leidinggevenden) zijn doorgaans na de Politieacademie begonnen als straatagent. Die praktijkervaring vormt tot 'doe-

1 Het begrip *commander's intent* mag niet worden verward met *command & control*, dat verwijst naar strakke hiërarchische aansturing. *Commander's intent* heeft betrekking op het naar beste inzicht handelen binnen strategische kaders (namelijk de bedoeling van de bevelhebber), om optimale wendbaarheid en slagvaardigheid te bereiken. Het begrip stamt uit de krijgskunde, meer specifiek uit de Pruisische doctrine van *Auftragstaktik*, die zich richtte op professionalisering op alle niveaus. Daarbij staat het belang van wendbaarheid en improvisatievermogen voorop: gedetailleerde instructies en trage centrale sturing verlammen immers de operaties. Volgens deze doctrine moet het opperbevel vooral een duidelijke strategische visie uitdragen. Binnen de instructies over richting en doel van een campagne moeten commandanten vervolgens de vrijheid krijgen om zelf vorm te geven aan bewegingen en acties. De Amerikanen introduceerden in de jaren tachtig van de twintigste eeuw het missiegericht leiderschap in plaats van bevelsgeoriënteerde sturing en spraken van *commander's intent*: wees in het geven van opdrachten volstrekt helder over het hogere doel achter een plan, maar wees daarna terughoudend over het hoe van de uitvoering. Hoe complexer de omgeving, hoe belangrijker de opdrachtgerichte commandovoering. Vertaalt naar de opsporing betekent dit dat operationeel en tactisch leidinggevenden alert op problemen kunnen reageren en zich door hun meerderen gedekt weten. Dit vereist wel een professioneel en taakvolwassen middenkader, en een sturingsconcept dat zich richt op hoofdlijnen en waakt tegen tunnelvisie en overenthousiast hobbyïsme. Zulke tactische wendbaarheid vraagt om verantwoordelijkheidsgevoel en ondernemerschap, in plaats van een cultuur van vrijblijvendheid.

ners die resultaten boeken omdat ze weten hoe het er op straat of aan de verhoortafel aan toegaat. Ze leven in een *verbal society*, dat wil zeggen een wereld waarin fysieke fitheid, lichaamstaal, intuïtie en het vermogen om gedachten en indrukken verbaal onder woorden te brengen zwaar wegen' (Van der Torre et al. 2013, p. 105). Officieren van justitie (maar dat geldt naar analogie ook voor veel rechercheurs met een hoge vooropleiding) kennen een leerschool die in veel opzichten theoretisch is, met praktische vorming in de rechtszaal (Van der Torre et al. 2013, p. 105):

Magistraten leven in een geschreven wereld: jurisprudentie, protocollen, dossiers, wetteksten en (andere) literatuur. Een requisitoir wordt eerst uitgeschreven en dan voorgedragen. Er bestaat dientengevolge spanning tussen de geschreven of juridische logica van de officier van justitie en de hang naar praktische oplossingen en intuïtie in het politieapparaat.

De toenemende complexiteit en digitalisering van de samenleving brengt met zich mee dat ook de wereld van de doeners in toenemende mate uit beeldschermen bestaat, maar de confrontaties met verdachten, hun misdrijven en de tastbare resultaten daarvan blijven. De boekenwormen zijn in de nieuwe wereld in het voordeel, maar hebben evengoed straatwijsheid nodig om effectief te zijn.

### **Samenwerkingsvaardigheid**

Doordat de politie in de aanpak van veiligheidsvraagstukken steeds afhankelijker is van andere partijen, is het belangrijk dat politiemedewerkers samenwerkingsvaardigheden ontwikkelen. Dit geldt bijvoorbeeld sterk voor de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit, zowel op wijkniveau als in RIEC-verband en in opsporingsonderzoeken. Ook in de aanpak van vermogenscriminaliteit is dit echter aan de orde, door nieuwe dadergroepen en modi operandi (bijvoorbeeld in cyberspace). Als voorbeeld kan een nieuw type veelpleger worden genoemd (Van Ham et al. 2014). Wegens de grote mobiliteit van deze veelplegers en de wisselende samenstelling waarin ze delicten plegen, worden deze figuren aangeduid met de term *netwerkcriminelen*. Zij richten zich op alle vormen van criminaliteit waarmee ze geld kunnen verkrijgen, en bewegen zich daarbij vrijwel standaard over de grenzen van politie-eenheden. Onderzoekers adviseren om bij de identificatie van netwerkcriminelen straat- en systeeminformatie te combineren, en om in een persoonsgerichte aanpak aandacht te hebben voor zowel repressief optreden als zorg. Dit impliceert dat informatie-uitwisseling in de politieorganisatie verder moet verbeteren en dat een multidisciplinaire samenwerking steeds meer tot het rechercherepertoire behoort.

In meerdere gespreksessies werd ons voorgehouden dat ‘er heel veel innovatieve kracht zit in de operationele teams, als je deze medewerkers maar de ruimte geeft’. Gezien de maatschappelijke uitdagingen die er voor de opsporing zijn, mag van de recherche ook worden verwacht dat het een innoverende professe is. Onder meer het concept *netwerkend werken* heeft aanleiding gegeven tot vernieuwing in de uitvoering, al verloopt die niet altijd gladjes (Roobeek et al. 2009, Rauh 2011). Vanaf de werkvloer zijn de laatste jaren innovatieve initiatieven ontstaan die het probleemgericht samenwerken concrete invulling geven. Dergelijke pioniers treffen elkaar in informele netwerken als de VDV (voortgekomen uit de politie) en de Bestrijdingsbeweging (van origine een OM-verschijnsel). Die laatste stelt dat in de aanpak van veiligheidsproblematiek deze voorwaarden en eigenschappen onontbeerlijk zijn (Bestrijdingsbeweging 2016, p. 5):

- één overheid;
- publiek-private samenwerking;
- internationale samenwerking;
- informatie vergaren en delen;
- anders kijken naar capaciteit;
- communicatie;
- lef;
- pionieren;
- ondernemerschap.

## 2.5 Spanning tussen vakmanschap en protocollering

Onderdeel van volwassen vakmanschap is een gedeelde visie over de wijze waarop kernactiviteiten dienen te worden uitgevoerd. Het vak van huisarts is hierbij illustratief: voor alle regelmatig in de praktijk voorkomende kwalen is in een voorgeschreven behandelings- en medicatiewijze voorzien (de NHG-Standaarden). De medische vakliteratuur wijst verder de weg bij minder vaak voorkomende ziektebeelden. Bij dit systeem van waarborgen hoort dat eerstelijnsartsen ook melding moeten maken van bijzonder risicovolle of opvallende voorvallen, zoals ernstig besmettelijke ziekten. Bij het huisartsenwerk komt veel administratie kijken, en niet alleen voor de financiële bedrijfsvoering en het muteren van patiëntendossiers. Protocollen en een zorgvuldige informatiehuishouding horen bij een hoogontwikkelde professe waaraan maatschappelijke risico's zijn verbonden, en dus ook bij de opsporing. Verantwoording afleggen is een wezenskenmerk van het zorgvuldig toepassen van uitzonderlijk ingrijpende bevoegdheden.

De opsporing heeft, vooral sinds de implementatie van de BOB-wet en de Posthumus-maatregelen, te maken met veel procedurele voorschriften. Veel politiemensen zouden graag minder papierwerk willen hebben, en dit is ook in de literatuur geconstateerd (onder andere Van der Torre et al. 2013). Recherchechef Rienk de Groot bijvoorbeeld schreef onlangs over de neiging tot alsmaar méér controle, méér bureaucratie en minder professionele ruimte (De Groot 2015). Ook in enkele sessies kwam aan de orde dat er sprake is van een haast ongebreidelde groei aan wetten, protocollen en andere kaders, zoals EU-richtlijnen en OM-aanwijzingen. Elk incident lijkt te leiden tot een nieuwe procedure, waarmee het probleem als het goed is tot het verleden behoort. In werkelijkheid wordt het werk volgens veel gespreksdeelnemers juist nog meer gedomineerd door werkwijzen te volgen, in plaats van dat een bepaald vraagstuk het werk bepaalt. Door alle administratieve verplichtingen zou het vak van rechercheur zijn verworpen tot één administratieve verantwoording.

Uit de gespreksessies komt het consequente beeld naar voren dat verbeterprogramma's en interventies hebben geleid tot hiërarchisering en bureaucratisering. Veel is vastgelegd in protocollen en de administratieve belasting leidt tot extra werkdruk, bijvoorbeeld doordat voor veel zaken vorderingen nodig zijn die gepaard gaan met complexe procedures. De vermindering van administratieve lasten die de voormalig minister van Veiligheid en Justitie aankondigde, is volgens gespreksdeelnemers niet waargemaakt. Die lasten nemen eerder toe dan af door juridische ontwikkelingen, zoals versterkte rechten van de verdachte, slachtoffer en getuigen in Europese en nationale wetgeving. De eerste schetsen van de vernieuwing van strafvordering beloven op dit punt geen verlichting. Het opsporingsvak wordt daardoor ook moeilijker. Het opsporingsbedrijf zou te ver zijn geprotocolleerd, genormeerd en geaccrediteerd; genoemd worden hierbij beslag, FO, TGO, tolken en uitluisteren van OVC. Dit wordt te arbeidsintensief, wat ten koste gaat van de inzetbare rechnercapaciteit. Het komt er dus kortweg op neer dat protocollen echt nodig kunnen zijn, zeker in relatie tot nog te ontwikkelen professionele standaarden. De kunst is om het nuttige van het onnodige te onderscheiden.

## 2.6 Concluderende observaties

Uit dit hoofdstuk blijkt duidelijk wat vakmanschap in de opsporing van de 21<sup>e</sup> eeuw inhoudt, waar het nog tekortschiet, wat er in de naaste toekomst aan verbeteringen nodig is en waar het dan uiteindelijk op zal neerkomen. Professionaliteit in de 21<sup>e</sup> eeuw vertrekt vanuit objectieve en transparante standaards die zijn geborgd in de wet en in kwaliteitsnormen, zoals nu bijvoorbeeld in de forensische opsporing al het geval is. Vakmensen tonen verantwoordelijkheids-



beseft voor kwaliteit en discipline, in het afleveren van goed bruikbare producten en bijvoorbeeld in gegevens muteren. Professionals leggen verantwoording af tegenover hun eigen organisatie, hun vakgenoten en zo nodig ook tegenover de rechter. Vakmanschap houdt in dat je je realiseert deel uit te maken van de strafrechtsketen, en daar naar handelt. Professionals reflecteren op hun eigen presteren en op de wijze waarop het vak in hun organisatie wordt uitgevoerd, en tonen zich kritisch wanneer het werk daartoe aanleiding geeft. Ze zijn betrokken bij hun vak en helpen dat te verbeteren en vernieuwen, om zodoende aan actuele opgaven te kunnen blijven voldoen. Wie zulk vakmanschap aan de dag legt, mag zich een professional noemen en zou op professionele ruimte moeten kunnen rekenen. Op dit moment is dit echter niet gewaarborgd in de organisatie. Het expliciet benoemen van zulke professionele principes kan bijdragen aan het tegengaan van de kennislacunes en het gebrek aan reflectie.

Concluderend kunnen we het volgende vaststellen:

- De Nederlandse opsporing herbergt wat vakmanschap betreft uitzonderlijk sterke teams en werkwijzen, maar kent helaas ook een deels improductieve en behoudende researchcultuur.
- De vakinhoudelijke kwaliteit van werken is niet overal op een wenselijk niveau; er is zelfs sprake van een kennisdeficit.
- In 2016 komt er een aantal eenduidige criteria voor een goed pv.
- Basisteammedewerkers worden vanaf 2017 getoetst op parate kennis van bevoegdheden.
- De kwaliteit en diversiteit bij de recherche worden nog onvoldoende benut.
- Veel medewerkers ontberen essentiële generieke competenties voor kwalitatief hoogwaardige opsporing, zoals conceptuele denkkraft, schrijfvaardigheid en een brede blik.
- Het innovatievermogen van het researchvak is te beperkt; successen worden onvoldoende gedeeld en geborgd.
- Professionele ruimte benutten vergt naast praktische faciliteiten vooral ruimte en tijd.
- Vernieuwing vraagt om een leer- en werkklimaat waarin je fouten mag maken, coachend leiderschap aanwezig is, kennis is over hoe je een team wordt en waarin duidelijk een de gezamenlijke ambitie aanwezig is.
- De opsporing maakt vakinhoudelijke veranderingen door, maar die gaan niet snel genoeg om de maatschappelijke evolutie bij te houden, en leveren nog te weinig rendement op.
- Initiatieven voor vakinhoudelijke verbetering en vernieuwing ontmoeten veel weerstand.
- De komende generatiewisseling biedt grote kansen voor een kwaliteits-sprong van mbo- naar hbo-niveau, maar er is doordacht en doortastend beleid nodig om dat daadwerkelijk te effectueren. Het gaat niet vanzelf.

- Duurzame vakinhoudelijke vernieuwing is gebaat bij kleinschalige experimenten, die zorgvuldig worden geëvalueerd om te bevorderen dat de opsporing een lerende organisatie wordt.
- Het verdient aanbeveling mogelijke organisatievormen te verkennen die de slagvaardigheid en wendbaarheid van de opsporing vergroten, zoals kleinere teams die werken vanuit de *commander's intent*.
- Het introduceren van het vak Argumentatiekunde in de rechercheopleiding kan wezenlijk bijdragen aan de vakinhoudelijke professionalisering én aan de debatcultuur bij de recherche. Om weerstanden tegen cultuurverandering te helpen overwinnen, kan als *quick win* aan alle collega's in de opsporing een kaartje worden verstrekt met de belangrijkste dooedoeners tegen verbeteringsinitiatieven, plus daarbij de beste repliek.
- Tot slot de rode draad in dit hoofdstuk: hoe kunnen we de echte vakmensen waarderen en een positie geven die de kwaliteit van het opsporingswerk ten goede komt?



# 3

## Houding en gedrag



## 3 Houding en gedrag

### 3.1 Herkenning en symptomen

Hoewel veel rechercheurs vanuit bevoegenheid en betrokkenheid aan het werk zijn, zijn in alle gesprekken die wij hebben gevoerd de cultuur binnen de politie en opsporing zonder aansporing de rode draad gebleken – ook in relatie tot leiderschap. *Cultuur* is een containerbegrip. In de gesprekken ging het in de praktijk over houding en gedrag, over arbeidsethos, inzet, betrokkenheid, het maskeren en gedogen van iemands ongeschiktheid, de interne politietaal, over de manier waarop in de dagelijkse realiteit invulling wordt gegeven aan collegialiteit en loyaliteit. Het ging over veelvuldig gedurende de dag buiten staan roken, terwijl de rest van het team doorwerkt, en het zwijgen tijdens vergaderingen. Over openlijk geuit cynisme waar niemand iets van zegt, vaak met een ordner door de gang lopen, maar als puntje bij paaltje komt zelden een proces-verbaal afleveren waar het onderzoek op kan leunen. Over alles met zijn tweeën doen, een hele middag wegblijven met een collega voor een eenvoudig ophaalklusje van camerabeelden, onvoldoende intrinsieke motivatie. Over je snor drukken en daarmee weggomen; het wordt namelijk stilzwijgend geaccepteerd. Kortom: over de vele verschillende manieren waarop medewerkers zich buiten én binnen de poort van het bureau gedragen.

De politieorganisatie heeft nog geen afdoende antwoord gevonden op oncollegiaal en onprofessioneel gedrag: in sessies werd het *wegkijken* en gedogen genoemd, ook door leidinggevendenden die de andere kant uitkijken. ‘Soms loop je bij een team binnen en merk je dat er helemaal geen energie meer in een club mensen zit, waar de intrinsieke motivatie kwijt is of de wilskracht.’ De mogelijkheden voor niet-willende medewerkers om te schuilen in het peloton zijn legio.

Binnen de politie bestaan tal van ongeschreven regels met een groepscohesiebevorderende werking. Een daarvan is de onwenselijkheid van feedback, (zelf) reflectie, evaluatie en weerwoord. Het wordt in essentie als niet-loyaal en oncollegiaal uitgelegd. De rangenhiërarchie helpt hierin niet: er wordt veel bevestiging gezocht en gevonden.

Vaak lijkt het bewaren van de lieve vrede het hoogste doel. Het argument dat altijd voor het organiseren van gezelligheid wordt gebruikt, is dat als de nood aan de man is, we op elkaar moeten kunnen terugvallen. Alsof teambuilding niet kan samengaan met professionaliteit en zelfreflectie. In de praktijk geven we elkaar te weinig inhoudelijke feedback. We evalueren niet, we lezen von-

nissen amper, we spreken elkaar niet aan op vreemd of ronduit oncollegiaal gedrag. We zien er het belang niet van in, wel in het vermijden van conflicten. (Princen 2015, p. 273).

‘We zijn een bedrijf van 60.000 zzp’ers die allemaal hun eigen ding willen doen’, zei de teamleider van een VVC-team treffend. Het zijn onderwerpen die enorm blijken te leven onder medewerkers en onder leidinggevendenden. In talrijke een-op-een-gesprekken, in gesprekken in kleinere kring en in e-mails hebben medewerkers en leidinggevendenden uitgesproken hoeveel herkenning er is bij voorbeelden van afwijkend of dubieus gedrag en onbalans in teams in de politieorganisatie, zoals door Princen is verwoord in zijn boek *de gekooide recherche* (2015): ‘de vinger op de zere plek’, ‘een feest der herkenning’, ‘dit lijkt een op een over mijn afdeling te gaan’, ‘pijnlijk waarachtig’, ‘een verademing’, ‘nu ik dit heb gelezen, voel ik me wat minder eenzaam’. Veelvuldig is de herkenbaarheid uitgesproken in combinatie met de hoop dat ‘er nu dan eindelijk iets tegen gedaan wordt’. Deze herkenning over knelpunten in houding en gedrag binnen de opsporing is zeer relevant als vertrekpunt van welke veranderaanpak dan ook. Uit veranderkundige literatuur blijkt dat beoogde veranderingen in organisaties pas kans van slagen maken als wordt uitgegaan van de alledaagse werkelijkheid in de organisatie, van een situatie die het feitelijk functioneren van een organisatie beschrijft (Kampen 2014).

Opvallend is dat het gesprek over houding en gedrag zelden dieper gaat dan het uiten van herkenning met beschreven passages en voorbeelden. Politie-medewerkers lijken geneigd over bijvoorbeeld de effectiviteit van de opsporing en de interne cultuur discussies te voeren langs voor hen veilige piketpaaltjes, oftewel standpunten die (inmiddels) gemeengoed zijn geworden. Het gaat dan om uitspraken als:

We spreken elkaar niet of te weinig aan,

- want we hebben een familiecultuur;
- want we hebben een zesjescultuur;
- want we vinden het nu eenmaal lastig om een moeilijk gesprek te voeren;
- want we durven elkaar niet de maat te nemen;
- want we kunnen geen feedback geven en incasseren;
- want we vinden het bewaren van de lieve vrede belangrijk;
- want er wordt onvoldoende geselecteerd op (recherche)competenties;
- want we hebben niet de juiste mensen op de juiste plek’;
- want we zijn te loyaal aan elkaar;
- want kijk maar, je komt overal mee weg;
- want het maakt niet uit of je hard werkt of niet;
- want er toch worden geen consequenties verbonden aan disfunctioneren.

Dit zijn standpunten die veel politiemedewerkers anno 2016 openlijk uitwisselen. Dat lijkt op het eerste oog bijzonder en een stap in de goede richting, maar nader beschouwd praten zij alleen over symptomen. Wat je hoort, is afgepaste en geaccepteerde (quasi)zelfkritiek. Het lijkt pijnvrije kritiek te zijn geworden, die geen professionele buikpijn of schaamte meer oplevert of die – belangrijker – actie inluidt.

Er is een neiging om elkaar niet werkelijk te willen afvallen en een neiging om zich aan elkaar te conformeren. Dat zijn de ongeschreven regels (Figuee et al. 2015). Wie de terugkerende vraag ‘Maar waarom is dat dan zo?’ stelt, krijgt steeds een volgend symptoom als antwoord – in feite andere woorden voor het voorgaande. Zo kom je niet verder dan symptoombenoeming, om nog maar te zwijgen van symptoombestrijding. Wat in de gesprekken wordt gemeden, is duiding en het stellen van een diagnose. De diagnose ontstaat als een verbinding wordt gemaakt tussen oorzaak en gevolg (Kampen 2014).

In problemen of knelpunten zitten de sleutels al opgesloten voor de oplossing. Daarom is het nuttig en noodzakelijk om je in een probleem of knelpunt te verdiepen, of beter gezegd in de oorzaken ervan in de informele organisatie. Dit is een proces van in eerste instantie onthullen van de werkelijkheid, onthullen van de vanzelfsprekendheden en gewoonten die in de werkelijkheid zijn geslopen. Hier is de herkenning relevant, want daar is onthulling aan voorafgegaan. Hierop moet de vraag volgen: ‘Vinden we dit normaal en is het effectief?’ Dit is de tweede fase: confronteren (Kampen, 2014). Dat gebeurt onvoldoende. Politie-mensen zijn doorgaans goed in onthullen en in vragen stellen, maar niet in het stellen van een pijnlijke vraag aan zichzelf. Binnen de opsporing wordt de vraag ‘Vinden we dit normaal en is het effectief?’ niet of veel te weinig gesteld, zo is in de gesprekken gebleken. Alles waar de vraag betrekking op kan hebben, wordt voor gewoon en vanzelfsprekend aangenomen. ‘Zo is het tenslotte altijd geweest’, ‘Zo doen we het al jaren’, ‘Evalueren is niet ons ding.’

De winstkansen liggen in het (beter) benutten van wat er nu al goed gaat en van het verbeteren van wat nog niet goed gaat. Hoe dan ook, je zult moeten evalueren om de beoordeling te kunnen maken: het gaat goed (en waaraan lag dat?) of het gaat niet goed (en waaraan lag dat?). Wijsheid achteraf in de ene zaak, is wijsheid vooraf in de volgende zaak. De opmerking ‘Maar er gaat toch ook veel goed?’ gaat voorbij aan de potentie die nog schuilgaat in een zaak, een medewerker, een team, een afdeling. Je ontnemt de medewerker of het team de kans op meer succes, op ontwikkeling.

Van belang is dat je je kwetsbaarheden en tekortkomingen kent en onder ogen komt. Daarom is reflecteren op het eigen optreden zo belangrijk. Reflectie op het werkproces wordt binnen de politie echter te veel als niet-



urgent beschouwd. Dat kan altijd nog wel een keertje. Er is altijd ‘de waan van de dag’ als argument om dat uit te stellen (Princen 2015, p. 265).

### 3.2 Reflectie, evaluatie en afweermechanismen

Reflectie en evaluatie zijn nog steeds niet vanzelfsprekend binnen de opsporing, hoewel het Programma Versterking Opsporing en Vervolgning (PVOV) ook met dat doel is opgesteld. In diverse studies is een gebrek aan tegenspraak geconstateerd en een wens om de tegenspraakregeling al te flexibiliseren.

Opvallend genoeg is de politieorganisatie enorm gericht op knelpunten in de opsporing en komen die voortdurend ter sprake in gesprekken op de werkvloer en in gespreksessies zoals voor deze analyse. Toch kwam niemand in de gesprekken tot een analyse van het knelpunt, van de oorzaak of de oplossing. Een werkelijk reflectieve, evaluerende, kritisch-professionele dialoog voeren, stuit bij de politie te veel op afweermechanismen die de beoogde reflectie in een vroege fase onschadelijk maken. We signaleerden de volgende type reacties:

- *Ontkennen*: ‘niets aan de hand’, ‘hier niet’, ‘niet bij ons’.
- Negeren of (niet inhoudelijk) *a priori afwijzen*: ‘dat is allang bekend’, ‘dat is niets nieuws’, ‘oud nieuws’.
- De kritisch getinte vaststelling *als een mening afdoen*, voortkomend uit *selectieve waarneming*: ‘Het is maar hoe je ernaar kijkt.’
- Reageren op de *automatische piloot*, zoals met clichés en te rooskleurige voorstelling van zaken: ‘Alle collega’s gaan er altijd vol voor.’
- Het *professionele en het persoonlijke niet kunnen scheiden*; reageren alsof iemands rechtvaardigheidsgevoel, drijfveren of (morele) innerlijke kompas in twijfel worden getrokken (de hart-en-zieltroefkaart).
- Een *emotionele underdogreactie*: ‘Hebben we het dan altijd fout gedaan?’, ‘Doen we dan helemaal niets goed?’, ‘Het lijkt wel alsof we helemaal niets goed doen.’, ‘We doen het werk waar de samenleving voor wegloopt.’, ‘De aandacht voor incidenten doet ons onrecht.’, ‘Daar gaan we weer.’
- Een kritische vaststelling als *negatief diskwalificeren*.
- De aandacht verleggen door er *meteen ‘positieve’ verhalen, voorbeelden of context tegenover te plaatsen*: ‘Er gaat toch ook heel veel goed!’, ‘Het merendeel van wat we doen gaat goed.’, ‘Staat er ook iets positiefs in?’, ‘Daar kan ik ook zoveel andere voorbeelden tegenover zetten.’, ‘Dit mist context.’, ‘Dit doet geen recht aan het vele goede werk dat we dagelijks verrichten.’
- *Mystificatie*, een reactie die niet specifiek wordt: ‘Jammer, je kijkt naar de oorzaken, maar niet naar de dieperliggende oorzaken.’, zonder te zeggen welke dat dan zijn.
- *Ogenscheinlijk gelijk geven*, een reactie die eerst op een bevestiging lijkt, vervolgens niet specifiek wordt en daarna het tegendeel beweert: ‘Natuur-

lijk kunnen er altijd dingen beter.’ ‘Kan het slimmer en beter? Ongetwijfeld.’ Waarna meestal een opsomming volgt van verontschuldigen waarom dat allemaal niet kan. Het ogenschijnlijk bevestigde punt dat iemand inbracht, wordt vervolgens gedemonteerd zonder alternatieve verbeterpunten te geven.

- *Verwijzen naar outputprestaties, cijfers die ansich juist zijn, maar die niets valide, inhoudelijk verweer kunnen dienen op elke kritische vaststelling: ‘De politieprestaties zijn nog nooit zo goed geweest.’ ‘De misdaadcijfers dalen al jaren.’*
- *Berustend of onverschillig reageren: ‘Ik kan het toch niet veranderen.’, ‘Het is buiten onze cirkel van invloed.’, ‘Verbaas u niet, verwonder u slechts.’, ‘Je moet je oordeel zo lang mogelijk opschorten.’, ‘Welkom bij de politie.’*
- *Ridiculiseren van de boodschap/boodschapper.*
- *Uitsluiten van de boodschapper.*
- *Meebuigen voor de Bühne, een schijnaanpassing doen, ja zeggen, nee doen.*
- *Zwijgen.*

In de verhoorkamer zou geen politieman of -vrouw genoeg nemen met deze afwerende, ontwijkende en niet-specifieke antwoorden. Deze mechanismen lijken uitingvormen van een structureel ongemak dat in alle lagen van de politieorganisatie waarneembaar is gebleken in gedrag en in gesprekken; ongemak met in- en externe pogingen om het (eigen) handelen van de politie te bekijken en te bediscussiëren om ervan te leren. In gesprekken met buitenstaanders, zoals wetenschappers en journalisten, is gehoord dat zij met onderbouwde, kritische analyses of vragen in hun contacten met de politie moeten balanceren op het slappe koord. ‘Ben je te lief in je vaststelling, je vraag of je analyse, dan maak je geen indruk bij de politie en gebeurt er niets. Ben je te kritisch, dan lig je eruit of kom je er niet meer in.’

Alleen de onderzoekende houding is echt professioneel, zeker voor de politieman en politievrouw: eerst iets uitzoeken, dan een mening. Voor reflectie is een onderzoekende houding nodig, nieuwsgierigheid, iets echt willen weten, ook als het onwelgevallig is, volwassenheid en een wens tot verandering en verbetering. Een veelgehoorde reactie als ‘dat is oud nieuws’, gaat bijvoorbeeld voorbij aan de vraag of de opgeworpen evaluatieve, reflectieve opmerking of vaststelling een juiste of terechte was. De bedoeling van die opmerking was niet om iets nieuws in te brengen, maar om iets zorgwekkends in de bestaande situatie onder de aandacht te brengen en te veranderen.

Underdogreacties als ‘Hebben we het dan altijd fout gedaan?’ en ‘Doen we dan helemaal niets goed?’ zorgen er vaak voor dat een discussie verzandt in emotie nog voor ze goed en wel is begonnen. Het vergt moed en nuchter kunnen argumenteren om dergelijke opmerkingen te pareren met een ogenschijnlijk een-

voudig antwoord: dat beweert niemand. Pas door een kritische vraag of opmerking tot je te laten doordringen en te analyseren, kan de vaststelling vruchtbaar worden voor verandering. ‘Als je op zoek bent naar de waarheid, moet je durven twijfelen’, zei een van de gesprekspartners. Twijfel over je eigen handelwijze is geen teken van zwakte, maar van moed. Kritische opmerkingen in een vroege fase afdoen als negatief, zorgt ervoor dat ze onvoldoende of niet worden benut. Daardoor worden ze niet vruchtbaar. Je moet ervoor waken dat de mechanismen ontaarden in het idee altijd gelijk te hebben. Zelfkritiek is een vorm van bescheidenheid, van intelligentie, van ontwikkeling.

We signaleerden een ‘daar zijn we nu eenmaal niet goed in’-houding. Daaraan valt op dat het tekort aan bijvoorbeeld feedback als vaststaand gegeven wordt beschouwd, eerder dan als een aspect waarop je je met een zekere gretigheid wilt verbeteren. Dat laatste is de benadering van de (top)sporter: juist datgene extra trainen waar je nog niet goed genoeg in bent. Denk aan de voetbalspits die traint op het nemen van penalty’s, de schaatser die zijn bochtentechniek wil verbeteren, de tennisser die ook op gravel wil kunnen winnen, de sprinter die werkt aan een snellere start et cetera.

### 3.3 Rolverwarring over verantwoordelijkheid; behoefte aan ‘een tuinman’

Goed leidinggeven is: niet wegduiken voor pijnlijke vragen, maar is ten eerste de werkelijkheid onder ogen komen (signaleren, patronen zien, een oordeel vormen) en ten tweede adequaat in actie komen. Bij goed leiderschap hoort ook je bewust zijn van *the tone at the top*. Als je wilt dat een organisatie een lerende organisatie wordt en kritischer naar het eigen handelen kijkt, dan moeten alle leidinggevendenden – en zeker de hoogste, de raad van bestuur, de directie, of in dit geval de korpsleiding of de recherchechefs – openlijk het belang onderschrijven van het goed onderbouwde, kritische geluid. Dat betekent: dergelijke boodschappen niet a priori wegwuiven, ontkennen of weigeren ervan kennis te nemen, maar de boodschap eerst goed ter harte nemen. Afwijzen kan altijd nog, bijvoorbeeld als blijkt dat de boodschap feitelijk onjuist of irrelevant was, maar dus niet op voorhand. Daarmee geef je een organisatie immers van bovenaf het verkeerde signaal: dat het normaal is om een goed onderbouwd, kritisch signaal met de ogen dicht, dus zonder inhoudelijke beoordeling, af te wimpelen. Dat signaal draagt niet alleen bij aan instandhouding, maar zorgt er ook voor dat de drempel om intern andere knelpunten te agenderen alsmaar hoger wordt. Het heeft daardoor te lang aan een volwaardige reflectie- of discussiecultuur binnen de recherche ontbroken. De problematische effecten van doorgesloten collegialiteit en te grote homogeniteit bij werkprocessen en resultaten worden herkend en onderkend, spontaan en desgevraagd. Er wordt verbazing uitgesproken dat de disfunctionerende medewerker met rust wordt gelaten, hoewel een team eronder lijdt.

Frappant is dat leidinggevendenden zelf ook zeggen dat het aan een cultuur van aanspreken, feedback geven en evalueren ontbreekt. Er wordt nog steeds te weinig geëvalueerd, waardoor de leercirkel niet wordt afgemaakt. Onvoldoende worden *good practices* gedeeld, bijvoorbeeld over de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen. Leidinggevendenden en rechercheurs gaven in de gesprekken een ontkennend antwoord op de vraag of ze het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan de evaluatie van een onderzoek of project. Onduidelijk is wat erin de weg staat om dat wel te doen; er is niet van enige formele belemmering gebleken.

Het lijkt bijna een situatie waarin iedereen wacht op iedereen, op een teken van hogerhand, om morgen met aanspreken en reflectie te beginnen. Dat is schijn, de facto wordt met een boog om het heikele thema *arbeidsethos* heengelopen. Rechercheurs hebben in dit opzicht onder woorden gebracht hoe in hun beleving onder leidinggevendenden een vrees bestaat voor reacties op de werkvloer. Er lijkt sprake van een status quo. Het collectief signaleren maar ondertussen in stand houden, zit op een kantelpunt van integriteit en vakethiek. Recherchechefs zijn verantwoordelijk om de maatschappelijke opdracht van de politie in overeenstemming te brengen met de (kwaliteit van de) opsporing. Hieronder valt ook de verantwoordelijkheid nemen voor reeds onderkende, disfunctionele patronen op de werkvloer.

Verwarring over verantwoordelijkheid en het als gevolg daarvan niet consequent rolvast optreden, zijn vermoedelijk redenen waarom reflectie, feedback en evaluatie zo moeizaam van de grond komen. Binnen de opsporing klinkt de zeggwijze 'we moeten elkáár aanspreken' als een mantra. De verantwoordelijkheid is daarmee impliciet over alle medewerkers uitgesmeerd. Het is vooral de uiting van een voornemen. Dat heeft in de praktijk geleid tot verwarring wie er aan zet is, bij wie de taak in eerste instantie ligt om het aanspreken op gang te brengen en te houden.

In gesprekken is naar voren gekomen dat rechercheurs zich niet veilig genoeg voelen tussen hun collega's en leidinggevendenden om anderen aan te spreken op hun niet-geaccepteerde gedrag. Ten minste, gedrag dat niet geaccepteerd zou moeten worden, maar wat stilzwijgend wordt geaccepteerd. De term *angstcultuur* viel in dat verband ook. 'Gewenst gedrag mag nooit onveilig zijn.' 'Anders durven zijn.' 'Je kop boven het maaiveld uitsteken, heeft nog te weinig geleid tot iets wat je wat oplevert.' Het is een samenspel van niet onbevreesd in kunnen gaan tegen heersende opvattingen en gewoontes en gebrek aan consequenties (Braun et al. 2014). 'Als iemand een half uur staat te kletsen bij het koffieapparaat, iemand waar geen vuur meer in zit, dan ziet de leidinggevende dat toch ook? Cultuur heeft alles te maken met een afwezige vorm van leiderschap. Ik zie geen groepschefs die de mensen vastpakken, in figuurlijke zin, en grenzen stellen.'

Evalueren en feedback geven; de opsporing ziet er onvoldoende de voordelen van, zoals minder blinde vlekken en dwaalsporen, minder kostbare rechetijd die verloren gaat, voorkomen van dubbel werk, voorkomen van (reeds eerder gemaakte) fouten, gebruikmaken van de collectieve kennis, creativiteit en het denkvermogen van een heel team. Met als achterliggende doelen: voorkomen dat verdachten aan het langste eind trekken, dat misdrijven op de plank belanden, naast de geloofwaardigheid van de opsporing als geheel.

*Sinds het verschijnen van [De gekooide recherche](#) (Princen 2015) is er binnen de opsporing meer aandacht gekomen voor aspecten als (zelf)reflectie, feedback geven en ontvangen en een inhoudelijk debat stimuleren. Dat gaat niet overal even voorspoedig. Ook is het niet zo dat er een algehele motivatie is om deel te nemen aan het gesprek en verbeteringen: het gaat vaak om de collega's die dit al langere tijd hebben geprobeerd te stimuleren. Desondanks lijkt er sprake van een groter besef van de noodzaak om in gesprekken dergelijke onderwerpen aan te snijden, met name bij diverse recherchechefs.*

Hoewel evalueren en feedback geven voor het collectief dus profijtelijk zijn, kan het op individueel niveau niet lonend uitpakken. Op individueel niveau wordt weinig waardering gevoeld voor het inbrengen en bespreken van wat er niet goed gaat. Om zelf deel te blijven uitmaken van de groep, maken medewerkers een nuchtere kosten-batenafweging. Je hebt elkaar altijd weer nodig, op enig moment. Ergo: ze spreken elkaar weinig aan.

Veel leidinggevenden zien grenzen bewaken of feedback agenderen niet als hun taak, vaak met als onderbouwing: 'Elkaar aanspreken is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle collega's. Van iedere professional mogen we dat verwachten. 'Daarmee lijkt eerder het ideale scenario, dan de dagelijkse werkelijkheid tot uitgangspunt te zijn genomen. Daarnaast miskent dit het verlangen onder rechercheurs: dat is niet naar méér sturing, maar naar sturing op ándere zaken. Het beeld dat naar voren komt uit gesprekken met researchemedewerkers is hun behoefte aan een heldere rolverdeling, aan een leidinggevende die in een rol van tuinman weet welke bomen ruimte of zon nodig hebben om te floreren, welke planten hij extra moet bemesten en welke struiken hij tijdig moet snoeien of verplaatsen. Onprofessioneel, onproductief gedrag mag de tuin in elk geval niet overwoekeren. Elke tuinbezitter weet en begrijpt dat. De uitgesproken behoefte van de medewerkers op de werkvloer is opvallend, en tegelijk ook niet: zij zijn de eersten die de gevolgen van (stilzwijgend geaccepteerd) afwijkend gedrag om zich heen ondervinden, soms doordat ze zelf harder moeten werken bijvoorbeeld, of doordat ze onbalans in het team moeten opvangen.

Veelgehoord in de gesprekken is het spreekwoord: ‘Als je doet wat je deed, krijg je wat je kreeg.’ Anders gezegd: onder gelijkblijvende omstandigheden krijg je een gelijke uitkomst. Dat lijkt ook hier te gelden. Het louter blijven herhalen van het credo ‘we moeten elkaar aanspreken’, zal de gewenste verandering niet teweeg brengen. Je zult moeten kijken waarom het eerder niet werkte zoals gehoopt was. Rolverwarring, onduidelijkheid over wat de gewenste normen zijn en afwezige leidinggevendenden lijken daar debet aan. Dat veranderen vraagt om moed.

De termen *angst*, *lef*, *ruggengraat* en *moed* zijn veelvuldig genoemd in gesprekken over leiderschap, over sturing geven aan houding en gedrag, het weerstand bieden aan interne gebruiken en groepsdruk. En dan *moed tonen*, niet in de gebruikelijke politiebeteekenis – de fysieke, handelende vorm van een pand binnenstormen – maar in de verbale, introspectieve zin van ‘terreinen verkennen waar je niet zeker bent’ (Smit 2015, 2016). De vrees voor het (consequent) voeren van lastige gesprekken moet worden overwonnen, zowel in de hiërarchie naar boven als naar beneden. De vrees voor de voorziene reacties hogerop en op de werkvloer, waarvan maar zeer de vraag is of dit terecht is, leidt in dit verband tot onwennigheid en heeft daardoor een zichzelf waarmakend karakter.

In eerste instantie ligt bij de leidinggevende de primaire verantwoordelijkheid voor verandering. Eerst is een proces van herstel nodig met heldere taken en rollen (Kampen 2014), waarin grenzen, verwachtingen, eisen en consequenties helder zijn voor iedereen en voor voorspelbaarheid in de sociale interactie zorgen. De heersende loyaliteitsnorm verandert en het ongemak met reflectieve, kritische gesprekken neemt af. Pas in een latere fase kan van teamleden verlangd worden dat ze ook elkaars gedrag gaan reguleren, als vertrouwen is ontstaan dat zelfreflectie en evaluatie bijdragen aan veilig functioneren en effectief, lerend werken.

Een *good practice* is om als leidinggevende in teamreflectiegesprekken als laatste te spreken, om de traditionele volgzaamheid in gesprekken langs de lijnen van de hiërarchie te doorbreken. De leidinggevende moet vragen stellen aan medewerkers en zichzelf kwetsbaar opstellen, als uitnodiging om iedereen in het gesprek te betrekken. Daarbij kan het zinvol zijn om de oude, reflectiemijdende elementen en het gebrek aan sturing hierop uit de politiecultuur niet als fout te bestempelen, maar als niet meer passend in de nieuwe cultuur (Leliveld et al. 2012). Het gedrag paste bij de samenstelling en ordening van de organisatie in de toenmalige situatie, de situatie waarin de organisatie zich bevond voor de gewenste verandering. In de gewenste organisatie, die wendbaar en lerend is om maatschappelijke uitdagingen in het heden en de toekomst aan te kunnen, passen die aspecten niet of minder.

Overigens bepaalt de grootte van een afdeling of een team in belangrijke mate het gevoel van zichtbaarheid en eigenaarschap van de medewerkers versus anonimiteit en de gelegenheid tot onprofessioneel gedrag. In diverse studies worden getallen genoemd van maximaal acht à twaalf personen per team waarin het elkaar aanspreken en bepaalde vormen van zelfsturing werkelijk kans maken. Heldere doelen en een vorm van coaching blijven daarbij van wezenlijk belang

# 4

## Sturing en leiderschap





## 4 Sturing en leiderschap

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan wat uit de gesprekken en uit literatuur naar voren is gekomen over de wijze waarop de recherche wordt aangestuurd en geleid, en welke aspecten daarbij een rol spelen. Het onderwerp leiderschap komt door de hele rapportage in vrijwel alle hoofdstukken aan bod, zoals sturing op vakmanschap, sturing op houding en gedrag, *the tone at the top* en invloed op het verandervermogen van de organisatie. Daarom hebben we ervoor gekozen om in dit hoofdstuk vooral onderwerpen te belichten die elders minder aan de orde komen.

### 4.1 Sturing op aanpak criminaliteit: van centraal naar autonoom

Naar schatting bedraagt tachtig procent van het recherchewerk onderzoek naar zogeheten *brengezaken* (Klerks 2012), namelijk onderzoek naar veelvoorkomende criminaliteit (VVC), zoals vernieling, zakkenrollen, eenvoudige mishandeling, bedreiging, winkeldiefstal, fietsendiefstal, woninginbraak en auto- en bedrijfsinbraak, en onderzoek naar *high impact crime* (HIC), zoals straatroof, overvallen, ernstige mishandeling, doodslag en seriematige woninginbraken. De aanpak van zowel VVC als HIC is meestal incidentgericht, HIC soms ook probleemgericht, waarbij een aantal zaken bijeen worden genomen om ze tegelijk aan te pakken. De overige twintig procent van de researchcapaciteit wordt voor het overgrote deel ingezet binnen geformuleerde beleidskaders. *Ondermijning* is het thema waaronder bijvoorbeeld productie van, en handel in verdovende middelen vallen, evenals zware milieucriminaliteit, mensensmokkel, georganiseerde hennepsteelt et cetera. Via weeg- en stuurploegen wordt bij deze zogeheten *haalzaken* sterk gelet op landelijke prioriteiten. Het sturingsconcept van deze weeg- en stuurploegen is in het *Landelijk werkingsdocument opsporing* vastgelegd (TRIO Opsporing 2014), dat gestandaardiseerde werkprocessen en sturingslijnen beschrijft. TRIO Opsporing is een nadere uitwerking van de uitgangspunten van de blauwdruk Opsporing, die begin 2012 aan de vooravond van de vorming van de nationale politie is opgesteld; alleen met goedkeuring van de korpsleiding en het OM mag daarvan worden afgeweken.

Door de focus op landelijke prioriteiten is er weinig ruimte over voor overige vormen van (middel)zware en georganiseerde criminaliteit die lokaal of regionaal wel negatieve maatschappelijke gevolgen hebben, maar die niet door aangiften, meldingen of tips bij de politie worden gebracht. Vanwege het gebrek aan opsporingscapaciteit kunnen deze vormen van (middel)zware lokale criminaliteit niet alleen in de aanpak buiten de boot vallen, maar al in de fase van het

in kaart brengen en het intern agenderen, want ‘er is toch geen capaciteit voor’. Dit is relevant voor (de kwaliteit van) beleidskeuzes. Doordat een goede analyse en veredeling ontbreekt, worden veel zaken onvoldoende in samenhang en context aangepakt. De aanpak beperkt zich daardoor te veel tot ogenschijnlijk op zichzelf staande zaken. Seriematige zaken worden daardoor te weinig aangepakt, zeker als de misdrijven over gebiedsgrenzen heengaan.

Gesprekspartners merkten op dat de politie een sterke ‘besluitvormings-thermiek’ kent. Daarmee bedoelen zij de inrichting van casescreeening, werkvoorbereiding en periodiek overleg van landelijke stuurploegen die kijken naar geormerkte capaciteit en resultaatverplichtingen; de opsporing is hierdoor opgezaald met een gebrek aan slagkracht. Er zijn te veel gremia waar eerst een besluit moet worden genomen; de overlegstructuren voor weging en sturing worden te vaak als leidend beschouwd en daar lijdt de noodzakelijke slagvaardigheid onder. Het knelpunt van de veel tijd kostende opeenvolgende sturingsgremia is al eerder aan de orde gesteld bij de evaluatie van de kernteams, die opgingen in de Nationale Recherche (Klerks et al. 2002). Die constatering heeft tot weinig verbetering geleid.

Vanwege de schaarste aan capaciteit wordt een keuzeproces gehanteerd over wat er wel en niet gedaan wordt, maar voor rechercheurs blijkt vaak sprake van onbegrijpelijke besluitvorming wanneer er niets wordt gedaan met mooie kansen en urgente problemen, omdat iets anders een hogere prioriteit heeft. Het tast het eergevoel en het recherchehart aan als speurneuzen zich continu kort gehouden voelen. Een voorbeeld. Een van de gesprekspartners werkt bij de afdeling Fraude van een eenheid waarvan de rechercheurs via het zogeheten *speelveldconcept* moeten worden geworven. In dit concept wordt de keuze van spelers en tactiek afgestemd op het probleem dat zij moeten oplossen, en wordt een tijdelijk projectteam van spelers samengesteld. In dit geval is het probleem een valsgeldzaak. Die zaak is voorgelegd aan de zogeheten *Ondermijnings-tafel* (een overlegorgaan waarin over thema’s wordt besloten), aan de zogeheten *Milieukamer* (een stuurploeg die bepaalt welke zaken op het gebied van milieu al dan niet worden aangepakt) en aan een stuurploeg die over de capaciteit gaat. Die drie organen besluiten afzonderlijk van elkaar en weten niet hoe ze zich tot elkaar verhouden. Het leidt tot eindeloos heen en weer schuiven met de valsgeldzaak. De medewerker werkt nu de facto circa anderhalf jaar zelfstandig aan een valsgeldzaak en heeft zelf brieven aan een externe toezichtorganisatie geschreven om beweging te forceren. ‘Bij ons duurt het zeker vier maanden voor iets in de stuurploeg besproken wordt, dan is je informatie inmiddels verouderd. En er wordt op basis van een samenvatting van een samenvatting van een samenvatting besloten, daar klopt niets meer van, daar herken je je eigen onderzoek niet meer in terug.’ Dit soort voorbeelden leidt tot de opmerking dat

er ‘onder collega’s veel motivatie op de inhoud is, maar demotivatie op het proces.’ Het sturingsmechanisme van traag opererende weeg- en stuurploegen is vooral gericht op medewerkers die zich volgzzaam opstellen (tot buiten het zicht een besluit is genomen) in plaats van zelfstandig, creatief en voortvarend van start gaan. Hiermee wordt een afwachtende en dociele opsporing in de hand gewerkt.

Het sturingsprincipe achter de effectiviteit van de opsporing vanuit de politiek en het Openbaar Ministerie is een cijfermatige, dus niet wat nodig is in de operatie. Dat gaat voorbij aan het identificeren, voorkomen en aanpakken van een veiligheidsprobleem. Het gevolg is dat ‘voor snelle resultaten wordt gegaan’: het ‘laaghangend fruit’, de minder complexe zaken, of van de complexe zaken alleen wat zich aandient aan katvangers, koeriers en loopjongens. ‘Terwijl degenen die erachter zitten, en die we wel kennen, niet worden aangepakt’, aldus onze gesprekspartners. De politiek meet de effectiviteit van de aanpak van georganiseerde misdaad nog af aan aantallen uitgevoerde strafrechtelijke onderzoeken of criminele samenwerkingsverbanden. De huidige verantwoordingsafspraken over diverse criminaliteitsvormen richten zich op ingeleverde dossiers. Er heerst al lange tijd consensus binnen de politie dat dit geen recht doet aan de daadwerkelijk gepleegde inspanning en dat dit vooral ook niets zegt over de mogelijk bereikte effecten. Resultaat verwoord in cijfers heeft als ongewenst gevolg dat er veel nadruk ligt op cijfers en op gemaakte afspraken, in plaats van op het beoogde maatschappelijke effect. Afhankelijk van de stand op de teller leidt het ook tot het doorschuiven van zaken naar volgende jaren of andere afdelingen. Andersoortige interventies, bijvoorbeeld buiten het strafrechtelijke om, scoren in dat leidend meetprincipe niet.

Een tegenontwikkeling op de stroperigheid is dat meer teams tijdens lopende onderzoeken interventies bedenken en die gewoon uitvoeren. Snel handelen op basis van plotseling beschikbare informatie, een paar rechercheurs ervoor vrijmaken en de georganiseerde route van projectplannen en stuurploegen omzeilen. Kleine interventies kunnen een groot resultaat hebben: inbeslagnemingen, platgelegde malafide websites, dichtgespijkerde horeca-etablisementen en clubhuizen. Of enkele rechercheemedewerkers die met een hele afdeling afspraken maken in plaats van vijftien rechercheurs die één rotte appel in de branche strafrechtelijk vervolgd proberen te krijgen. Uit gesprekken en literatuur komt naar voren dat dit vraagt om een type besluitvorming dat sterk afhankelijk is van een autonome, minder volgzaam leiderschapsstijl: ruimte voor jezelf creëren om te kunnen bewegen (‘en gáán’). In sommige eenheden is ervoor gekozen om het aantal centrale sturingsgremia af te bouwen om offensiever, dynamischer en flexibeler te kunnen onderzoeken. In de eenheid Zeeland-West-Brabant bijvoorbeeld, zijn de stuurploegen op zaken opgeheven, de in-

tegrale stuurploeg heeft een ander karakter gekregen. Nu wordt nog slechts eens per drie maanden gekeken of alle deelnemende organisaties nog steeds toegewijd zijn aan de doelen en aan de samenwerking. Het leidt onder andere tot een grotere aanwezigheid in de criminele wereld en tot zichtbaarheid van politieoptreden.

We hebben een heldere strategie die preweegs en projectvoorstellen overbodig maakt. Teamleiders moeten onderling een paar mensen vrijmaken, daar heb je geen stuurploeg voor nodig. Achteraf moet het team verantwoorden wat het heeft bereikt in relatie tot de strategie. (...) Zo gaan teams van actie naar actie naar actie, wat dát teweegbrengt in de teamspirit onder rechercheurs!

#### Hennepsteelt verhinderen door aanpak stekkerijen

*De Taskforce in Zeeland-West-Brabant richt zich in de strijd tegen de productie van hennep in toenemende mate op de stekkerijen, waarin stekjes worden opgekweekt tot hennepplanten. In september 2015 vond de Taskforce op een bedrijventerrein in Roosendaal een loods met 11.000 stekken. Met daar gevonden informatie kon een criminele organisatie met locaties in IJmuiden, Roermond en Tilburg worden ontmanteld. Meerdere mensen werden opgepakt en in totaal werden 25.000 stekken vernietigd. Geïnspireerd door dit succes ging de recherche in de systemen op zoek naar mensen die al eerder waren veroordeeld voor het stekken van hennep, en die werden bezocht. Dit onderzoek leidde in februari en maart 2016 tot de inbeslagname van nog eens 27.000 stekjes. Daarmee zouden 165 hennepkwekerijen kunnen worden bevoorrad, ongeveer het aantal dat een politiedistrict in Brabant gemiddeld in een jaar ontmantelt via de klassieke politiemethode. Conclusie van John Kiers, hennepdeskundige: 'We moeten in de hennep dus letterlijk bij de wortel zijn.' Brabantse hennep telers klagen inmiddels over de tap over de kwaliteit en de prijs van stekjes. In 2014 kostte een stekje nog € 1,90, nu al € 7,50.*

Als onderdeel van de snellere besluitvorming die voorafgaat aan zaken en de flexibeler inzet van capaciteit, passen de eenheid Zeeland-West-Brabant en het arrondissementsparket in samenspraak met elkaar de methode van schikkingen (artikel 74 lid 1 Sr.) toe op zwaardere delicten. Dit toepassen van de buitengerechtelijke afdoening, al bekend van de ZSM-aanpak, heeft recentelijk veel aandacht gekregen. Het betekent in de praktijk dat het OM aan de verdachte (en zijn advocaat) een transactie voorstelt, bijvoorbeeld dat hij afstand doet van een auto, akkoord gaat met een werkstraf of een schadevergoeding betaalt

aan een gedupeerde. De bedoeling is om veel kortdurende researchcapaciteit vrij te maken voor een onderzoek en de doorgaans tijdrovende vervolging en rechtsgang te vermijden; een rechtsgang waarvan de uitkomst ongewis is. ‘Soms duurt het zo lang voordat een zaak bij de rechter komt. Wij dachten vaak: tjee, wij hebben zo lang op deze strafzaak gewacht, wij hebben daar als recherche destijds fors geïnvesteerd, is dit nou het resultaat?’

## 4.2 Managen van schaarste

Waar bij de DRR nog kan worden gepland (‘wat doen we wel en wat doen we niet?’), wordt de DR echt andere koek genoemd, met minder rust om solide onderzoek te verrichten en alleen maar rennen. In gesprekken kwam naar voren dat het gevoel heerst dat het tempo waarmee een zaak moet worden afgerond de kwaliteit van het werk beslist beïnvloedt. Diverse leidinggevendenden brachten dat zo onder woorden: streven we in acht zaken naar een tien, of in tien zaken naar een acht? De vraag is steeds: hoe kunnen we onze beperkte middelen gebruiken om aan de (ogenschijnlijk) onbeperkte vraag vanuit de samenleving en de politiek tegemoet te komen? De extra tijd die je aan de ene zaak besteedt, gaat ten koste van de kwaliteit van de andere zaak, of aan het überhaupt kunnen beginnen aan een andere zaak. Het leidt tot teleurstellen en teleurgesteld raken. Dit is ook waarom in alle gesprekken de woorden *gebrek aan capaciteit* vallen. In een rapportage over (de oorzaken van) de sterktes en zwaktes in de opsporing, moet de schaarste van capaciteit benoemd worden.

In de economie wordt schaarste voortdurend onderzocht en wordt gekeken naar de uitwerking die zij heeft op keuzes en gedrag. Schaarste is doorgaans een reden om alerter, efficiënter, geconcentreerder, creatiever of productiever te worden. Schaarste dwingt om je te concentreren op wat essentieel is. Bedrijven wekken schaarste daarom vaak kunstmatig op, niet alleen om kosten te besparen, maar ook omdat onder tijdsdruk vruchtbare ideeën tot stand komen. Mullainathan en Shafir (2015) noemen dit *focusdividend*, dat is het positieve effect dat zich voordoet als schaarste het denken bepaalt. Schaarste is een reden om te zoeken naar nieuwe wegen om het potentieel van een organisatie te benutten en te zoeken naar verbeteringen. In gesprekken met researchmedewerkers rijst het beeld dat schaarste binnen de opsporing wel een rol speelt bij de keuze voor zaken, maar niet wordt gezien (lees: benut) als een factor om de efficiëntie te verhogen. Denk daarbij aan minder zichtbare, onbenutte buffers van capaciteit, zoals:

- een tijdplanning hanteren tijdens grote projectmatige onderzoeken;
- het hoge ziekteverzuim onderzoeken en aanpakken;
- de werkplek efficiënt inrichten, zo dat die de concentratie bevordert (in plaats

- van gezellige kantoortuinen die voor veel afleiding zorgen);
- voorkomen dat collega's gedogen die iemand de snor drukt;
- de kwaliteit van pv's zodanig verbeteren dat het merkbaar tot minder bewerking achteraf leidt;
- naar alternatieven zoeken om doorlooptijden te verkorten;
- productieve briefings en vergaderingen voorzitten;
- efficiëntie een rol laten spelen bij de verdeling van medewerkers: wie komt het best tot zijn of haar recht op welke plek?

Als we kijken naar de opleidingen voor leidinggevend in de opsporing, zouden die behalve allerlei opsporingsinhoudelijke materie, veel meer kunnen voorzien in algemene leidinggevende vaardigheden, zoals het efficiënt productieve briefings en vergaderingen voorzitten, het autonome denken bevorderen, een oordeel vormen of gefundeerde keuzes maken op basis van de kwaliteit van argumenten.

### 4.3 Sturing op vakmanschap

Diverse leidinggevend vertelden dat er binnen de opsporing behoefte is aan minder managers en meer ondernemers. Daarbij viel de term *micromanagement* enkele keren. 'Wij hebben managers gekweekt en geen ondernemers. We hebben leidinggevend nodig die de organisatiedoelstellingen weten te verbinden met ondernemerschap.'

Als gevolg van weeg- en stuurploegen en verantwoordingsafspraken zeggen leidinggevend te veel bezig te zijn met randzaken en het beheersen van het werkproces binnen de eigen afdeling, en te weinig gericht te zijn op een inspirerend, stimulerend werkklimaat creëren, waarbij er gelegenheid is om stil te staan bij leermomenten, zich te concentreren op (kleine) successen, tussen de mensen te staan en beschikbaar te zijn. 'We zijn niet meer bezig met de medewerkers in de basis.' Andere respondenten zeiden: 'Leidinggevend zijn niet meer of onvoldoende op de werkvloer, en zien de kwaliteit van het werk niet meer.' Doordat collega's niet gecoacht worden, nemen de motivatie en het eigenaarschap snel af. De gevolgen van management zonder leiderschap die we diverse malen hoorden, zijn: 'Er is te veel tolerantie voor lanterfantent.' Medewerkers ontwikkelen eigen gewoonten, de toegeeflijke leidinggevende begrenst niet. Het onderwerp *houding en gedrag*, juist ook in relatie tot leiderschap, is in hoofdstuk 3 uitgewerkt. Nieuwe enthousiaste medewerkers worden vaak al snel meegenomen in de bestaande cultuur ('zo doen we dat hier'). Er missen dan vaak leiders die sturing geven en de cultuur bewust willen beïnvloeden. 'De kern zit in vakmanschap en in houding en gedrag.' Medewerkers hebben vei-

ligheid, aandacht en waardering nodig, maar ook steun en structuur. Leidinggevendenden vertelden dat ze in de jaarlijkse functionerings- en beoordelingsgesprekken te veel sturen op bijvoorbeeld het verplichte aantal schietbeurten en dat ‘het werkelijke functioneren’ van medewerkers onvoldoende aan bod komt. Zodoende worden de werkelijke problemen ook onvoldoende aangepakt.

Voor de kwaliteit die medewerkers in huis hebben, zijn eenheden onvoldoende op de hoogte van bijvoorbeeld wie welke diploma’s heeft.

De potentie, waar staat dat geregistreerd? De leidinggevende neemt dat deel van zijn werk niet serieus. (...) De organisatie dwingt de leidinggevende niet om daar op te sturen. Er is geen talentmanagement. Gelukkig wordt bij ons vaak de officier van justitie betrokken in de beoordeling. Maar de nieuwe teamchef leest het persoonsdossier niet.

Uit gesprekken kwam naar voren dat het problematisch kan uitpakken als de leiding van een specialistische rechercheafdeling uit mensen bestaat zonder specifieke (recherche)expertise. Dan wordt de sturing op zaken vrijwel geheel overgelaten aan het OM. Als de officier van justitie zelf (ook) niet over specialistische kennis beschikt, kunnen noodzakelijke keuzes uitblijven en kan een onderzoek gaan voortkabbelen. Het gebrek aan kennis bij leidinggevendenden uit zich in onzekerheid en besluiteloosheid.

Meerdere respondenten lieten weten dat (ondanks het expertisemanco dat soms onder leidinggevendenden bestaat) recherchemedewerkers onvoldoende verantwoordelijk worden gemaakt om problemen aan te pakken. ‘We geven mensen geen doel, maar alleen taken. Dat beperkt gigantisch.’ Dat doet afbreuk aan het gevoel van betrokkenheid en belemmert de innovatiekracht bij de politie.

Er dient meer verantwoordelijkheid te worden neergelegd op lagere niveaus. De high-groundverantwoordingslijnen die we hanteren, verhouden zich namelijk slecht tot de meer moerassige veiligheidsvraagstukken. Die vragen om een ander soort verantwoording. Als we doorgaan zoals we het nu doen, leidt het dus tot demotivatie en alles wat we nu zien.

In een omgeving waarin met klassieke werkopdrachten voor rechercheurs wordt gewerkt, betekent dat een overgang naar zelfstandigheid en verantwoordelijkheid binnen duidelijke doelstellingen. Er lijkt overigens wel een spanningsveld te zijn tussen de vrijblijvendheid die op veel vlakken is geconstateerd, en tegelijkertijd de behoefte om een lager niveau meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid te geven. Tegemoetkomen aan die vraag is niet zonder risico,



want hoe weet je of dat niet ontaardt in meer vrijblijvendheid? Je zult moeten bevorderen dat een lager niveau de verantwoordelijkheid goed aankan. Alleen een kwestie van vertrouwen? Nee. Controleren, praten, coachen, zonder voor de voeten te lopen.

Ook leidinggevendenden vertelden dat hun eigen leidinggevendenden zich regelmatig te veel mengen in de uitvoering – de operationele kant van het werk – en zich daarentegen juist te weinig met de strategische kant en beleidskeuzes bezighouden. Als voorbeeld is enkele malen het (ongevraagde) belcircuit tijdens lopende acties in weekenden of nachtelijke uren genoemd. Daarmee willen hogere leidinggevendenden zich niet alleen een actueel beeld vormen van de actie, maar zich ook mengen in de besluitvorming. Die inmenging wordt als hinderlijk ervaren en als (potentieel) schadelijk voor de operatie, omdat zij voorbijgaat aan het zogeheten *knoppenmodel*, waarin de rollen van de coördinatoren van de actie helder zijn omschreven. Als vermoedelijke redenen van de ongevraagde bemoeienis zijn genoemd dat hogere leidinggevendenden het operationele werk zelf eigenlijk (nog) te spannend of te leuk vinden om het aan een lagere leidinggevende over te laten, gebrek aan vertrouwen en goede sier willen maken met successen.

#### 4.4 Signaleren, oordeel vormen en keuzes maken

Achterstallig onderhoud bij de recherche verrichten, is niet alleen een kwestie van geld, middelen en bevoegdheden, maar ook van cultuuraspecten in de organisatie. Die moeten veranderen om de uitdagingen van deze tijd aan te kunnen. Elke leidinggevende moet optreden als de poortwachter van een gewenste cultuur. Leidinggevendenden moeten daarom over een breed repertoire aan eigenschappen en vaardigheden beschikken om voor een goede houding en goed gedrag te zorgen. Ook op basis van dat repertoire moeten leidinggevendenden worden geselecteerd. Daarvoor moeten vijf vertaalslagen worden gemaakt:

1. Houding en gedrag signaleren van de medewerkers op de werkvloer. Hiervoor moet de leidinggevende voldoende aanwezig zijn, en beschikbaar zijn voor de medewerkers. Hij of zij moet zelf een nieuwsgierige, uitnodigende houding aannemen om zich goed te informeren.
2. De bevindingen in houding en gedrag op de werkvloer moeten leiden tot duiding en een waardenoordeel. De leidinggevende moet de relatie leggen tussen het waargenomen gedrag en de algemene normen en waarden van de politie, en de plicht die daar voor iedereen uit voortvloeit om effectief politiewerk te verrichten. Niet loyaliteit aan elkaar is leidend, maar de loyaliteit aan de waarden en doelstellingen die de politie zichzelf oplegt.

3. Het waardenoordeel moet leiden tot optreden van de leidinggevende. Dit vraagt om positie kiezen en grenzen stellen, en daarvoor is moed nodig, omdat een negatieve reactie kan worden verwacht. Niet gedogen, maar het oordeel uiten en het publiekelijk aangeven van grenzen: dit kan, en dit kan niet.
4. Het optreden moet worden toegelicht. Grenzen moeten helder, uitlegbaar en verdedigbaar zijn, en gelden voor het collectief.
5. Grenzen moeten blijvend bewaakt en bekrachtigd worden. Dat kan bijvoorbeeld door in functioneringsgesprekken met iedere medewerker heldere en toetsbare afspraken te maken over de vereiste ontwikkeling van hun houding en gedrag in het werkproces. Iedereen wordt verantwoordelijk gehouden voor (de gevolgen van) zijn of haar eigen gedrag en houding.

Het gaat erom de bevindingen, opgedaan op de werkvloer, niet te negeren, omdat ze misschien onwelgevallig zijn, maar ze te benutten voor doelbewuste interventies. Om tot een goed oordeel te komen, moet je niet uitgaan van een ideaal scenario ('van iedere opsporingsambtenaar mogen we dat toch verwachten!'), maar kijken naar hoe het in de dagelijkse operationele praktijk is. Ook hier geldt: handelen naar waarheid.



**5**

**Verandervermogen**



## 5 Verandervermogen

### 5.1 Bepalende factoren voor het verandervermogen

De politie is flexibel en heeft een groot actievermogen in evidente noodsituaties en calamiteiten. Maar als het om complexe veiligheidsvraagstukken gaat waarvan de aard, omvang en schadelijke effecten niet direct voor het grote publiek (en soms voor de politie zelf) zichtbaar zijn, sluiten de strategie, informatiehuishouding, besluitvorming en aanpak onvoldoende op elkaar aan. Dat staat te vaak doortastend optreden in de weg. Operationele behoeften moeten concurreren met grote organisatorische vraagstukken, zoals de reorganisatie en de consolidatie van IV, die afbreuk doen aan wendbaarheid en flexibiliteit. Dit is een knelpunt waar alle grote organisaties mee worstelen, gezien de wijdverbreide adoptie van *scrumtechnieken en agile management*.<sup>2</sup> Maatschappelijke en technische ontwikkelingen gaan sneller dan organisaties aankunnen, dat geldt niet alleen voor de politie.

Het beeld dat uit de vele gesprekken en literatuur oprijst, is dat de opsporing over een te gering verandervermogen beschikt om als organisatie de huidige en toekomstige uitdagingen aan te kunnen. Hierbij stuiten we op een aantal interne knelpunten:

- In diverse gesprekken is aangegeven dat er binnen de politie te weinig veranderkundige expertise bestaat in (verander)teams, of in veranderprocessen wordt ingebracht. Dat heeft tot gevolg dat veranderinitiatieven ‘te veel blijven hangen in analyse’. Als gevolg van interne pogingen om een verandering tot stand te brengen zonder voldoende veranderkundige expertise, ‘krijgen we het niet voor elkaar – als we het uiteindelijk eens zijn over een verandering

2 Agile betekent ‘vlug, beweeglijk’, en agile management doelt op een iteratieve, bijzonder flexibele en interactieve methode van ontwerpen en bouwen van nieuwe producten of diensten (Hoogveld 2016). Een belangrijk kenmerk van agile is in kleine stapjes werken: in korte cycli uitvinden wat wel en niet werkt. Een voorbeeld van agile organiseren levert de ING bank, waar recent de organisatie radicaal werd omgegooid naar het voorbeeld van vernieuwende technologiebedrijven als Netflix en Spotify (Hensen 2016). Dergelijke bedrijven werken vanuit de gedachte dat de wereld in hoog tempo verandert, gedreven door technologische ontwikkelingen. De behoeftes van klanten veranderen even snel mee. Wie hen tevreden wil houden en de concurrentie wil voorblijven, moet snel en wendbaar zijn. Adequaat reageren op een boze klant bijvoorbeeld, kan hem tevredenstellen, waardoor de bank uiteindelijk succesvol is. ING kent geen afdelingen meer: kolommen, hiërarchie en bureaucratie zijn grotendeels verdwenen. In plaats daarvan werkt ING met kleine zelfsturende multidisciplinaire teams: zogenaemde squads, waarin collega’s met verschillende achtergronden aan veelal kortlopende projecten werken. Adequate techno-tooling is een primaire voorwaarde om agile te kunnen werken. Niet iedereen is al overtuigd van agile: hoogleraar Innovatieve samenwerking Ferry Koster bijvoorbeeld, ziet weinig verschil met eerder bedachte ‘kwaliteitscirkels’ of ‘het nieuwe werken’.

- om majeure veranderingen op de werkvloer te implementeren en ook echt door te voeren.’
- Opvallend is dat vaak over verandering en vernieuwing wordt gesproken, maar dat ook in de gesprekken dikwijls onbenoemd blijft van welke aspecten van de huidige organisatie(cultuur) of werkwijze dan afscheid genomen zou moeten worden. Dit is mogelijk verklaarbaar door de politietaal, die bol staat van de vrees om collega’s intern voor het hoofd te stoten; er wordt veelal gesproken in omfloerste termen.
- Als gevolg daarvan wordt door de top van de organisatie geen volmondige, ondubbelzinnige toewijding uitgesproken jegens de verandernoodzaak, het tempo, de doelstellingen en de maatregelen. De vraag zou moeten luiden: wát is niet meer passend?
- De vraag ‘Wát is niet meer passend?’ zouden ook de politievakbonden zich moeten stellen. Die schreven in een reactie op de *Herijkingsnota: Herijking realisatie van de nationale politie* (augustus 2015) in september 2015 in een brief aan de Tweede Kamer dat de kritiek op de kwaliteit van medewerkers onterecht is:

De politievakbonden willen benadrukken dat deze kritiek onjuist is en ook slecht is gevallen bij de medewerkers (...). Voor de politievakbonden is het onacceptabel om het tekort aan kwalitatieve medewerkers op deze wijze naar voren te brengen. Uitspraken van de korpsleiding over de kwaliteit van de opsporing bij de presentatie van de Herijking zijn dan ook verbijsterend, ongehoord en onnodig grievend voor het personeel.

Deze houding van de vier politiebonden staat in schril contrast met de zelfreflectie die onze gesprekspartners van de werkvloer aan de dag legden, en zij werpt de vraag op in hoeverre de bonden zich verbinden aan de noodzakelijke veranderingen in de opsporing. Ons viel op dat in de or van meerdere eenheden, de centrale ondernemingsraad en de hoofdbesturen van de bonden de recherche niet of nauwelijks vertegenwoordigd is. Ook is er sprake van ondervertegenwoordiging van hoogopgeleide nieuwkomers binnen de bonden. Dit leidt tot een vorm van belangenbehartiging die een wissel trekt op het verandervermogen van de organisatie. Chefs die willen veranderen en ontwikkelen, verzuchten dat niet ‘de operatie’ bepaalt, maar dat de vakbonden aan het stuur zitten.

- De politie grijpt snel naar structuuroplossingen. Dat is diverse malen geconstateerd in gesprekken en in recent onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Politieacademie (De Blouw et al. 2015). Het grijpen naar en proberen te werken met structuuroplossingen kan een direct gevolg zijn van het eerdergenoemde gebrek aan veranderkundige expertise. De politie is van nature

bij reorganisaties en transitie sterk gericht op het wijzigen van interne organisatorische structuren, bijvoorbeeld afdelingen splitsen of samenvoegen, bureaus sluiten, regiogrenzen wijzigen, taken opknippen of overhevelen, of nieuwe thema's in programma's en opleidingen onderbrengen. In die structuuroplanningen blijven echter sociale en culturele aspecten onderbelicht, zoals houding en gedrag, sociale interactie, professionele normen op de werkvloer, begrenzend optreden en andere vormen van sturing. De gekozen structuurwijzigingen lijken geen of hooguit onbedoelde effecten op de organisatieontwikkeling te hebben gehad.

- Respondenten spraken van 'een instrumentele benadering' bij een geconstateerd probleem: een beleidsreflex die loopt van probleem → naar nota → naar het 'uitrollen' van een programma dat 'van bovenaf wordt opgelegd' → uitmondend in opleidingen of trainingen (die hoofdzakelijk op één locatie worden gegeven: de Politieacademie in Apeldoorn). 'Dat beklijft niet', zeiden respondenten. Het is een klassieke veranderstrategie waarbij medewerkers niet worden meegenomen in het proces en dus een afwachtende houding (kunnen) aannemen. Daarmee verandert er weinig of niets.
- Wat in hoofdstuk 3 over houding en gedrag is gesteld over het tekort aan zelfreflectie, heeft niet alleen consequenties voor het lerend vermogen van de organisatie, maar ook voor het verandervermogen. In een familiecultuur zoals die binnen de opsporing bestaat, kan het lastig zijn om onbevagen en met voldoende distantie en gezag knelpunten te agenderen, omdat mechanismen van ontkenning onderdeel zijn van de problematische situatie in de organisatie. Bovendien kan het voor een leidinggevende extra moeilijk zijn om een knelpunt te erkennen, omdat dit impliciet kan worden opgevat als iets wat hij of zij tot dan toe 'heeft laten liggen'. Die vertaling in *gêne* of *schuld* kan een juiste duiding en actie in de weg staan.
- Het draait in de benoeming van leidinggevendenden te veel om 'de poppetjes' en om 'wie is goed met wie', in plaats van om een op de inhoud toegesneden dialoog waarin weerwoord wordt gewaardeerd of gestimuleerd. Een sessiedeelnemer, zelf leidinggevende, verwoordde dit als volgt: 'Loyaliteit wordt uitgelegd als geen weerwoord geven. Noodzakelijke besluitvorming in tempo en kwaliteit lijdt daaronder.' Vooral draagvlak bij hoger management wordt als bepalend gezien bij benoemingen, niet draagvlak onder gelijken of draagvlak onder ondergeschikten. Dit lijkt de kwaliteit van benoemingen van leidinggevendenden te raken en als gevolg daarvan het vermogen tot daadwerkelijke veranderingen.
- De politie heeft door de jaren heen er onvoldoende blijk van gegeven haar eigen cultuur dermate nuchter en kritisch te kunnen bekijken, dat ze tijdig de noodzaak van verandering heeft onderkend. Dat heeft ertoe bijgedragen dat de verandernoodzaak uiteindelijk in 2015 extern door OM en departement is geagendeerd. Die druk van buitenaf lijkt overigens binnen de opsporing



weerstand op te roepen tegen de verandernoodzaak, omdat ‘het niet zelf bedacht is’, zoals in gesprekken werd verwoord, maar ‘opgelegd’.

## 5.2 Veranderimmunitieit en conserverende krachten

Eerdere, onvoldragen pogingen om veranderingen binnen de opsporing te weeg te brengen, hebben geresulteerd in een breed gesignaleerde verander-moeheid. Er wordt gesproken over de afstand tussen beleid en uitvoering, tussen tekenafel en praktijk. In gesprekken en literatuur is vaak het verschil gememoreerd tussen de systeemwereld en de leefwereld (onder andere door Gabriël van den Brink in Van den Hoorn et al. 2015). Ook is opvallend vaak een onderscheid gemaakt tussen het ik of wij enerzijds, en de organisatie anderzijds, zelfs door hooggeplaatste leidinggevenden. Het ik deugt, het is de organisatie waar respondenten op stuk zeggen te lopen. De inhoud motiveert sterk, maar het proces demotiveert. Die afstand tussen het ik en de organisatie, de praktijk en de tekenafel, levert stress op voor medewerkers die zich wapenen met vormen van zelfhandhaving en die plichtmatig meedoen. Het kantoorjargon kent zelfs een term voor het overleven van voortdurende cycli van plannen en reorganisaties: *BOHICA, Bend Over, Here It Comes Again!*

De zelfhandhaving uit zich in sceptische reacties over ‘planmatige wispel-turigheid’, ‘het zoveelste plan’, ‘gaat de Contourennota ons dan helpen’ en in terughoudendheid. Het gegeven dat eerdere plannen (ook) niet (geheel) zijn uitgevoerd, geeft voeding aan de gedachte dat met nieuwe veranderinitiatieven ‘ook wel weer niks zal worden gedaan’. Het tragische is: de problematiek in de Contourennota is taai, het gaat veel over concepten (speelveld, netwerkend werken), maar handvatten ontbreken om verandering te bewerkstelligen. Dit leidde tot de opmerking van een voormalig politiechef en wetenschapper tijdens een sessie: ‘De Contourennota is een kroniek van een aangekondigde mislukking. De analyse ligt er al lange tijd, maar verandering komt niet tot stand.’

Meerdere respondenten hebben zich sceptisch uitgelaten over het verander-vermogen van de politie. Ook in de literatuur bestaat hieraan twijfel. Onderzoekers in opdracht van de Politieacademie stelden bijvoorbeeld in *Ruimte voor professionaliteit en verbetering in de opsporing* vast dat ‘het systeem terugdrukt’ (De Blouw et al. 2015). Er zijn allerlei ingesleten patronen die het effect van op verandering gerichte interventies ondermijnen.

Het is een dunne lijn tussen die verklaarbare, beschermende houding van zelfhandhaving en de cynische ‘zie je wel’-houding. Een onderzoeksjournalist be-

speurt zulk cynisme bij rechercheurs die zelf twintig jaar hebben geprobeerd een verandering teweeg te brengen. Wat de ooit bevolgen cynici teweegbrengen, is een weerbarstige en behoudende cultuur, waarin de jonkies van nu ontmoedigd raken. De ‘zie je wel’-houding ondermijnt de toewijding aan de professie en de organisatie en biedt ruimte voor gelatenheid en vrijblijvendheid jegens beoogde verbeteringen, zelfs terwijl de noodzaak daarvan breed was vastgesteld. Die paradox houdt de opsporing in een verlamdende greep. De responsiviteit van een organisatie is de mate waarin de organisatie inzicht heeft in wat nodig is, en daar vervolgens in kunnen voorzien. Voor de matige responsiviteit binnen de opsporing lijkt de term *veranderimmunititeit treffend* gevonden.

### 5.3 How much change do you (really) want?

Diverse respondenten vergeleken de huidige opsporing met de failliet verklaarde warenhuisketen V&D. Ze zeiden een analogie te zien in het gebrek aan verandervermogen en kennis om de interne weerstanden te omzeilen. Deze respondenten werken al meerdere jaren bij de politie, het OM en de Politie-academie. Hun betoog wordt ondersteund door diverse leidinggevend en onderzoekkundigen, die menen dat er een ‘disruptie’ moet plaatsvinden. Onder *disruptive change* wordt een verandering verstaan die een nog grotere verandering teweegbrengt in een bestaande markt waar traditionele partijen al lange tijd domineren. Voorbeelden hiervan zijn de introductie van Netflix, Airbnb en Uber, die de omroepwereld, de hotelmarkt en taxibranchen op zijn kop zetten. *Disruptie* duidt in een economische context dus op een fundamentele verstoring van marktverhoudingen en organisaties, tot op het punt waar dinosaurussen uit de oude economie afsterven. Ze worden verdrongen door bijdetijdse en wendbare nieuwkomers, vaak geboren als start-up op een zolderkamer of in een garage. De opsporing kan niet failliet gaan; strafrechtelijke handhaving is immers een overheidsmonopolie (Klerks 2015a). Maar is dat positief? Door het ontbreken van de corrigerende tucht van de markt kunnen ineffectieve en disfunctionele praktijken te lang blijven voortbestaan. Als politie en OM te veel tijd nemen om de opsporing aan te passen aan de veranderende vraag, kan de disruptie zich ook buitenom door andere partijen voltrekken. Gesprekspartners wijzen al op een afkalvende meerwaarde van de opsporing in het aanpakken van veiligheidsproblemen. De opsporing en de bredere strafrechtelijke keten worden links en rechts ingehaald door private partijen en burgerinitiatieven, bijvoorbeeld in de aanpak van cybercrime. Een slinkende rol van de overheid is an sich niet erg, zolang daar een bewuste beleidskeuze aan voorafgaat.

De vraag die zich opdringt is of een drastische trendbreuk reëel is. Het gaat dan immers niet meer om minieme veranderingen langs gebaande polderpa-

den ('een beetje minder van dit en een beetje meer van dat'), maar om ingrepen waarbij op voorhand geen opties buiten de discussie worden geplaatst. Gedacht kan worden aan een samenvoeging van de operationele poot en de infopoot. Een veel hoger aantal hoogopgeleide instromers in de opsporing: geen 10 à 15 procent zoals nu, maar 30, 40 of zelfs 50 procent, zoals bij het Team High Tech Crime van de Landelijke Eenheid al het geval is. Hoogopgeleide instromers op leidinggevende posities. Een veel flexibelere loopbaan bij de politie, met als gevolg ook een veel hogere uitstroom voor wie in blauw is uitgeleerd of uitgekeken en geen stap kan maken richting de opsporing. Het formuleren en hanteren van instapeisen, gecombineerd met een bachelor rechercheopleiding waar alle door- en instromende collega's bij de recherche naartoe moeten. De introductie van een curriculum voor permanente educatie met jaarlijks verplicht te behalen punten – analoog aan andere kennisgedreven beroepen zoals docenten, advocaten, accountants en medici – met daarin vakken als schrijfvaardigheid, argumentatieleer, empirische waarheidsvinding, verhoortechnieken en vakethiek.

Misschien is de zoektocht naar een echte *disruptive change* binnen de behoudende politiecontext te hoog gegrepen en in feite betekenisloos. De term *disruptive change* leidde in gespreksessies in zichzelf ook tot de verzuchting: 'we lullen maar wat'. Grote woorden wekken de illusie van de bereidheid tot grote verandering. Misschien is het daarom heilzamer om stappen te zetten die reëel en (op korte termijn) realiseerbaar zijn, zelfs zonder extra financiële middelen. Doelstellingen formuleren, betrokkenheid uitspreken, ruimte bieden, grenzen aangeven en niet bevreesd zijn voor de traditionele reacties.

#### 5.4 Experimenteren met vernieuwing

De mate van vakinhoudelijke ontwikkeling in het korps wordt grotendeels bepaald door bestaande kaders (budget, wetgeving, inrichting, beschikbare medewerkers), die niet zomaar vervangen of opgezegd kunnen worden. Ondertussen staat de buitenwereld niet stil: de maatschappij verandert in hoog tempo, ook door snel opeenvolgende technologische ontwikkelingen. De door TNO, de NCTV en de politie opgestelde *Technologieradar Veiligheid 2014* (Van Vliet et al. 2014) stelt dat een aantal taken of functies in de komende jaren het veiligheidsveld zullen bepalen:

- Waarnemen: informatie vergaren met sensoren.
- Data analyseren: data verwerken tot nuttige informatie.
- Identificeren: de identiteit achterhalen en privacy beschermen.
- Gedrag analyseren: inzicht verkrijgen in menselijke gedragingen.
- Aansturen: *command & control* op basis van de gepresenteerde informatie.

- Opvolgen: interageren met machines voor informatie(uitwisseling).
- Informatie beveiligen: malware detecteren en cyberspace beveiligen.
- Optreden in een slimme omgeving: intelligente platformen en infrastructuren inzetten.

Om de opsporing optimaal te laten functioneren in die 21<sup>e</sup>-eeuwse veiligheidsomgeving, zou, intensiever dan nu gebeurt, de aansluiting moeten worden gezocht bij kenniscentra en bedrijven die in hoogwaardige werkvelden als informatietechnologie, *robotica*, *sensing* en biotechnologie actief zijn. Bestaande kennisnetwerken als de *The Hague Security Delta* bieden daartoe een uitgelezen kans. Dat vraagt van de opsporing inzet van mensen met een werk- en denkniveau, en soms specialistische kennis, die deze aansluiting daadwerkelijk kunnen maken. Mensen die gewend zijn te werken in een kennisintensieve omgeving. Dergelijke mensen zijn onder de recherchekundigen te vinden: daarbij zitten informatici, bouwkundigen, chemici, biologen, medici met opsporingskennis die kunnen beoordelen wat waarschijnlijk een hype zal blijken, en wat werkelijk relevantie heeft voor de aanpak van criminaliteitsproblemen. Om actief te kunnen participeren in dergelijke netwerken, hoeft de politie niet zelf geld mee te brengen: er zijn voldoende innovatiepotjes te vinden, en de opsporing is belangwekkend genoeg om interesse te wekken bij bedrijven en kennisinstellingen. Vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie is de laatste jaren een innovatie-infrastructuur opgezet die voor politie en OM goed bruikbaar is.

### De Raffinaderij

*In de toepassing van innovatieve informatietechnologie in de opsporing worden vorderingen gemaakt, getuige de ontwikkeling van de Basisvoorziening Informatie- Integrale Bevraging (BVI-IB), voorspellende analyses (CAS: Crime Anticipation System) en met geavanceerde analysevoorzieningen werken in de zogeheten Raffinaderij. De Raffinaderij is kort gezegd een Business Intelligence-voorziening die het mogelijk maakt om snel grote hoeveelheden data (landelijk) te ontsluiten, betekenis te geven, in samenhang met elkaar te analyseren en te visualiseren. Zo kan data afkomstig van bijvoorbeeld open bronnen, inbeslaggenomen telefoons en automatische kentekenregistratie in samenhang met andere relevante (onderzoeks)data worden ontsloten en geanalyseerd. Daarmee worden verbindingen zichtbaar tussen schijnbaar niet gerelateerde gebeurtenissen. Dat maakt een proactieve en effectieve aanpak van criminaliteit mogelijk. Analisten zijn door dit geavanceerde instrumentarium veel minder tijd kwijt aan het handmatig verzamelen, en leesbaar en doorzoekbaar maken van allerhande data; zij kunnen hun tijd daadwerkelijk aan onderzoeken en analyseren besteden.*

*De succesvolle ervaring met de Raffinaderij roept vragen op over de gevolgen die dergelijke voorzieningen hebben op werkprocessen bij de opsporing en in de informatieorganisatie. Wat betekent deze vorm van data-analyse voor de samenwerking binnen de veiligheids- en strafrechtketen? Hoe kan de Raffinaderij bijdragen aan kwaliteitsverbetering van de opsporing? Wat vraagt zij aan kennis, expertise en vaardigheden van medewerkers? Hoe zit het met de juridische kaders, informatiebeveiligings- en privacyaspecten? Tot dusver wordt er op een beperkt aantal landelijke thema's (liquidatieonderzoeken en contraterrore, extremisme en radicalisering (CTER)) mee gewerkt. Het succes is allang bewezen, dus waarom hebben slechts twee eenheden toegang, in plaats van iedere eenheid? Urgente vragen, want helaas is de continuïteit van deze succesvolle, maar kostbare voorziening niet verzekerd.*

### Professionals als agents of change

Verandering blijkt lastig, maar ondertussen wordt er gelukkig volop veranderd. Professionals in het opsporingsproces (en bepaald niet alleen jonge instrumers) zoeken ook regelmatig zelf alternatieven om tot de beste resultaten te komen. Dat levert verbeteringen op, ook al leidt dat niet altijd tot het gewenste resultaat. Dit wettigt de vraag wat de medewerkers die werkzaam zijn in de opsporing zelf kunnen doen om tot verbeteringen te komen die de kwaliteit van

de opsporing versterken. De Politieacademie deed in 2015 onderzoek naar de vraag of medewerkers die meer ruimte krijgen om het werk naar eigen inzicht aan te pakken, ook tot verbeteringen komen (De Blouw et al. 2015). De onderzoekers stelden vast dat bij vrijwel alle initiatieven van de negen begeleide ontwikkelteams 'verbinding maken' een belangrijke factor was. Dit uit zich onder andere in het verbinding maken met elkaar om samen te leren en presteren, zich aan collega's als deskundige bekendmaken om kennis te delen, en met horizontale gesprekspartners in de veiligheidsketen direct afspraken te maken over het werkproces. Meerdere gespreksdeelnemers gaven aan dat als er geïsoleerd wordt geleerd en de organisatie niet mee leert, de kennisopbouw individueel blijft.

De deelnemers van de ontwikkelteams waren in eerste instantie niet tevreden over hun resultaat: ze hadden op grond van geformuleerde ambities en eigen plannen meer verwacht. Door met andere ontwikkelteams en onderzoekers in een *learning community* te reflecteren op de resultaten, werden de deelnemers echter positiever over wat er was gerealiseerd. Het creëren van aandacht voor een specifiek thema van het team bleek op zichzelf al een positief effect te hebben op de motivatie: teams komen daardoor in beweging.

Om professionele ruimte te kunnen benutten, is een aantal randvoorwaarden van belang. Medewerkers hebben ruimte en tijd nodig om anders te denken en werken. Leidinggevendenden moeten hiervoor de faciliteiten regelen, want het reguliere werk blijkt anders ruimte voor vernieuwing weg te drukken als gevolg van het alom heersende capaciteitsprobleem. Professionele ruimte is in eerste instantie weggelegd voor medewerkers die taakvolwassen zijn, die bewezen hebben zelfstandig te kunnen werken en die een horizontaal netwerk hebben met collega's en partners.

Het PA-onderzoek bracht aldus de voorwaarden in beeld om professionele ruimte te ontwikkelen. Het vertrekpunt is aansluiting bij, en inbedding in de dagelijkse praktijk en de concrete vraagstukken in de taakomgeving. Verder vraagt het om een leer- en werkklimaat waarin je fouten mag maken, er coachend leiderschap is, er kennis is over hoe je een team wordt en er duidelijk een gezamenlijke ambitie is. Dit sluit aan bij wat Leliveld c.s. (2012) zegt over zelfsturende teams. In de praktijk blijkt dat teams uit minimaal vijf en maximaal vijftien personen bestaan. Hoe complexer de taken, hoe kleiner het team. Ook zelfsturende teams komen het best tot hun recht als er een teammanager is, maar met een andere rol dan gebruikelijk is. Geleidelijk aan zal de teammanager steeds meer coachend en minder directief te werk gaan. De taken van een team moeten een afgerond geheel vormen. Teamleden hebben elkaar nodig om samen resultaten te bereiken. Hoe groter de afhankelijkheid van andere organisatie-

onderdelen, hoe kleiner de kans op succes. Het team verricht zelf de coördinatie van uitvoerende taken. Het moet zelfstandig kunnen reageren op kansen of problemen; dat vraagt om delegatie van bevoegdheden. Het zelfsturende team moet komen tot duidelijke en meetbare resultaten, waarover verantwoording wordt afgelegd.

Hoe gaat de verandering werken? De beste overtuiging ontstaat door zelf te ervaren. De verworven inzichten in de rest van de organisatie invoeren, heeft niet dezelfde overtuigingskracht en daarmee draagvlak. Diverse gesprekspartners die ervaring hadden opgedaan met veranderinitiatieven zeiden daarover: ‘Je moet de organisatie met vernieuwing besmetten.’ ‘De grootste verandering komt van kleine experimenten die goed vallen.’ ‘Er zit heel veel innovatieve kracht op de werkvloer, als je de collega’s maar de ruimte geeft.’ ‘De ingrediënten voor verandering zijn al in de organisatie aanwezig.’

Diverse respondenten geven aan dat de veranderbereidheid binnen de politieorganisatie zeker aanwezig is, maar dat deze zich vooral bevindt op de werkvloer. De voorbeelden van vernieuwingen zijn legio: ratten naar explosieven laten speuren, roofvogels gebruiken om vijandige drones uit te schakelen, Marokkaanse moeders erbij betrekken om te voorkomen dat hun kinderen afglijden in het criminele circuit et cetera.

Recent zijn waardevolle ervaringen opgedaan met veranderprocessen in basisteams (Landman et al. 2015, p. 329 e.v.). De betrokken onderzoekers wijzen op de spanning tussen het dominante van bovenaf opleggen van een politieontwerp en het bottom-up werken aan verbetering vanuit bestaande praktijken. Zij adviseren meer te investeren in ontwikkeltrajecten, vooral door de eenheden, districten en teams randvoorwaarden te geven. Grootscheepse ontwikkelprogramma’s hebben volgens hen weinig kans van slagen, omdat ze het dagelijks organisatieleven nauwelijks raken: ‘Er zit niets anders op dan in het klein te werken aan grote vraagstukken.’ Zij merken daarbij op dat het van belang is om de basis op orde te maken en leidinggevend en medewerkers niet te overladen met onrealistische ambities. Ook zou meer aandacht moeten worden besteed aan de organiseeraspecten die de uitvoeringspraktijk het meest bepalen: het gedrag van mensen en hun interactie, terwijl op dit moment juist de structuur, processen en systemen domineren. Landman c.s. tekenen daarbij aan dat dit wat oncomfortabel kan worden (p. 332). Dit komt doordat aandacht voor het hier en nu kennis oplevert die onaangenaam en onacceptabel is voor (de leiding van) een organisatie. De defensieve reacties die dit uitlokt binnen de organisatie (maar ook in het politiek-bestuurlijke domein), zijn weliswaar goed te begrijpen, maar het draagt niet bij aan organisatieontwikkeling, omdat dan de realiteit van het dagelijks organisatieleven eerder wordt genegeerd dan als uit-

gangspunt wordt genomen. Landman c.s. halen dan instemmend Nap aan, die stelt: ‘We moeten niet angstig, defensief stroeve praktijken ontkennen, maar die nieuwsgierig tegemoet treden, zoeken naar zinvolle ontwikkeling. Niet slim “spinnen”, maar de werkelijkheid onder ogen durven zien’ (Nap 2014, p. 34). Ook Landman c.s. benadrukken dat je juist een ongemakkelijke waarheid als basis moet accepteren voor de aanpak van verandering.

Landman c.s. bepleiten een radicale aanpassing van veranderprocessen omdat het ontwikkelwerk op lokaal niveau moet plaatsvinden. Op nationaal niveau, zo stellen zij, moeten minder mensen tijd en ruimte hebben om goedbedoelde veranderideeën te initiëren vanuit programma’s, projecten en stafonderdelen, die improductieve top-down veranderdrukte genereren in het dagelijks organisatieleven. Denken en doen raken daarmee volgens Landman c.s. losgekoppeld, terwijl de ondersteuning voor het veranderproces juist dicht op de praktijk in de teams moet worden gepositioneerd. Dat vraagt om veranderaars die in staat zijn om op nationaal niveau te denken en op lokaal niveau te handelen. Een dergelijke benadering wordt ook toegepast in de *Harvard Field Labs*. Als iedereen de verandering en de voordelen van innovatie zelf moet ondervinden omdat anders het risico op weerstand te groot wordt, bepaalt dat wel het tempo van vernieuwing.

Er zijn voorbeelden bekend van innovatieve teams waarin is geëxperimenteerd met vernieuwende sturingsmechanismen en een meer diverse teamsamenstelling. Zo hebben verschillende gesprekspartners hun ervaringen ingebracht die ze hadden opgedaan in het ‘Team van de Toekomst’ bij wat nu de Landelijke Eenheid is. ‘Ik heb in het Team gezeten en ik heb daarbinnen twee teams zien ontstaan, de helft ging de hakken in het zand zetten. Dat werkte niet.’ Het Team van de Toekomst is inmiddels een stille dood gestorven. Ook een bij het Team betrokken officier van justitie deelde zijn ervaringen met ons. Frappant is dat het disfunctioneren van het team niet is geëvalueerd. Binnen het team leken traditioneel werkende rechercheurs niet vaardig genoeg om met de diverse samenstelling van het team om te gaan. Rechercheurs uit andere teams ergerden zich aan de benaming *Team van de Toekomst*, omdat die zou impliceren dat zij geen deel uitmaken van de toekomst (‘Zijn wij dan een team van het verleden?’). Het opheffen van een dergelijk experimenteel team hoeft op zichzelf niet problematisch te zijn, zolang het functioneren en de reden van het opheffen maar geëvalueerd worden.



### Vakmanschapsmiddagen

*Sommige specialistische teams en afdelingen organiseren bijeenkomsten om kennis en ervaring uit te wisselen met collega's, om het vakmanschap op een hoger peil te brengen en nieuwe werkwijzen te introduceren. Zo zijn er bijvoorbeeld zogeheten **vakmanschapsmiddagen** over de inzet van burgers om bewijs te verkrijgen. Het gaat daarbij om dealgetuigen, burgerps-eudokopers en criminele burgerinfiltranten. Dergelijke burgers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de opsporing, zeker nu het vergaren van bewijsmateriaal uit traditionele middelen als verhoren en telecom steeds lastiger wordt. Tijdens een vakmanschapsmiddag gaan specialisten van politie en Openbaar Ministerie aan de hand van reële casuïstiek in op de verschillende rollen die burgers kunnen aannemen, de kansen die dit voor de opsporing biedt en het juridisch kader rond dergelijke trajecten.*

Het werken aan verbeteringen in tactieken, methoden en werkwijzen om te kunnen blijven voldoen aan de actuele opgaven die de samenleving stelt, vormt een belangrijk element van vakmanschap. Het vak moet zich ontwikkelen, en reflectieve professionals dragen daar actief aan bij. In dit onderzoek is vanuit de uitvoering van de opsporing veel enthousiasme en creativiteit naar voren gekomen, en dat is op zichzelf niet verrassend. Recherchemensen zijn van oudsher gedreven en vindingrijk, onder het motto: *als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan*. Het besef van maatschappelijke urgentie speelt zeker bij de aanpak van zware criminaliteitsvormen een rol: een diender wil slachtoffers niet in de kou laten staan. De krappe kaders van beschikbare capaciteit en budget, en de druk naar uniformiteit rond de totstandkoming van de nationale politie hebben de ruimte voor vernieuwing en creativiteit echter onder druk gezet. De Inspectie Veiligheid en Justitie moest dan ook in 2014 constateren dat er over het algemeen te klassiek wordt gewerkt en dat er te weinig wordt nagedacht over opsporingsstrategieën (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2014). Er wordt schijnbaar veel gewerkt op de automatische piloot, en er is te weinig innovatie.

### Innovatie tegen de stroom in

Voor zover de politie innoveert, gebeurt dit formeel binnen de kaders van het landelijk innovatiebeleid. Plaatsvervangend DLR-hoofd Inge Philips was onder meer samen met het OM verantwoordelijk voor het Team High Tech Crime. Haar beschrijving van de manier waarop dit sterk innovatieve team buiten alle kaders moest opereren en uiteindelijk het beleid wist te overleven, is erg leerzaam (Meershoek 2016):

Terugblikkend verrast het mij hoeveel overredingskracht en eigenzinnigheid we uit de kast hebben moeten halen om dit overeind te houden. Het paste op geen enkele manier binnen de bestaande kaders. We mochten in deze tijd van bezuiniging en standaardisering geen eigenbeheeromgeving (EBO) aanhouden, dus werd het een OBO: een onbeheerde omgeving. Die gedijde wonderwel, maar had al drie keer ontmanteld moeten zijn.

Zij voegt daar beschouwend aan toe:

Iedereen vindt innovatie belangrijk, maar het zit niet in de genen van de politie om het op te zoeken. En dat is weer niet vreemd in een organisatie die handhaving van de status quo tot de kerntaken rekent. (...) Tegenwoordig is er in iedere eenheid een punt om innovatievoorstellen in te dienen. Die moeten voldoen aan een vast format zodat het centraal bekeken kan worden. Daarmee misken je echter het karakter van innovatie. Je moet mijns inziens juist de lijnorganisatie de ruimte geven om in de context van de eigen operatie te innoveren. Iedere dienst zou over een eigen potje moeten beschikken.

#### Cryptotelefoons gekraakt

*De opsporing wordt steeds vaker geconfronteerd met misdaadondernemers die hun communicatie afschermen met speciaal geprepareerde, versleutelde telefoons. Met deze zogeheten cryptotelefoons kunnen zij berichten uitwisselen zonder dat de politie die kan afluisteren. Versleuteld berichtenverkeer maakt het veel moeilijker bewijs te vergaren en netwerken in kaart te brengen. Eind 2015 werd bekend dat het NFI in staat was om sommige gecrypte BlackBerry-telefoons te kraken, wat enige onrust in de onderwereld teweegbracht. De politie zon echter op mogelijkheden om de geheime communicatie-infrastructuur van criminelen helemaal te ontmantelen.*

*In april 2016 verrichtte het Team High Tech Crime een zoeking bij Ennetcom, de grootste aanbieder van cryptotelefoons, en werden computerservers in Nederland en Canada in beslag genomen. Een Nijmeegse ondernemer werd aangehouden op verdenking van witwassen en verboden vuurwapenbezit. Gebleken is dat internationaal 19.000 klanten gebruikmaakten van door zijn bedrijf geleverde cryptotelefoons. De aanschafprijs van 1500 euro, gecombineerd met een abonnement van 1200 euro per half jaar voor een telefoon waarmee je niet kunt bellen, maken de voorziening vooral interessant voor misdaadondernemers. Politie en Openbaar Ministerie hopen door verder onderzoek criminele relatienetwerken en berichtenverkeer te kunnen blootleggen, zodat mogelijk grote (liquidatie)zaken kunnen worden opgelost. Gedupeerde legitieme gebruikers die zich bijvoorbeeld kunnen beroepen op het verschoningsrecht, kunnen zich melden bij de politie.*

Succesvolle projecten worden doorgaans gedragen door geïnspireerde collega's: het slagen of mislukken van vernieuwing hangt vaak samen met de mensen die erbij betrokken zijn. Goede voorbeelden krijgen vaak een podium, waar enthousiaste collega's op af komen. Meermaals genoemd in dat verband is het initiatief 'De Hark Voorbij' van de centrale ondernemingsraad, dat is bedoeld om vernieuwing en inspiratie tot stand te brengen buiten de hiërarchie om ([www.harkvoorbij.nl](http://www.harkvoorbij.nl)).

Respondenten beschrijven rond vernieuwing een olievlekeffect, maar plaatsen daarbij de kanttekening dat vaak dezelfde mensen met die olievlek bezig zijn. Een respondent ziet een soort zelfregulering: de personen die uitdagend werk leuk vinden, zoeken elkaar of specifieke afdelingen op. Dat zou ook voor de VDV gelden: 'Leuk, maar snel weer over tot de orde van de dag.' Andersom zou zich precies hetzelfde voordoen: bedaagde personen zoeken elkaar en de meer rustige afdelingen op. Dit werd geïllustreerd aan de hand van een dynamisch team in een grote stad en het meer gezapige ommeland in dezelfde eenheid.

In verschillende gesprekken werd het THTC opgevoerd als voorbeeld van vernieuwing. Het is een retorische vraag in hoeverre dit voorbeeld representatief en bruikbaar is voor de hele opsporing, want het gaat om een uitstekend bemest (de helft van de medewerkers is minimaal hbo-opgeleid) en geoutilleerd, hooggespecialiseerd en hybride team dat uitzonderlijk veel ruimte heeft veroverd om probleemgericht te werken. Ook het OM investeert stevig in dit parapadaardje. Het THTC is sterk omgevingsgericht en alleen daarom al atypisch in de opsporing. Zoiets bijzonders kan vanzelfsprekend niet als voorbeeld worden gesteld aan pakweg een overwerkte districtsrecherche in een provinciestad. Desondanks zijn er enkele kernpunten te identificeren die het succes van het THTC verklaren, en die relevant zijn wanneer elders op innovatie wordt aangestuurd. Het gaat dan om de verhouding tussen ervaren tactische rechercheurs en digitale zijinstromers (de wederzijdse nieuwsgierigheid en het wederzijds respect), de intensieve samenwerking met private partijen, en de aandacht voor preventie, signaleren en bijzondere interventies, zoals gelegenheidsstructuren wegnemen en bewustwording verhogen.

Heijs (2013) onderzocht het leiderschap in het THTC. Hij stelde vast dat de medewerkers slim en mondig zijn en niet zomaar opdrachten van hogerhand accepteren. De leidinggevende is sterk afhankelijk van de deskundigheden van de vakinhoudelijke professionals. Die beschikken over noodzakelijke kwaliteiten waarvan de leidinggevende zelf slechts beperkte kennis heeft. Het aansturen van dit hybride team en het optimaal benutten van ieders kwaliteiten doet een groot beroep op bindende, stimulerende en coachende kwaliteiten. Over resultaatsturing, waaraan ook het THTC vanuit Den Haag onderhevig is, constateer-

de Heijs dat de THTC-professionals een andere vorm van aansturing vragen. Ze blijken niet te managen door het opleggen van regels, procedures en resultaten. Zingeving is van wezenlijk belang; Heijs adviseert dan ook de medewerkers te betrekken bij het formuleren van de missie, visie en hogere doelen van het team.

## 5.5 Tentatieve wetenschappelijke duiding van het verandervermogen

De tot dusver beschreven stand van zaken die wij op basis van de vele tientallen gesprekken, de meta-analyse van relevante literatuur en eigen ondervinding in de opsporing bij de nationale politie hebben aangetroffen, is bepaald niet uniek. Zonder hele boekenkasten aan managementtheorie overhoop te halen, kunnen we wel een begin van duiding aanbrengen. Uit perspectief van organisatieontwikkeling kunnen de inzichten van Chris Argyris (1923-2013, laatstelijk hoogleraar aan de Harvard University) namelijk bruikbaar om de situatie te begrijpen en verbeteren. Argyris bestudeerde een leven lang de invloed van organisatiestructuren op menselijk gedrag, de rol van leidinggevendenden daarbij en hoe vernieuwingsprocessen zich voltrekken. Vanuit een positief mensbeeld was Argyris ervan overtuigd dat taakvolwassen medewerkers het productiefst zijn wanneer ze verantwoordelijkheid, een gevarieerd takenpakket en invloed op besluitvorming krijgen. Hij stelde in zijn onderzoeken herhaaldelijk vast dat problemen met medewerkers vaak zijn toe te schrijven aan de situatie dat volwassen persoonlijkheden op een achterhaalde wijze worden bestuurd. Het gaat vooral mis wanneer moderne, goed opgeleide medewerkers die zijn gericht op kennis, creativiteit, inzicht door warme contacten, vertrouwen en het bespreken en managen van potentiële conflicten, terechtkomen in een bureaucratie met een traditionele op output, druk en controle gerichte managementstijl. Dit spanningsveld resulteert in wederzijdse gewenning aan onbetrouwbare (schijn)informatie en veel ruis, dubbele boodschappen, en vermijdings- en camouflagedrag.

Argyris onderzocht in zijn latere werk hoe gedrag wordt beïnvloed door elementaire redeneringen. Hij maakte inzichtelijk hoe in disfunctionele organisaties defensieve afweermechanismen en belemmerende factoren voor organisatieleden kunnen worden overwonnen en zogenoemde *double-loop learning* mogelijk wordt. Traditionele organisaties die hij onderzocht kenmerken zich doorgaans door defensief redeneren. Hierbij worden volgens Argyris incongruenties tussen retoriek en gedrag niet onderkend en sluiten individuen zich af tegen kritische analyse van hun situatie, houding en gedrag. Ze vluchten in het uiten van beschuldigingen en verwijten, in stereotyperingen en drogredeneringen. Het dominante normenstelsel bestaat in zulke situaties uit wantrouwen, risicomijding, conformering en nadruk op machtsgerichte rivaliteit.

In op productief redeneren gerichte organisaties daarentegen krijgen medewerkers verantwoordelijkheid en worden hun kwaliteiten optimaal benut. Ze zijn gericht op samenwerking, leren en groei. Opvallend daarbij is een ander dominant taalgebruik: medewerkers spreken in direct waarneembare categorieën en vermijden inconsistentie en incongruentie. Vanuit een basis van vertrouwen bespreken zij openlijk oplossingen voor complexe problemen. Aldus ontstaat ruimte voor *double-loop learning*: de organisatie is in staat om nieuwe inzichten vanuit een veranderde omgeving te vertalen in bijstelling van het dominante mentale model. Een politieorganisatie in *double-loop learning* zou zichzelf als het ware kunnen heruitvinden, door op basis van zelfreflectie en input van buiten een nieuwe visie te ontwikkelen op zijn positie en rol in een veranderende samenleving.

Argyris benadrukt dat organisatieverandering vanuit een defensieve naar een productieve oriëntatie om confrontatie vraagt met fouten die voor de organisatie en voor personen bedreigend of pijnlijk kunnen zijn. Traditionele organisaties kennen volgens Argyris veel zichzelf versterkende en het leren tegengaan- de processen, die de betrokkenen zo overdreven beschermen dat het erg lastig wordt om moeilijke kwesties aan te pakken. Hij poneert dat redeneerprocessen de grondslag vormen voor toekomstig optreden. Daarom is er sprake van leren als een gevonden oplossing daadwerkelijk wordt toegepast, en van een fout als er incongruentie is tussen de geuite bedoelingen en wat feitelijk plaatsvindt. Wanneer een fout wordt ontdekt en hersteld zonder de onderliggende waarden ter discussie te stellen of te veranderen, heet dat *single-loop learning*. Om tot *double-loop learning* te komen, is een confrontatie met wat onbespreekbaar lijkt, echt noodzakelijk. Volgens Argyris hebben organisaties zowel *single-loop learning* nodig voor routinematige zaken als *double-loop learning* voor complexe kwesties.

## 5.6 Implementatiestrategie: wat werkt wel en wat werkt niet?

Over succesvolle implementatie van nieuwe werkwijzen is in de veranderkundige literatuur veel bruikbaar te vinden. De driehoek voor succes zou kortweg bestaan uit het benutten van talent, de mate waarin meesterschap wordt ontwikkeld en het vermogen om in beweging te komen (Braun et al. 2014). Vertaald naar de opsporing betekent dat allereerst het onderkennen van waar de potentie zit, vervolgens die mensen ruimte bieden en tot trekkers maken van verstevigd vakmanschap en inhoudelijke vernieuwing, en ten slotte de organisatie daar goed op laten aansluiten. Zichtbaar en ondubbelzinnig leiderschap is daarbij steeds een voorwaarde. Er zijn natuurlijk lessen te leren uit eerdere ervaringen. Zo heeft Hoefnagel (2010) gekeken naar de versnellende en vertragende

factoren ten aanzien van een succesvolle implementatie van het Programma Versterking Opsporing (PVO), waarbij hij gebruikmaakte van Argyris' werk (zie de vorige paragraaf). PVO werd als gevolg van het onderzoek-Posthumus naar de Schiedammer parkmoord opgezet en uitgevoerd in de periode 2006-2012. Het programma diende de burger weer vertrouwen te geven in de uitvoering van complexe opsporingsonderzoeken. Alle korpsen waren onder strenge regie verplicht de ongeveer 190 producten die tot kwaliteitsverbetering moeten leiden, uit te voeren. Hoefnagel onderzocht halverwege de programmaperiode hoe het ervoor stond. Hij stelde vast dat de implementatie niet overal even vlot verliep, en constateerde dat het aan een visie op opsporing en leiderschap ontbrak. Verder was de organisatie naar binnen gericht en liep de financiële situatie van de korpsen onderling te zeer uiteen. Uit Hoefnagels studie zijn factoren te distilleren die nu nog even relevant zijn: gewoon beginnen, streven naar kortetermijnsuccessen en het beschikken over, en inzetten van een informeel netwerk. Zijn slotconclusie was dat de verandering door PVO tegen zijn grenzen aanliep en dat maatregelen nodig waren om een fundamentele verandering in gang te zetten. Zo zou er meer aandacht moeten uitgaan naar het cultuurperspectief en de sociale processen. Dat laatste is niet gebeurd, en het is daarom niet verwonderlijk dat de huidige analyse van de opsporing dezelfde kennelijke beperkingen in het verandervermogen van de Nederlandse Politie aan het licht brengt.

Vanuit de gespreksessies werd ons voorgehouden dat het vernieuwende *Best of 3 Worlds-model* (B3W, een gecombineerde probleemgerichte aanpak, ontwikkeld in het korps Haaglanden) vrij breed is geaccepteerd als nastrevenswaardig, ook al is nog niet overal de ruimte gevonden om het in de praktijk te brengen. Wat maakt B3W tot een (aankomend) succes, waar concepten als FoBo en IGP meer weerstand te maken kregen? Een globale analyse wijst uit dat B3W allereerst niet top-down is gebracht of opgelegd; het is op de werkvloer ontwikkeld. Verder is de methode goed gedocumenteerd, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten uit binnen- en buitenland. B3W krijgt expliciete steun vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie en de korpsleiding (inmiddels eenheidsleiding) in Den Haag. Het is overtuigend op basis van bewezen meerwaarde en sluit goed aan bij bestaande praktijken en overtuigingen in politieland. B3W wordt uitgedragen door geloofwaardige pleitbezorgers: politiemensen met een lang en consequent trackrecord. Het is bovendien te combineren met spannende geavanceerde technieken als geografische criminaliteitsanalyse en *predictive policing*.

Als vernieuwing vooral van de werkvloer moet komen, hoe wordt die dan levensvatbaar? De ervaring leert dat een innovatieve aanpak pas kans van slagen heeft, als in een goede borging aan de top van de organisatie is voorzien.

Zoals een oude Rotterdamse recherchebaas het ooit verwoordde: ‘Je moet het koppelen aan de macht, jongen ...’ Als die koppeling er niet is, blijft het voortkabbelen. Wie dus ergens in een kelder innovatief aan het pionieren is, doet er goed aan ook een politie- of OM-baas geïnteresseerd te krijgen. Een artikel in een vakblad kan ook helpen, want succes kent vele vaders. Tegelijk hoorden wij van leidinggevendend dat het niet meeviel om de medewerkers voor hún vernieuwende ideeën te winnen. Gebrek aan daadwerkelijk enthousiasme voor integraal werken is meermaals genoemd. De leiding kan wel integraal willen werken, maar ontmoet dan vanuit de organisatie allerlei barrières. Medewerkers trainen in netwerkend werken volstaat dan niet, dat blijkt overigens ook bij het OM. Voor de leiding gaat het ook om het ontwikkelen van visie: het grotere plaatje. Dat gesprek wordt nu eenmaal niet gevoerd op de werkvloer.

Vanuit effectiviteitsoogpunt bezien (‘wat werkt?’) moet er dus op alle drie de organisatieniveaus toewijding zijn: bij de strategische top, bij het tactische middenkader én op de operationele werkvloer. Daarbij loert de tegenstelling tussen oude resultaatafspraken en sturingslijnen versus een nieuwe aanpak van veiligheidsproblemen. Die afspraken en sturingslijnen zijn vooralsnog een fait accompli, waarvan politie en OM niet zomaar afstand kunnen doen. Dat zal de verandering niet tegenhouden, zolang leiders voldoende besef van alternatieve handelingsperspectieven (en durf!) laten zien.

In de gespreksessies is met leidinggevendend en uitvoerendend veelvuldig gepraat over hoe te veranderen en vernieuwen. We kwamen tot de slotsom dat we de politie en de problemen daarbinnen niet te bijzonder moeten maken. ‘En dat Grote Plan van mei is al verouderd als het uitkomt ...’ Deelnemers adviseerden te zoeken naar (samengevat):

een duurzaam, vernieuwend antwoord om continu als een thermometer te kunnen fungeren. Breng een gideonsbende op gang. Een VDV. Een aantal rebben. Een Field Lab. Veranderingen komen op gang doordat collega’s zelf ervaringen opdoen. Verleiden en blijven sleuren. Niet uit het veld laten slaan. Vertrouw op de betrokkenheid en bevoegdheid van medewerkers. Er is nu al veel veranderkracht, veel creativiteit.

Opvallend was in dit verband dat de collega’s die wij spraken, van deze analyse geen inspirerend overzicht van beste werkwijzen verwachtten. Ze hopen vooral dat ‘nu eindelijk eens scherp op papier komt wat er aan de hand is’, wat zij daarover hebben aangedragen in de gesprekken en sessies, en wat er nodig is om het potentieel van medewerkers ten volle te benutten. Ze willen zich bovenal kunnen ontplooiën, het gevoel hebben effectief te zijn en ‘gewoon lekker werken’.

Wat wel overduidelijk werd uit de ervaringen van gesprekspartners is dat allerlei kleine initiatieven het verschil kunnen maken: grootse veranderingen komen vanuit kleine initiatieven. De kracht van Emergo, de aanpak van de Javastraat in Amsterdam, de Kop van Zuid in Rotterdam, het Fabricius-project in IJmuiden, het Team van de Toekomst in zijn glorietijd. De clou is het werkende weg ontwikkelen. Gewoon gaan doen. Werk niet toe naar optimale beheersmatige inrichting, maar houd het creatief en praktisch.

## 5.7 Aanbevelingen

- Verandervermogen vraagt investeringen, want medewerkers hebben ruimte en tijd nodig om professionele ruimte te benutten door anders te denken en werken.
- Maak verandering concreet door te benoemen van welke aspecten van de huidige organisatie(cultuur) of werkwijze afscheid moet worden genomen. Laat de leiding zich uitspreken over wát er niet meer passend is.
- Schep vernieuwende praktijken: zorg dat het gebeurt en deel ervaringen met netwerken van collega's in het land, zodat die wederzijds leren en elkaar beïnvloeden.
- Houd programmateams op nationaal niveau zo mager mogelijk, vergader veel minder en strakker, maar stel deskundige veranderaars (die nationaal denken en lokaal handelen) ten dienste van vernieuwing in de operatiën. Verras de collega's met iets uit Den Haag waar ze praktisch wat aan hebben.
- Houd bij het initiëren van vernieuwende praktijken rekening met de ontvangstbereidheid en start in dynamische teams.
- Onder veranderkundige regie kunnen ideeën voor verbeteringen uit de organisatie opgehaald worden. Tezamen leveren die een veranderprogramma op dat daadwerkelijk kans van slagen maakt.
- Trainingen op basis van veranderkundige expertise en met praktische handvatten in sociale interactie hebben meer rendement op de eigen werkplek met de directe collega's, vergeleken met willekeurige medewerkers op een opleidingslocatie. Haal dus bekwame docenten en trainers uit de Politie-academie en laat ze op locatie in de operatie praktische kennis overdragen. Naast tijdens het werk leren dus ook tijdens het werk lesgeven, zoals in academische ziekenhuizen gebruikelijk is.
- Vakmanschapsdagen vormen een bruikbaar platform voor een gerichte invoering van vernieuwende werkwijzen.
- Vertel collega's niet over vernieuwing door te praten over boten bouwen, maar laat hen het ervaren en doe hen verlangen naar de zee.
- Verbind experimenten in de opsporing met politiebazen die als peetvader willen fungeren om deuren te openen en barrières weg te nemen.



- Zorg voor actieve betrokkenheid in innovatienetwerken die er op veiligheidsgebied toe doen, en neem het OM zo mogelijk daarin mee.
- Hoed u voor de beleidsreflex en wees terughoudend met structuurwijzigingen; kleinere teams kunnen ook binnen de bestaande organisatiestructuur worden ingericht, en rechercheurs en informatiemedewerkers kunnen vanaf volgende week naast elkaar werken, terwijl de kolommen formeel nog voortbestaan tot de eerstvolgende organisatieverbouwing.
- Leer anders te spreken over knelpunten en verbeteringen. Blijf niet defensief stoeve praktijken ontkennen, maar zoek naar zinvolle ontwikkeling. Kies niet er niet voor om te spinnen, maar durf professionele dilemma's onder ogen te zien en vraag dat lef ook van gezagsdragers.

# 6

## **Inrichting opsporingsveld en ketensamenwerking**



## 6 Inrichting opsporingsveld en ketensamenwerking

*Het procesdenken, oorspronkelijk bedoeld om de samenhang en verbinding in het werk aan te brengen, is te veel een organiseerprincipe geworden waarbij noodhulp, handhaving, opsporing en intake en service door nieuwe schotten worden gescheiden.* (Van Musscher et al. 2016. p. 9)

Dit hoofdstuk behandelt de wijze waarop de opsporingsfunctie is ingericht in de nationale politie. Aangezien in gesprekken over de recherche meestal de aandacht uitgaat naar de blikvangers DRR en DLR, komen deze onderdelen door het hele rapport heen aan de orde. Specifiek in dit hoofdstuk komen de intake en service aan de orde, de relatie tussen recherche en uniformdienst, de opsporing bij de basisteams en districtsrecherche, de rechercheondersteuning, de omgang met informatie, de verhouding informatie-tactiek, de beschikbare capaciteit en burgerparticipatie. Tot slot gaan we in op de ketensamenwerking en de relatie met het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Tijdens dit onderzoek is vastgesteld dat de huidige inrichting van de opsporing gestalte heeft gekregen vanuit de visie dat opsporing vooral iets exclusiefs van de recherche is. Dit is opmerkelijk, omdat opsporing feitelijk plaatsvindt in de DRR, Districten, DROS, DRIO, DROC et cetera. In verschillende sessies hebben meerdere respondenten laten weten dat de opsporing te veel hokjes kent, en dat er ontschot moet worden. De opsporing is te veel opgehokt met aparte teams tactiek, informatie, opsporingsexpertise (forensisch, digitaal, financieel) en specialistische ondersteuning, die allemaal eigen processen en lijnen kennen. Sommige respondenten noemden de verhogking geksherend een *intern barrièremodel*. Zelfs binnen een team doet er zich verhogking voor, door de instelling van een vaste kern leidinggevenden, vaste kern uitvoerenden en aparte tegensprekers. ‘Onze buitenwereld kent geen hokjes. Wij hebben het over een “speelveld”, maar om dat te mobiliseren, is een hele opgave. We sussen onszelf in slaap met dat concept’, zo werd opgemerkt. Hoewel over diverse veiligheidsvraagstukken het besef leeft van de verwevenheid van rollen van de DRR, de DRIO, de DR, de gemeente, Belastingdienst en een RIEC, komt dat in gedrag alleen in bijzondere gevallen tot uiting. Dit houdt in dat er ook in leiderschap ontzuid dient te worden (voorbij de afstemming in slechts de eigen kolom). Daarnaast wordt de strafrecht- en veiligheidsketen ervaren als een verzameling van losse schakels. Ook daardoor is er onvoldoende besef van de mogelijkheden van meer integraal opsporen (netwerkend werken). Sommige respondenten stellen dat er een vrees is om buiten de eigen kaders te treden en het stuur te verliezen.

## 6.1 Intake en service

Een kwaliteitsverbetering in de opsporing richt zich ook op de wijze waarop met aangiften en meldingen wordt omgegaan (Kouwenhoven et al. 2010). Bij de intake van een aangifte wordt besloten wie het onderzoek doet. Het merendeel van de zaken wordt in het basisteam afgehandeld. Verschillende respondenten vertelden dat het opnemen van aangiften van cybercrime en (internet)fraude ondermaats is. Dergelijke aangiften worden vaak afgedaan als civiel geschil. De casescreeening vindt plaats in BOSZ. Dit systeem is zo ingericht dat per zaak beoordeeld moet worden of het in- of uitgescreend wordt. Samenhang en context worden daarbij onvoldoende meegenomen. Het moge duidelijk zijn dat dit ongewenste effecten heeft. Immers, hoe meer er aan de voorkant goed gaat, hoe minder capaciteit iets kost.

Bij meldingen van slachtofferschap lijkt het beeld evenmin rooskleurig. Waarover onvoldoende besef lijkt te bestaan, is hoe groot de stap en dus het probleem al moet zijn wil een slachtoffer naar de politie stappen. Meldingen lijken onvoldoende serieus te worden genomen. Het is onduidelijk wat hiervan de oorzaak is. Mogelijk bestaat de indruk dat een melding onvoldoende juridische handelingsperspectieven biedt. Meldingen moeten nadrukkelijker gewogen worden bij de afweging tot opsporing. Deze contextinformatie zou preventief op aangeven van een medewerker en door automatische zoekslagen op risicofactoren in BVH (minimaal) gescand en (indien hit) gewogen moeten worden.

De wijze waarop een melding wordt ingenomen of een aangifte wordt opgenomen verschilt aanzienlijk van hoe dit enkele decennia geleden gebeurde. Tegenwoordig gaat het om in het systeem invoeren, zodat een andere collega ermee aan de slag kan. Vroeger werd de aangifte opgenomen door een collega, die er vervolgens ook mee verder ging, zodat er meer betrokkenheid was.

Het is van groot belang dat de medewerkers die aan de basis van het politiewerk staan, meer aandacht vanuit de organisatie krijgen. Circa tachtig procent van wat we opsporing noemen begint aan de basis. Het gaat om de collega's die als eerste een melding of een aangifte opnemen, die een mogelijke zaak aandragen of als eerste met opsporingshandelingen beginnen. Er is veel positieve aandacht voor mooie zaken vanuit TGO's, en grote innovatieve en internationale projecten. Die aandacht was er tot nu toe veel minder voor het VVC-recherchewerk. Het is daarom goed dat de verbetermaatregelen die in de Contourennota staan ook hierop betrekking hebben. De Intake & Servicemedewerkers worden de komende tijd beter opgeleid. Verder worden 559 medewerkers in de hogere functie Assistent B (schaal 5) geplaatst.

Kouwenhoven en Kleijer-Kool (2015) stellen dat de effectiviteit en kwaliteit van de opsporing kunnen worden verbeterd als de politie en het OM meer gezamenlijk optrekken in casescreening en kwaliteitscontrole. Door vroegtijdig op elkaar af te stemmen, wordt veel winst behaald. Maar de ervaring is dat die afstemming niet altijd eenvoudig is, vooral vanwege beperkte beschikbaarheid van het OM. Je zou kunnen stellen dat die afstemming ook niet per se noodzakelijk is, omdat het Parket-Generaal een Aanwijzing Opsporing heeft opgesteld. Op dit moment wordt die echter op verschillende manieren geïnterpreteerd.

## 6.2 De relatie tussen uniformdienst en recherche

*De recherche is te gekooid. Ze wachten op informatie. Terwijl men de straat op moet. Het stiekeme adagium leidt tot een zelf gekozen isolement.*

Uit diverse gesprekken is duidelijk geworden dat de verbinding tussen regionale en landelijke recherche en de collega's op straat zeer voor verbetering vatbaar is. Bij de DR is dit veel minder aan de orde, hoewel daar weer een dermate grote hectiek heerst dat er onvoldoende gelegenheid is om informatie tijdig op waarde in te schatten. Dit alles heeft tot gevolg dat informatie onvoldoende wordt gedeeld. Recherchemedewerkers weten niet wat er bij de blauwe collega's kan worden gehaald, terwijl deze ook niet worden betrokken bij de kennisbehoeften van de opsporing. Hierdoor blijft de kennisdeling beperkt tot de informatie die gemuteerd wordt in BVH. Wanneer rechercheurs en agenten uit basisteams meer met elkaar zouden praten, zou duidelijk worden waar ieders mogelijkheden en behoeften liggen.

De verhoging die hiervoor al even ter sprake kwam, leidt tot grotere en soms onoverbrugbare afstanden tussen blauw en recherchediensten. Een voorbeeld. De Teams Criminele Inlichtingen runnen op thema's, terwijl basisteams werken vanuit een situationele context. Dit leidt ertoe dat er geen intrinsieke verbondenheid is tussen TCI en een BT. Omdat ook zwaardere criminaliteit zich echter op wijkniveau manifesteert, blijven zodoende waardevolle contacten en informatie onbenut. Tegelijk moet worden vastgesteld dat er in de aanpak van ondermijning in probleemwijken en op woonwagencentra wel mooie ervaringen zijn opgedaan van intensieve samenwerking tussen basisteams, recherche en het OM. Zo worden bijvoorbeeld in Noord-Brabant problematische families en wijkkoningen gezamenlijk en integraal aangepakt op basis van signaaldossiers. Hier en daar trekken wijkagenten in feite de aanpak van behoorlijk complexe ondermijningsproblemen.

### 6.3 Opsporing bij basisteams en districtsrecherche

#### VVC en ZSM

Onvoldoende deskundigheid in het aangifteproces leidt tot een onvolledige of onjuiste aangifte en later tot extra bewerking of een minder betrouwbaar vervolg in de strafrechtketen. De aangifte is niet altijd volledig. Relevante informatie om de aangifte te screenen ontbreekt regelmatig, terwijl een kwalitatief goede aangifte belangrijk is voor de screening (urgentie en relevantie van de zaak bepalen) en voor het uit te voeren opsporingsonderzoek. Het zogeheten *piepsysteem* (pas iets (goed) doen als je commentaar of klachten krijgt) lijkt te vaak tot norm verheven, ten koste van de professionele opvattingen over het eigen werk en werkzaamheden.

#### DUO's Politie-OM

*Om het researchewerk aan de basis een forse impuls te geven, is in 2015 het Kwaliteitsplan OM-politie van start gegaan. Het gezicht van dat plan wordt gevormd door de DUO's. Dat zijn koppels die in elke eenheid actief betrokken zijn in de basisteams en districten, als coach voor alle collega's die met name opsporingshandelingen verrichten in de VVC en ZSM. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het besef te vergroten dat de zeven Gouden W's in een proces-verbaal moeten zijn beantwoord (Wie, Wat, Waar, Waarmee, op Welke wijze, Wanneer en Waarom). Een koppel bestaat uit een politie- en een OM-medewerker. Het leren gaat twee kanten op: waar de politie winst kan behalen in zorgvuldigheid, kan het OM dat in het tijdig communiceren (aangeven wanneer het voldoende is, uitleggen van het terugsturen, positieve feedback geven).*

Om bulkzaken goed af te handelen, zou de kennis en expertise in de basisteams toereikend moeten zijn. Zodra het specialistisch wordt, bijvoorbeeld bij cybercrime en fraude, is er vaak onvoldoende kennis op BT-niveau en worden de hulpmiddelen – veelal ter beschikking gesteld via intranet – onvoldoende benut, onder meer doordat ze onbekend blijven.

Er is onderscheid tussen de kwaliteit van de processen-verbaal van de basisteams en die van de DR. De DR levert een betere kwaliteit. Dat komt doordat een coördinator die over de juiste expertise beschikt ze controleert. DR-medewerkers zijn over het algemeen ook beter opgeleid om pv's te maken dan (blauwe) medewerkers in de basisteams. De kwaliteit van de opsporing van veelvoorkomende criminaliteit zou verbeteren als ook voor de BT's zo'n controle kwaliteitsbureaus zouden worden ingericht, waarbinnen ervaren rechercheurs werkzaam zijn.

### **Districtsrecherche**

Bij de DR betekent opsporing vooral werken aan de waan van de dag. De sturing op districtsniveau is zeer beperkt, onder andere doordat een goed overzicht van zaken ontbreekt. Er is geen besef van het grotere plaatje. Daar wordt ook niemand op geattendeerd. Veel respondenten die bij de DR werken, lieten weten dat er een gebrek is aan goede, zelfredzame politiemensen die zich het recherchevak direct eigen kunnen maken, of dat nu in Deventer is, in Lelystad of in Rotterdam. Onvoldoende capaciteit beperkt het handelingsrepertoire enorm. Het betekent ook dat ruimte voor vernieuwing lastig te organiseren is. Op dit moment werkt een DR vooral aan directe veiligheidsvraagstukken, en blijven overkoepelende vragen hangen. Voor een zaak staat maximaal drie maanden, waardoor de keuze voor een probleemgerichte langetermijnaanpak weinig wordt gemaakt.

Over het algemeen wordt er bij een DR hard gewerkt. De rechercheurs zijn met drie tot vier zaken tegelijk bezig en zijn van veel markten thuis. Een DR behandelt veel en diverse zaken, zoals steekpartijen, hennepeteelt of acties na een melding van vuurwapenbezit. Zodra er sprake is van een ernstig delict, wordt in no time veel slagkracht georganiseerd. Als specialisten eerder betrokken worden bij DR-activiteiten, komt dat het recherchewerk ten goede. In hoeverre hieraan tegemoet kan worden gekomen, is afhankelijk van de eenheid. In sommige eenheden is de afstand tussen specialistische ondersteuning en de DR te groot voor een snelle interactie. Feit is dat er een grote verscheidenheid is tussen de DR's: de lokale context bepaalt immers het werk, en die context is zeer verschillend (Kouwenhoven et al. 2010).

Een DR neemt een positie in tussen het BT en DRR, en beide kanten schuiven werk naar de DR. Hierdoor wordt de DR gebruikt als afhandelunit voor VVC of schuift hij in de richting van de zware criminaliteit. In beide gevallen verliest de DR aan kracht. Een goed draaiende VVC-afhandeling is cruciaal voor een goede werkende DR. Wanneer VVC-zaken vanuit de BT's worden aangepakt, wordt de DR niet als afhandelunit gebruikt; maar bij sommige DR's gaat daar juist veel capaciteit in zitten. Het algemene beeld is dat er bij de DR veel meer werk is dan mensen die dat werk kunnen uitvoeren. Alles is belangrijk, en er worden te weinig keuzes gemaakt. De DR levert capaciteit aan TGO's, incidentgerichte ondermijning, ZSM, de gemeenschappelijke BOB-kamer, ME, CTER en cetera, en dat is te veel. Die werkdruk zet ook de kwaliteit onder druk, waardoor de opsporing niet optimaal kan presteren. De DR heeft momenteel zeventien Prio 1 thema's, dat betekent. Het is daardoor niet mogelijk om op alle thema's even goed in te spelen. De matige informatiesystemen dragen bij aan dit probleem: informatie in systemen invoeren duurt lang en gebeurt niet zorgvuldig. Maar als de informatie niet in de systemen staat, kan er niet mee gewerkt worden.



Meerdere respondenten geven aan dat specifieke ondersteuning nodig is om informatie zorgvuldig te verwerken en te koppelen. Het zou ook helpen als de politiesystemen beter doorzoekbaar zouden zijn, bijvoorbeeld met geïndexeerde trefwoorden, zodat je er in kunt googelen. Analisten geven aan dat er veel waardevolle informatie in de politiesystemen zit, maar die is vaak moeilijk of niet terug te vinden.

Op dit moment wordt er onder het niveau van de DRR geen capaciteit ingezet om de *most wanted* (de *hot shots* in een basisteam of district) te onderzoeken, simpelweg omdat er geen capaciteit is. Rotterdam bijvoorbeeld, kent een probleem met de tussenhandel in drugs. Die tussenhandel vormt de kweekvijver van zware criminaliteit, want hij is voor *wanna-be gangsters* aantrekkelijk, omdat er geld valt te verdienen. Het probleem kan nu niet worden aangepakt, omdat er onvoldoende medewerkers zijn. In de woorden van een chef-DRR: ‘Het is goed om te zien wat er allemaal wordt aangepakt, en tegelijkertijd is het zeer zorgelijk om te zien wat er allemaal niet kan worden aangepakt.’ Dit sluit aan bij de constatering van Tops en Van der Torre (2015): initiatieven om criminele groepen in onderzoek te nemen, lopen vaak vast in de overvraagde rechercheafdelingen en komen niet door de prioritering.

### **Cybercrime**

In de aanpak van cybercriminaliteit op regionaal niveau is het grootste probleem dat veel cybercriminelen in diverse eenheden en districten slachtoffers maken. Dit maakt het moeilijk om een bepaalde eenheid aan te wijzen die met een bepaalde MO aan de slag gaat. Er is vaak meer onderzoek nodig voordat men bij een verdachte of groep uitkomt, en dan is steevast het argument dat de zaak niet in die eenheid thuishoort. Dit is het veel beklagde gat tussen regionale en bovenregionale criminaliteit. Hier komt bij dat de politieorganisatie en het OM onvoldoende kennis heeft van cybercrime. Die kennis is wel aanwezig bij specialistische teams of digitale afdelingen, maar zou algemener beschikbaar moeten zijn. Veel eenheden beschouwen hun digitale experts als de personen die in beslag genomen telefoons moeten uitlezen en een *image* moeten maken van alle gegevensdragers die bij zoekingen worden meegenomen. Maar dit heeft weinig te maken met cybercriminaliteit opsporen.

De regionale eenheden hebben bij cyberzaken geen inzicht op instroom, er is onvoldoende sturing op de intake en screening en onvoldoende overleg tussen OM en politie over de afhandeling. Zaken worden te laat aangepakt door trage besluitvormingsprocessen. Er is onvoldoende capaciteit door prioritering van andere zaken (‘bloed gaat voor’) en door een manifest gebrek aan capaciteit. Er zijn signalen dat het bedrijfsleven afhaakt en steeds minder aangifte doet van cybercrime, omdat dit zelden enig effect heeft. De aangiftebereidheid kalft

dus af, waardoor het zicht op de aard en omvang van cybercrime vermindert. Cybercrime is bij uitstek een onderwerp dat een andere wijze van opsporing en vooral sturing vraagt.

#### Afhandeling cybercrime

*Een bedrijf belt om te vertellen dat zijn mailserver is gehackt en er daardoor voor tientallen duizenden euro's aan factuurfraude plaatsvindt. In het huidige proces loopt deze melding als volgt. Er wordt een afspraak gemaakt voor aangifte later die week. Hopelijk krijgt de digitale expertise een seintje. Als de aangifte is opgenomen, wordt deze eigenlijk meteen weer uitgescreend, met als reden 'civiel/onbekende dader' of vanwege de vraag waar het strafbare feit nu heeft plaatsgevonden. Als de aangifte wordt ingescreend, gaan de stuur- en weegploegen nadenken over of en hoe deze ingewikkelde zaak moet worden afgewikkeld, wie het moet doen omdat het regio-overstijgend is et cetera. Inmiddels zijn we dan weer zo'n maand of twee, drie verder. Resultaat: alle data is inmiddels verdwenen en voor de opsporing zijn de kansen verkeken. Het geld is dan allang weg. Door een druk op de knop is het geld al over verschillende landsgrenzen overgemaakt, en wij lopen daar met een rechtshulpverzoek achteraan te rennen.*

*Ideaal zou zijn als direct contact wordt opgenomen met de digitale expertise (denk aan een bedrijvenloket) en dat landelijk wordt gekeken naar soortgelijke aangiften (*they travel in packs*). De digitale expertise gaat direct naar het bedrijf om de servers veilig te stellen en zo het digitale bewijs te verzamelen. Dan kan het bedrijf daarna gewoon weer verder werken en is de basis voor een onderzoek gelegd. Pas dan wordt gekeken naar wie, wat waar en hoe, in nauw overleg met de cyberofficier. Precies de invulling zoals we die zouden willen zien, namelijk sturing aan de voorkant, en een snelle actie om informatie veilig te stellen, want anders valt er niets te kiezen. (Bron: OM Limburg.)*

## 6.4 Rechercheondersteuning

De recherche kampt met een structurele onderbezetting, als wordt gezien welke kansen niet kunnen worden benut. Dit noopt tot een andere manier van veiligheidsproblematiek aanpakken, zoals preventieve acties of integrale samenwerking. Desondanks kent elke rechercheur meerdere voorbeelden van kansrijke trajecten waar de stekkers uit werden getrokken, omdat de gewenste bijzondere bijstand niet beschikbaar was of omdat andere zaken meer prioriteit kregen. Op de werkvloer wordt in dit opzicht vooral een onderbezetting ervaren bij specialistische ondersteuning.

Er is een steeds grotere vraag naar forensische, digitale en technische ondersteuning waaraan te vaak onvoldoende kan worden voldaan, denk aan (digitale) sporenafhandeling, DNA, plaatsing van bakens, camera's en microfoons en interceptie. Vooral onderzoek naar zware criminaliteit wordt hierdoor belemmerd: de collega's willen wel, maar kunnen niet de juiste geavanceerde middelen en tactieken inzetten. Deze onderbezetting heeft ertoe geleid dat rechercheafdelingen in diverse eenheden zelf observeren (met de OT-B), en dat er ook een grote wens bestaat om zelf technische af luisterapparatuur te plaatsen. Dit laatste is doorgaans niet toegestaan, onder meer vanwege afbreukrisico's en certificeringseisen. Een grote winst van de OT-B'ers is dat het opsporingsteam flexibeler en actiever kan reageren. Waar onderzoeken regelmatig onder lijden, is het gebrek aan technische ondersteuning, zoals de inzet van een *IMSI-catcher* of de plaatsing van OVC. Respondenten vertellen dat ook de relatie met de forensische afdelingen beter kan. Volgens hen is het forensisch advieswerk over de hele breedte nog onvoldoende op niveau; opsporingsteams moeten lang wachten op de uitkomsten van forensisch onderzoek. Inmiddels zijn er wel enkele verbeteringen in gang gezet, zoals het inrichten van vooronderzoeksruimtes en de inzet van NFiDENT. Wat de samenwerking voor FO compliceert, is dat men afhankelijk is van meerdere systemen (BVH, Summ-IT, LSV, TRIS, Beslagportaal).

### Drugs testen kan nu veel sneller

*Politieagenten houden een verdachte aan. In zijn broekzak vinden ze een zakje met poeder. Cocaine? Speed? Of toch een geneesmiddel? Tot voor kort duurde het vijftien tot twintig dagen voordat agenten de resultaten van een drugstest ontvingen. Gevolg was dat de politie de verdachte moest laten lopen en na een positieve drugstest opnieuw opsporen.*

*Drugzaken maken een groot deel uit van het werk van politie en OM. Bij inbeslagnames van kleinere hoeveelheden (vermoedelijke) drugs kan de huidige indicatieve drugstest die de politie gebruikt alleen tot een veroordeling leiden als de verdachte een bekentenis aflegt, iets wat niet vaak voorkomt. De uitvoerige drugstest van het NFI kent een tamelijk lange wachttijd. Een nieuwe oplossing om drugs te testen geeft sneller resultaat. Bovendien dienen de uitkomsten als bewijsmateriaal in de rechtszaal.*

*Bij de nieuwe geïntegreerde test voor verdovende middelen, die voortkomt uit NFIDENT (het samenwerkingsproject van politie, Openbaar Ministerie en NFI) voert de Forensische Opsporing het technische onderzoek uit, waarna de NFI-deskundige de data interpreteert die via het beveiligde platform zijn verstuurd, en een rapport maakt. In het nieuwe proces zijn verscheidene kwaliteitswaarborgen ingebouwd. Een belangrijke is de interpretatie, controle en rapportage door de NFI-deskundige. Ook de speciaal ontwikkelde software is belangrijk om de kwaliteit te kunnen garanderen en het proces simpel te houden. Daarnaast is het apparaat robuust en simpel te bedienen, zodat politiemensen er goed mee uit de voeten kunnen. Al deze eisen zorgen ervoor dat de uitkomsten van het onderzoek kunnen dienen als bewijsmateriaal in de rechtszaal. Inmiddels zijn pilots in Noord-Nederland en Den Haag succesvol afgerond en is het apparaat gevalideerd voor heroïne, cocaine, amfetamine en MDMA.*

Door de digitalisering in de maatschappij is het de verwachting dat de opsporing in de komende jaren steeds meer gebruik zal (moeten) maken van forensische en digitale onderzoeksmethoden en van data-analyse. Op beide vlakken is er nu onvoldoende capaciteit. Een belangrijke partner als het NFI heeft te maken met bezuinigingen, waardoor bepaalde specialismen worden afgestoten en er over het algemeen ook minder sporen kunnen worden onderzocht. Meerdere respondenten vertelden dat een bezuinigingsdoelstelling niet te combineren is met de groeiende behoefte aan forensische producten. Het gebruik van big data heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht genomen in de samenleving. De politie is daar nog onvoldoende op ingericht. Er worden mooie resultaten geboekt met innovaties als het gebruik van BI-voorzieningen (als de forensi-

sche zoekmachine voor digitaal onderzoek Hansken en de Raffinaderij), maar de borging daarvan in de organisatie is vooralsnog onvoldoende, dat geldt zowel aan de kant van operatie als van IV, onder andere ten aanzien van gebruik, middelen en kennis.

Er worden tot en met 2018 in totaal zevenhonderd hoogopgeleide zijinstromers geworven voor financieel-economische criminaliteit en cybercrime. Vooral voor die laatste categorie verloopt de werving op de zeer competitieve arbeidsmarkt moeizaam. Ten aanzien van de digitale en forensische opsporing stellen respondenten dat er zeer beperkte mogelijkheden zijn voor het bijscholen van medewerkers. Er bestaat een grote behoefte aan hoger opgeleid personeel, onder andere specialisten, die moeilijk kan worden ingevuld. Tegelijk meldde een gespecialiseerde hbo-instelling ons dat vele tientallen bij hen opgeleide forensisch specialisten al jaren vergeefs proberen bij de politie aan het werk te komen.

In diverse gesprekken vertelden respondenten dat het aandeel van administratieve handelingen in de huidige opsporing onevenredig groot is. Het is evident dat registratie, verslaglegging en verantwoording een onlosmakelijk deel van de opsporing uitmaken. Toch ervaren collega's dat het ten koste gaat van het daadwerkelijke speurwerk. In eerder onderzoek is geconstateerd dat de opsporing beperkt gebruikmaakt van administratieve ondersteuning (Kouwenhoven et al. 2010, p. 160):

Een hogere mate van ondersteuningscapaciteit komt ten gunste van een effectieve inzet van de leidinggevende en uitvoerende capaciteit. Het is wenselijk dat in het opsporingsproces goed wordt gekeken naar welke handelingen de inbreng van een rechercheur vragen en welke handelingen evengoed door administratieve krachten kunnen worden opgepakt.

## 6.5 Omgaan met informatie

*Binnen de opsporing komt mijns inziens de komende jaren de nadruk te liggen op (digitale) techniek, big data en human intelligence' (DLR-chef) Wilbert Paulissen, in: Kasteel et al. 2015, p. 11)*

Verschillende respondenten lieten weten dat de politie zich onvoldoende bewust is van de waarde van de informatie die door haar handelen is verkregen. Diverse onderzoeken ondersteunen dit oordeel, zoals die naar het gebruik van zogeheten *restinformatie* (Van Wijk et al. 2016). Dat onderzoek stelt dat het vastleggen van informatie die niet van waarde is voor het eigen opsporingsonderzoek, onvoldoende plaatsvindt. Er lijkt maar beperkt besef te zijn van het

potentiële belang van deze informatie. Anderen in de politieorganisatie kunnen deze restinformatie (of *herbruikbare informatie*) gebruiken voor nieuwe onderzoeken en om informatieposities van diverse fenomenen op te bouwen en te onderhouden. Doordat bepaalde informatie tot dusver niet (snel) wordt geborgd, kunnen criminele subjecten blijven doorgaan. De zeer gebrekkige vastlegging van restinformatie is al eerder geconstateerd, onder andere in een evaluatie van het project Intelligent Opsporen uit 2009 (Roobeek et al. 2009). Hierdoor is de oude uitspraak van Cyrille Fijnaut dat de politie niet weet wat ze weet nog steeds van kracht.

Een aanverwant aspect is het gebrekkige besef van wat er wel en niet is toegestaan in de omgang met persoonsgegevens. De wijze waarop de Wet politiegegevens (Wpg) wordt beleefd is hiervan een treffend voorbeeld. De Wpg wordt gezien als oorzaak van extra bureaucratische rompslomp en extra beperking in informatiedeling. De Wpg levert regelmatig discussie en verwarring op, waardoor soms te veel informatie wordt gedeeld, maar vaak ook te weinig. Tegelijk blijkt uit de privacyaudit naar de naleving van de Wpg dat de politie op essentiële punten nog onvoldoende aan de wet voldoet (Auditdienst Rijk 2015). De politie is hierin overigens niet uniek, want eenzelfde verbeterpunt werd in april 2016 door de Autoriteit Persoonsgegevens bij de gemeenten gesignaleerd.

Een van de uitdagingen rond informatiegebruik voor nu en in de ( nabije) toekomst is het structureel samenwerken met partners, waarbij een doelstelling wordt geformuleerd als een effect dat gezamenlijk moet worden bereikt. Hiervoor is het noodzakelijk om informatie met elkaar te delen. Over het algemeen wordt niet alle beschikbare informatie volledig benut, omdat deze niet altijd op de juiste manier wordt vastgelegd en gekoppeld in beschikbare systemen. Dit komt soms door onwetendheid, maar ook doordat dit een extra inspanning lijkt te betekenen aan de voorkant. Aan de achterkant levert dit echter veel tijdswinst op. De ervaring van meerdere respondenten is dat medewerkers binnen de opsporing onvoldoende bewust lijken te zijn van de waarde van hun handelen voor anderen in de organisatie of verder in de veiligheidsketen. Over het algemeen wordt men hierop niet aangesproken.

De politieorganisatie kent verder al langere tijd het euvel dat zorgvuldig opgebouwde informatieposities regelmatig zonder schroom worden verlaten. Voorbeelden hiervan zijn projecten als de omgang met ram- en plofkraken (Rameta 2003), mobiel banditisme (Polaris 2005), synthetische drugs (USD 2008) en illegale wapenhandel (Expertisecentrum 2008). De politie lijkt te weinig besef te hebben van de waarde van het opgebouwde inzicht, van kennis over dadergroepen en van operationele netwerken met buitenlandse zusterdiensten. Er worden externe argumenten aangedragen om het om de zoveel tijd weer an-

ders te doen: het is geen aandachtsgebied meer, het past niet in het nieuwe besturingsconcept of we kunnen het opnemen in een afdeling met een bredere taak (zoals diefstal van kunst en erfgoed onder woninginbraken). De vraag zou beter kunnen zijn of de politie geen algemene en blijvende verantwoordelijkheid draagt voor het signaleren en actief interveniëren op veiligheidsproblematiek. Een informatiepositie opbouwen en onderhouden hoeft bovendien niet te betekenen dat altijd minimaal een dozijn collega's hiervoor moet worden vrijgemaakt. De inzet is afhankelijk van de aard van het probleem, de aanwezigheid van informatie, maar bovenal van de nieuwsgierigheid en toewijding van betrokken collega's. Voldoende inzet op het behoud van structurele informatieposities maakt het mogelijk om sneller te anticiperen, en het voorkomt dat nieuwe collega's telkens het wiel weer moeten uitvinden.

#### Informatiegestuurd opsporen in de Context-zaak

*Het team stelde niet zozeer opsporing, maar de informatiepositie centraal. Als je werkt vanuit de opsporing, worden strafbare feiten je leidraad. Dan zoek je bewijslast bij de bestanddelen van zo'n delict. Maar als je – zoals bij Context – vanuit de informatiepositie werkt, kun je daarnaast ook met andere interventies ingrijpen: op tijd paspoort laten intrekken, banktegoeden laten bevriezen of bijvoorbeeld hulp bieden aan gezinnen, of extremistische predikers uit moskeeën krijgen. Het vraagt van een team veel expertise om behalve voor strafrecht ook bruikbare informatie te zoeken voor bestuurlijke en sociale interventies (bron: intranet politie).*

De start van een kansrijke opsporing begint vaak in een basisteam, en dat moet daarom beseffen dat informatie belangrijk is. De teamleden moeten zich realiseren dat ook met informatie omgaan ook een onderdeel is van het politiewerk. Het is geen sluitstuk, en het is ook niet per se een administratieve last. De recherche moet zich ervan bewust zijn dat collega's in het basisteam potentieel relevante informatie kunnen aandragen (Tops et al. 2015). Om die verbinding meer solide te maken en niet alleen afhankelijk te laten zijn van het muteren in systemen, stellen diverse respondenten dat het van belang is dat je elkaar ook fysiek treft. Daardoor ontstaat wederzijds begrip.

Een ervaren officier van justitie, werkzaam in een grote stad, bracht tijdens een van de sessies naar voren dat de informatielijn bij de DR echt te mager is. Een recent voorbeeld is acht aangiften over straatroof in drie verschillende districten, met beelden en signalement, die pas worden opgemerkt zodra er gericht onderzoek naar wordt gedaan. Basisteams werken in BVH en de DR werkt in Summ-IT (en soms in BVH), waardoor het erg lastig is om onderzoeksoverstij-

gend te zoeken en relevante informatie eenvoudig te delen. De indruk bestaat bij meerdere respondenten dat de DRIO's onvoldoende in staat zijn om hun rol te vervullen. Medewerkers van de informatieorganisatie zelf bevestigen dit: 'Waar het gaat om een fenomeenaanpak van criminaliteit, moeten de verwachtingen getemperd worden.' Hoopgevend is dat er in 2016 een koppeling komt tussen BVH en Summ-IT, mits daarvoor budget beschikbaar komt.

Medewerkers wensen een DRIO die veel meer vooruit- dan terugkijkt, en meer richting geeft. Tot op heden volgt de DRIO de opsporing voornamelijk vanuit incidenten, en dus reactief. Sommige respondenten spreken over onvoldoende (operationele) analysecapaciteit, waardoor de potentiële informatiepositie op een veelheid aan onderwerpen onvoldoende wordt benut. Informatiechefs achten het aanwezige aantal hbo+-medewerkers in hun afdelingen volstrekt onvoldoende, als gekeken wordt naar de ontwikkelingen op het gebied van informatie(technologie) en big data. Er zijn wel enkele reku's ingestroomd, maar in de inrichting is hiermee geen rekening gehouden, wat direct een probleem oplevert. Over het algemeen ervaren recherchekundigen en hoogopgeleide nieuwkomers die werkzaam zijn binnen de informatieorganisatie dat zij daar weinig perspectief hebben, aangezien ze als *niet-executief* en *ATH* zijn gelabeld.

Het grote gebrek aan hooggekwalificeerde informatiespecialisten, analisten en onderzoekers wordt alom beklaagd tot op de hoogste niveaus bij politie en OM, maar er lijkt sprake van onvermogen om in de situatie verbetering te brengen. Veelzeggend is dat toen in 2015 werd besloten tot beperkte openstelling van vacatures voor hoogopgeleiden, er alleen voor cyber en finec mocht worden geworven. De nood bij de informatieafdelingen werd als onvoldoende hoog beoordeeld. Mogelijk hangt dit samen met ontoereikend inzicht bij beslissers in wat een hoogwaardige informatieorganisatie voor elkaar kan krijgen. Slagkracht is mooi, maar je moet ook goed kunnen mikken en analisten zijn daarvoor essentieel. Zonder adequate *intelligence* (verzamelde informatie waar duiding aan is gegeven) blijven interventies gericht op laaghangend fruit, en deze opsporing kan zoveel beter. Dit inzicht is er wel bij de Politieonderwijsraad, die adviseerde de nationale politie alleen nog hbo- en wo-gekwalificeerde zijinstromers met passend profiel te werven voor werkzaamheden in de informatieorganisatie, in plaats van medewerkers met een politieachtergrond op te leiden met post-mbo-opleidingen en cursussen.

Diverse respondenten lieten weten dat door het voortdurende gebrek aan (kwalitatieve) inzet van de informatieorganisatie om informatieposities op bepaalde veiligheidsproblemen op te bouwen en te onderhouden, andere partijen in de veiligheidsketen inmiddels de politie op onderdelen hebben ingehaald. Het gaat dan met name om RIEC's en gemeenten. Doordat de politie met BOB-mid-



delen achter vele voordeuren kan kijken, heeft opsporing nog steeds een unieke meerwaarde in de keten. Maar als zij die informatie niet gebruikt, is de vraag hoe relevant die meerwaarde praktisch is.

## 6.6 De verhouding tussen informatie en tactiek

Bij de kwaliteit van de opsporing is de verhouding of verbinding tussen informatie en tactiek een fundamenteel en steeds terugkerend discussiepunt. Illustratief is dat er binnen de tactiek onvoldoende besef is dat analisten als het ware rechercheurs zijn met extra autorisaties. Dit is te verklaren uit de al eerder genoemde verhoging, en het leidt er onder andere toe dat de informatieproducten geen (snelle) opvolging krijgen. Dit heeft volgens een teamchef bij de DRIO 'vooral te maken met gebrek aan researchcapaciteit en gebrek aan daadkracht binnen de recherche. Regelmatig duikt de discussie op over dat subjecten geen '27' (27Sv, verdenkingsgrond) te maken zijn terwijl er heel veel informatie ligt.' De rechercheafdelingen geven aan dat de geleverde informatie niet meer actueel is of onvoldoende concreet. Het ontbreekt aan een gedeeld beeld over de te bereiken doelen en de daarin te volgen tactiek. In plaats daarvan wordt naar de informatieorganisatie gekeken als leverancier, en naar de opsporing als afnemer. Uitspraken als 'de vraagarticulatie is niet goed', of 'ze leveren niet' komen hieruit voort. Deze spanning komt vooral tot uiting bij de teams werkvoorbereiding en de RIK's/DIK DLR.

Illustratief is de aanpak van ondermijning in Zuid-Nederland, waarvoor 125 fte tactische capaciteit is vrijgemaakt. Door sneller kansen te benutten, worden veel interventies gepleegd in het criminele circuit. Dit levert veel informatie op. Doordat de informatieorganisatie daar niet op ingespeeld is, wordt deze informatie echter niet of nog onvoldoende bijeen gebracht en opgewerkt. Wat hierin een automatische scheidslijn creëert, is het gegeven dat medewerkers bij de informatieorganisatie geen executieve status hebben. Zij kunnen daarom bijvoorbeeld niet bijdragen aan operationele interventies, zoals bij doorzoekingen en aanhoudingen. In de Verenigde Staten zijn bij de FBI inmiddels de eerste informatie- en recherche-medewerkers opgeleid die gezamenlijk een basisopleiding hebben gevolgd. Door dat gezamenlijke leertraject en het bij elkaar in de klas zitten, ontstaat een betere relatie. Medewerkers leren elkaars beroepsvaardigheden kennen, zoals verhoortechnieken en scenarioschrijven.

### Verbanden leggen tussen verschillende ram- en plofkraken

*Er is een goede samenwerking tot stand gekomen in het Landelijk Forensisch Coördinatieteam (LFCT). Vanwege de ram- en plofkraken en de 3+-overvallen is in Zoetermeer een team geformeerd dat bestaat uit FO-coördinatoren uit de diverse eenheden en medewerkers met het team Forensic Intelligence van DIKLOS/DLIO. Het LFCT legt forensische verbanden tussen de diverse ram- en plofkraken, maar kijkt ook naar kansrijke sporen. Het LFCT is wat werkzaamheden betreft niet opgenomen in de inrichting van de NP.*

## 6.7 Capaciteit en onderbezetting

Onderzoeken hebben uitgewezen dat veel zaken niet of te laat worden aanpakkt vanwege onvoldoende capaciteit, ook wanneer er sprake is van opsporings- of daderindicatie (onder andere Kouwenhoven et al. 2010, 2015, Algemene Rekenkamer 2012). Dat dergelijke zaken onaangeroerd blijven, gaat veel recherchecollega's aan het hart. Hoeveel zaken er precies worden opgehelderd of opgelost is vooral een kwestie van definitie, en is afhankelijk van het type delict; een grof gemiddelde is twintig procent van de geregistreerde criminaliteit. Met andere woorden: van alle strafbare feiten die de politie kent, blijft het overgrote deel onopgelost. Het deel dat wel wordt opgelost, komt niet in een optimale werkomgeving tot stand: rechercheren is naast speuren ook het managen van schaarste en afhankelijkheden.

De beschikbare capaciteit heeft in belangrijke mate invloed op de kwaliteit van het recherchewerk: als er regelmatig onvoldoende tijd is om een onderzoek goed af te ronden, gaat dat onvermijdelijk ten koste van een kwalitatief goed dossier. Resultaatafspraken zijn hier ook debet aan, er moet immers 'productie gedraaid worden' om de opgelegde doelstellingen te halen, maar die zijn niet de belangrijkste oorzaak. Bij aangehouden verdachten speelt tijdsdruk een belangrijke rol. Onderzoek vindt veelal plaats nadat de verdachte is aangehouden. Bij het tijdig inleveren van het proces-verbaal en het tijdig nemen van een afdoeningsbeslissing, staat de kwaliteitscontrole nog wel eens onder druk.

Er is een grote discrepantie tussen de overbezetting in de politieorganisatie als geheel, en de onderbezetting die diverse opsporingsonderdelen parten speelt. Bij meerdere DR's is er sprake van capaciteitsproblemen in relatie tot zeer hoge werkdruk als gevolg van de grote hoeveelheid HIC-feiten. Daarbij komt dat veel DR's in hun beleving capaciteit moeten afstaan aan TGO's: onderzoeken die veelal bij DRR-en draaien. Dit laat weinig tot geen ruimte voor flexibel inspelen

op ontwikkelingen. Daarnaast kennen de DR's een groot contingent medewerkers die ouder zijn dan 55 jaar, en die minder flexibel inzetbaar zijn, onder andere door het gebruik van de Regeling Partieel Uittreden (RPU). Dit heeft tot gevolg dat een relatief kleine kern van medewerkers het werk moet zien rond te krijgen en halsbrekende toeren moet uithalen om de piketdiensten te vullen. Bij de DR's die het werkaanbod wel aankunnen, is sprake van (tijdelijke) overbezetting.

In tijden van een steeds grotere behoefte aan duiding van informatie hebben de DRIO's te maken met een onderbezetting, met name op het vlak van analyse. Dit heeft consequenties voor de opsporing van ondermijnende en zware georganiseerde criminaliteit. Maar ook opsporing van HIC-feiten heeft te lijden onder beperkte analysecapaciteit. In de praktijk krijgen DR-onderzoeken nauwelijks analyseondersteuning. In sommige eenheden is er bij de RIO sprake van een onderbezetting van vijftig procent of meer. Bovendien worden er door de reorganisatie medewerkers geplaatst die dan wel in de juiste schaal zitten, maar die niet per se over de benodigde vaardigheden beschikken. Tegelijkertijd zijn er nieuwe behoeften, van incidentgericht werken naar probleemgericht opsporen, waartoe strategische en technische analysevaardigheden steeds relevanter worden. Helaas moeten we ook constateren dat de verhoging leidt tot verlies van tijd en het onbenut laten van capaciteit. Zo kan een informatieproduct dat van de ene afdeling naar een ander team gaat, bijvoorbeeld van werkvoorbereiding naar tactiek, opzij worden gelegd en opnieuw worden uitgelopen.

Veel respondenten vertelden dat het tijd wordt te erkennen dat de opsporing structureel onderbezet is. Maar met de kwetsbaarheden in de strafrechtketen is de vraag gerechtvaardigd of meer opsporingscapaciteit niet zal leiden tot een verstopte keten. Dat kan twee dingen betekenen: of de hele keten moet versterkt worden, of de politie moet meer hoger opgeleiden aantrekken om toe te werken naar het aanpakken van veiligheidsproblematiek. Dit vereist andere vaardigheden (*21st century skills*) en een ander perspectief (integraal met andere partners, zo veel mogelijk preventief, en strafrechtelijk zo veel mogelijk buitengerechtelijk afdoen in afstemming met OM, verdachte en advocaat).

### De huidige stand van zaken

*Uit het voorgaande betoog blijkt dat:*

- *Ongeveer een kwart van de politieformatie bestaat uit rechercheurs en intelligence-medewerkers, tezamen ongeveer 12.500 fte. Daarvan werkt ongeveer 37 procent in de basisteams en districten, circa 52 procent bij de regionale diensten en 10 procent bij de Landelijke Eenheid.*
- *Momenteel worden veel medewerkers in andere functies geplaatst; verwacht wordt dat eind 2016 een groot deel daarvan daadwerkelijk zal zijn overgegaan.*
- *Op grond van afspraken in het kader van de reorganisatie wordt aanpassing van de inrichting van teams pas na 2018 weer mogelijk.*
- *Onderbezetting in teams en afdelingen betekent lege stoelen, maar vrijwel geen vacatures; openstelling van functies is meestal niet toegestaan vanwege de overbezetting bij de politieorganisatie als geheel.*
- *Het Functiegebouw (Regeling vaststelling LFNP, 7 mei 2013) kent voor de tactische recherche de volgende functies: medewerker (Bbp-schaal 6), generalist (7), senior (8), operationeel expert (9). Verder zijn er operationeel specialisten A (9) tot en met F (14). Leidinggevend zijn er vanaf teamchef A (8), B (10) en C (12) tot sectorhoofd (14), directeur (16) en korpschef (18).*
- *Op 31 december 2015 was er bij de informatieorganisatie een onderbezetting van 427 fte. Op landelijk niveau zijn nagenoeg alle functies onderbezet, waardoor doorstroom moeilijk lijkt. Horizontale mobiliteit (doorstroom van de ene naar de andere eenheid) biedt mogelijk wel een oplossing voor diverse functies. Er zijn namelijk eenheden waarbij de afzonderlijke functies overbezet zijn. De gemiddelde leeftijd van medewerkers die bij de informatieorganisatie werken is 49,2 jaar.*
- *Bij de gezamenlijke districtsrecherches is op nationaal niveau was erop 31 december 2015 een overbezetting van 283 fte. Bij de afzonderlijke functies op nationaal niveau is te zien dat de functies senior Tactische Opsporing (+535 fte), operationeel expert Tactische Opsporing (+145 fte) en assistent Intake & Service B (+98 fte) een substantiële overbezetting kennen. Een wezenlijke onderbezetting is te zien bij de functie generalist Tactische Opsporing (-401 fte) en de hbo-functie operationeel specialist A (-119 fte). Inzoomend op de diverse leeftijden van de medewerkers bij de gezamenlijke districtsrecherches, is te zien dat 46,5 procent van de bezetting 50 jaar of ouder is. Bij drie functies (senior TO, operationeel expert TO en operationeel specialist B) is de leeftijdsgroep 55+ zeer ruim vertegenwoordigd.*
- *Op 31 december 2015 was er bij de gezamenlijke afdelingen Generieke Opsporing een overbezetting van 161 fte. Bij de afzonderlijke functies op nationaal niveau is te zien dat de functie senior Tactische Opsporing (+186 fte) een substantiële overbezetting kent. Een wezenlijke onderbezetting is te zien bij de functie generalist Tactische Opsporing (+148 fte). Inzoomend op de diverse leeftijden van de medewerkers bij de gezamenlijke afdelingen Generieke Opsporing, is te zien dat de gemiddelde leeftijd 46,3 jaar is.*

- Op 31 december 2015 was er bij de gezamenlijke teams Forensische Opsporing (inclusief de afdeling Landelijk Forensisch Service Centrum) een onderbezetting van 92 fte. Bij de afzonderlijke functies op nationaal niveau is te zien dat de functies senior Forensische Opsporing (170 fte) en medewerker Forensische Opsporing (138 fte) een substantiële overbezetting kennen. Een wezenlijke onderbezetting is te zien bij de functie generalist Forensische Opsporing (176 fte) en de 4 hbo-functies gezamenlijk (operationeel specialist A tot en met D) (222 fte). Inzoomend op de diverse leeftijden van de medewerkers bij de gezamenlijke teams Forensische Opsporing, is te zien dat de gemiddelde leeftijd 49,1 jaar is.
- Op 31 december 2015 is er bij de gezamenlijke teams Observatie en Techniek een onderbezetting van 57 fte. Bij de afzonderlijke functies op nationaal niveau is te zien dat de functie senior Observatie (35 fte) een aanzienlijke overbezetting kent. Onderbezetting is te zien bij de functies generalist Observatie (68 fte) en generalist Tactische Opsporing (21 fte). Inzoomend op de diverse leeftijden van de medewerkers bij de gezamenlijke teams Observatie en Techniek, is te zien dat de gemiddelde leeftijd 46,6 jaar is.

Het relatief oude personeelsbestand bij de recherche betekent dat veel medewerkers verminderd inzetbaar zijn. RPU maakt het namelijk mogelijk om vanaf 55 jaar 11 procent en vanaf 58 jaar zelfs 33 procent korter te werken. Daar komt nog bij dat met de overgang naar de nationale politie het overwerkbudget is teruggeschoefd van honderd naar dertig procent overuren.

## 6.8 Burgerparticipatie

Het is zeer waarschijnlijk dat actieve derden van buiten de strafrechtketen een steeds grotere rol zullen vervullen in het agenderen van misstanden en het oplossen van misdrijven. Voorbeelden hiervan zijn de Signi Zoekhonden bij vermiste personen, beveiligingsbedrijven als Kaspersky Lab bij cybercrime en het internationale onderzoekscollectief over de *Panama Papers*. Ook nodigt de politie burgers uit om meer betrokken te zijn bij opsporingsvragen. Dit gaat verder dan tips geven dankzij uitzendingen als *Opsporing Verzocht*. Een voorbeeld van hoe de politie de denkkraft van burgers inzet, is het TGO Venne, waar de Politieacademie onderzoek naar heeft verricht. Uit dat onderzoek blijkt dat een dergelijke burgerparticipatie vooral kan rekenen op aandacht en reacties, iets wat goed is voor een betere verbinding met de samenleving, maar dat zij niet per se expliciet bijdraagt aan het opsporingsonderzoek (Sollie et al. 2013). Een soortgelijk initiatief was het verzoek van TGO Zuiderdiep in Groningen aan burgers om scenario's op te stellen in een moordonderzoek. Over de manier waarop sociale media de opsporing veranderen, publiceerden deskundigen van TNO en de politie een inspirerend boek (De Vries et al. 2014). Inmiddels is er bij

de politie ook een project gestart om burgers bij te laten dragen aan het aanpakken en oplossen van internetcriminaliteit.

## 6.9 Ketensamenhang (opvolgsnelheid)

*De recherche wordt zwaar overschat. Of beter, de strafrechtketen. Aan het eind is een verdachte met een goede advocaat de lachende derde.*

Deze uitspraak werd gedaan in een van de gespreksrondes die voor deze analyse zijn georganiseerd, maar hij zou evengoed kunnen zijn opgetekend in de koffiehoeke van een rechercheafdeling. Het sentiment onder veel ervaren rechtermensen is dat hun werk steeds minder oplevert. Er is cynisme over de rol van stuurgroepen, er is onbegrip over keuzes om kansrijke onderzoeken stop te zetten, er is onvrede over de doorlooptijden van de vervolgingsfase en soms ongeloof over de strafmaat die daders krijgen opgelegd. De motivatie van medewerkers in de opsporing neemt af, door ervaringen dat de verdediging van verdachten moedwillig pogingen doet om de rechtsgang te vertragen. Collega's die intensief met complexe onderzoeken bezig zijn geweest, constateren dat dit vaak ook nog met een lagere straf wordt gehonoreerd. Dergelijke gevoelens sluiten aan bij de bevindingen uit het onderzoek van Kort c.s. (2014). Uit onderzoek blijkt dat (Kouwenhoven et al. 2015, p. 37-38):

van de zaken die door het OM in het opsporingsproces worden gehouden, slechts een handjevol zaken leidt tot een strafrechtelijk vervolg (in termen van OM-afdoening, dagvaarding of daadwerkelijke straf). Van de in totaal 319 zaken die worden ingebracht, wordt in 122 zaken door het OM besloten dat de politie er mee verder moet, waarna dit slechts in 18 zaken leidt tot een OM-afdoening, dagvaarding of daadwerkelijke straf, opgelegd door de rechter (...). Dus slechts 15% van de zaken die moeten worden opgepakt, leidt tot een strafrechtelijk vervolg. In een aantal gevallen geeft het OM in de argumentatie om een zaak verder op te pakken ook aan dat het nooit zal leiden tot een strafrechtelijke reactie, maar dat ondanks dat nog wel opsporingsinspanningen moeten worden geleverd. Dit kan bijvoorbeeld zijn om een signaal af te geven richting de verdachte dat de politie hem/haar in de gaten houdt of omdat er beloften zijn gedaan richting aangever.

Het Openbaar Ministerie heeft vanuit de gezagsrol aanzienlijke invloed op de opsporing, zowel in opsporingsonderzoeken als in de beleidsmatige aansturing en prioritering. In de aanpak van veelvoorkomende en middelzware criminaliteit uit het gezag van het OM zich met name in de casescreening (de beslissing welke aangiften leiden tot opsporingsonderzoek), in het toestemming geven

voor de inzet van bepaalde opsporingsmiddelen en -bevoegdheden, en in de uiteindelijke vervolgings- of afdoeningsbeslissingen. In omvangrijke en gevoelige onderzoeken is de bemoeienis van de officier van justitie (of de parketsecretaris) doorgaans nog intensiever: hij of zij kan daadwerkelijk sturend aanwezig zijn bij teamvergaderingen en bij opsporingshandelingen, zoals verhoren en dergelijke. In zulke gevallen is een goede verstandhouding tussen officier en teamleider van groot belang. Het opsporingsbeleid wordt, binnen de landelijke kaders van prioriteitsstelling en Aanwijzingen, overwegend regionaal of lokaal bepaald. De invloed van het bestuur in de persoon van de regioburgemeester doet zich primair gelden in het driehoeksoverleg op regioniveau.

Het is belangrijk om te benadrukken dat in het Nederlandse strafrechtssysteem de rechter in principe beoordeelt of een verdachte schuldig is en of de gepleegde feiten strafbaar zijn, om daarna de strafmaat te kunnen bepalen (Klerks 2010, p. 59 e.v.). Dit alles om de fundamentele waarden van gerechtigheid en veiligheid te bevorderen. De rechter is afhankelijk van vervolging door het Openbaar Ministerie om te kunnen berechten. Het OM is op zijn beurt afhankelijk van opsporingsambtenaren, veelal politiefunctionarissen, om te kunnen vervolgen. Zonder opsporing dus geen vervolging, zonder vervolging geen berechting, zonder berechting geen gerechtigheid en veiligheid. De laatste jaren zijn er rond de opsporing veel taken bijgekomen, zoals het achterhalen van wederrechtelijk verkregen voordeel, signalering en (bestuurlijke) advisering, aandacht voor slachtoffers en ondersteunend inlichtingenwerk. De kern van de opsporing ligt echter nog altijd bij het verzamelen van feiten door opsporingsambtenaren, zodat over iemand geoordeeld kan worden die mogelijk een strafbaar feit heeft gepleegd. Het schriftelijke resultaat van deze ambtshandelingen is het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar: dat is een essentieel onderdeel van bewijs en controle in de strafrechtspleging. Een kwalitatief goed proces-verbaal zorgt dat opgespoorde verdachten zo eerlijk en doelmatig mogelijk kunnen worden berecht. Het proces-verbaal dient daarbij als bewijsmiddel en onderzoeksverslag en rapporteert daartoe bevindingen, namelijk gebeurtenissen, feiten en omstandigheden die de opsporingsambtenaar heeft waargenomen, en handelingen die hierbij zijn uitgevoerd. Het proces-verbaal moet met het oog op de waarheidsvinding zowel de relevante belastende als ontlastende informatie bevatten.

De opsporing richt zich op het voorkomen, tegengaan en oplossen van criminaliteitsproblemen van velerlei aard: van eenvoudige winkeldiefstal tot moord, cyberafpersing, complexe fraudes en grootschalige drugshandel. Criminaliteit is een complex maatschappelijk verschijnsel, en de politie heeft nauwelijks invloed op dieperliggende oorzaken daarvan, zoals opvoeding en economische

verhoudingen. Politieel, justitieel en bestuurlijk ingrijpen kan echter wel grote invloed hebben op criminele gelegenheidsstructuren, op veelplegers en beroepsmatige criminelen, op probleemlocaties en criminele bedrijfsprocessen. Dit vraagt om zorgvuldig en weloverwogen maatwerk, dus om betekenisvolle interventies. Uit vergelijkend wetenschappelijk onderzoek komt een probleemgeoriënteerde aanpak van politiewerk dan ook naar voren als de meest effectieve strategie om criminaliteitsfenomenen terug te dringen. Voor de politie betekent dit dat de inspanningen er vooral op gericht moeten zijn effectief te interveniëren op probleemoorzaken, voor zover dit binnen het politieke taakveld ligt. Zoals Benjamin Franklin al zei: *an ounce of prevention is worth a pound of cure*.

Een te grote nadruk op strafrechtelijke handhaving legt een bovenmatige verantwoordelijkheid bij de politie en het OM om complexe maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Repressie zonder een preventieve component komt bovendien vaak neer op dweilen met de kraan open. Strafrechtelijke handhaving brengt relatief hoge kosten met zich mee en is bovendien gebonden aan beperkingen in capaciteit, kennis en juridische mogelijkheden. Maar de relatieve betekenis van strafrechtelijke handhaving in het gehele palet van mogelijke interventies is groot. Allereerst kunnen voor de opsporing van strafbare feiten ingrijpende strafvorderlijke bevoegdheden worden ingezet, al dan niet na toestemming van een officier van justitie of rechter-commissaris. Verder maakt een strafrechtelijke interventie doorgaans een onmiddellijk eind aan wetsovertredingen, zij het zeer beperkt naar plaats en tijd. De aanhouding van gevaarlijke personen, zoals overvallers of aanslagplegers, kan misdrijven voorkomen en de veiligheid sterk vergroten.

Strafrechtelijke handhaving is vooral ook onmisbaar als sluitpost van het hele stelsel van criminaliteitsbeheersing: als alles faalt, moet je op het strafrecht kunnen vertrouwen. Bovendien gaat van het openbare strafrechtelijke overheidsoptreden een zichtbaar sanctionerende en normbevestigende werking uit. De rechter en de toeleverende strafrechtshetketen belichamen daarmee de gerechtigheid in de samenleving. De overtuiging dat op correcte en effectieve manier recht wordt gesproken en dat het recht voor allen geldt, met inbegrip van de overheid, bevordert de acceptatie van de maatschappelijke orde en daarmee de geloofwaardigheid en continuïteit van de democratische rechtsstaat. Veel praktijkonderzoeken, en ook onze respondenten, signaleren een verontrustende spanning tussen het hier geschetste formele perspectief en de huidige praktijk. Het kader illustreert dit met enkele constatering die uit de inventarisatie van casuïstiek en uit gesprekken naar voren zijn gekomen.



### Spanning tussen formeel perspectief en de praktijk

- *In dit kader enkele constatering die laten zien hoe de partijen in de strafrecht-keten zich momenteel tot elkaar verhouden, en dat er deels sprake is van vrijwel separaat van elkaar functionerende organisaties. De keten blijkt niet sterk. Bij de politie is er onvoldoende sturing op de tijdige uitstroom van processen-verbaal naar het parket. Het Openbaar Ministerie stuurt het proces-verbaal vaak te laat terug, waardoor het niet meer valt aan te vullen met onderzoekshandelingen en dus kwalitatief niet meer te verbeteren valt.*
- *Bij de overdracht van dossiers van de politie naar het Openbaar Ministerie gaat het vaak mis. De systemen sluiten onvoldoende op elkaar aan, en waar ze wel op elkaar aansluiten (BOSZ), worden ze onvoldoende gebruikt. Hierdoor gaat er veel verloren. De werkwijze van het OM is daar ook debet aan. Bijvoorbeeld bij het GPS-systeem is de intake omslachtig en worden retourstromen naar de politie niet goed gemonitord. Dit leidt tot ontevredenheid met de opvolging in de keten en de afdoening van zaken. De functionaliteit van BOSZ zou vanaf 2016 worden verbeterd.*
- *De afstand tussen het OM en de basisteams en districtsrecherches wordt als een gebrek ervaren. De gewenste nabijheid is er wel bij ZSM en bij DRR'en, maar ook daar is die nog beperkt. De nabijheid van het OM wint aan relevantie door de vergrotende rol van de advocatuur (bij escalatie).*
- *Volgens een respondent is het OM te ver losgekomen van de lokale werkelijkheid: 'Mede door de verantwoordingscultuur en de toegenomen druk op prioriteiten lijkt het Openbaar Ministerie te kiezen voor de sterk juridische en strafrechtelijke focus. En ook in de stuur- en weegploegen lijkt de hoge criminaliteit het te winnen van de lokale verankering of probleemgerichte aanpak.'*
- *De intensivering van de aanpak van ondermijning in Zuid-Nederland leidde in 2015 tot bijna vierhonderd aanhoudingen, waaruit tot eind 2015 slechts zes veroordelingen zijn gekomen.*
- *Uit een inventarisatie van een aantal projectmatige onderzoeken van de DLR, blijkt dat de doorlooptijden van de vervolgingsfase zeer fors zijn. Termijnen van jaren zijn geen uitzondering. Door aanvullende onderzoeksvragen worden termijnen opgerekt. Hierdoor vinden er vaker overdrachten plaats bij het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur, en verschaalt de kennis van de zaak. Het resultaat van een zaak komt dan steeds meer te rusten op de schouders van rechercheurs die geen genoeg nemen met die vertraging en het vooruitzicht van een verwaterde strafmaat.*
- *De termijn van incasso door het CJIB bij prominente misdaadondernemers kent een duur die aan de burger niet is uit te leggen, vaak van vele jaren. De verzuiming van sommige collega's die inmiddels deel uitmaken van de strategische top van de politie: 'die zaak speelde al toen ik teamleider zwacri was', spreekt voor zich.*
- *Het perspectief van de zittende magistratuur in een van de sessies: 'De ZM kan pas plannen als het dossier er is, dat kan niet anders. Met het Openbaar Ministerie valt namelijk geen afspraken te maken. De eerste acht maanden zitten sowieso vol. Dan moeten de getuigen ingepland worden. Dan komen de verhinderdata: van advocaten, van de officier van justitie, van het slachtoffer. Als er in de zaak een hiccup is, gaat zittingsruimte weg. Dan wordt dus kapitaal weggegooid. Aanhoudingen zijn dodelijk. Het is dus een kwetsbaar logistiek proces, door de vele afhankelijkheden.'*

De strafrechtketen heeft een zeer mager effect, zo ervaren vele professionals de opsporing anno 2016. Onderzoeken en vervolgingsfasen kennen lange doorlooptijden en eindigen met een verwaterde strafmaat (bijvoorbeeld een boete na een langdurig zwacri-onderzoek). Het zorgt voor professionele buikpijn bij de professionals. Het wordt daarom steeds belangrijker om al in een vroeg stadium te beoordelen welke zaken of verdachten het waard zijn om 'door de hele strafrechtketen te trekken', waarbij bij voorbaat rekening gehouden moet worden met vertragingen. Het is dus niet voor niets dat de opsporing naar alternatieven zoekt. Een van die alternatieven is buitengerechtelijk afdoen. De ervaring tot nu toe is dat dit sneller en effectiever is, en meer resultaten oplevert. Het komt neer op een transactievoorstel om criminele inkomsten 'lik op stuk' af te pakken, een boete op te leggen of bestuursrechtelijk te interveniëren. Het Openbaar Ministerie stelt voorstel op in samenwerking met het rechercheteam, en legt het voor aan de verdachte en diens advocaat. De ervaring is dat veel verdachten de voorkeur geven aan zo'n voorstel boven een langdurig en onzeker vervolgingstraject. Deze snelle 'lik op stuk'-aanpak is een krachtig signaal aan de verdachte, en aan de samenleving.

De zorgen over de interoperabiliteit in de strafrechtketen zijn niet van gisteren. Er wordt al langere tijd gewerkt aan verbeteringen in de opvolging. Op departementaal niveau zijn hier diverse werkgroepen mee bezig. Een belangrijk initiatief dat momenteel loopt, is de versterking van de keten politie, Openbaar Ministerie en zittende magistratuur, onder regie van de commissie Van den Emster. De commissie richt zich op 'de maatschappelijke effectiviteit van het strafrecht, het op orde brengen van de ketenprocessen, en de kwaliteit van het werk in het strafrecht' (commissie Van den Emster). Daarnaast is ook een verdere digitalisering van de strafrechtketen aangekondigd op basis van bestandsdeling in de ZSM-omgeving; iets wat nog afhankelijk van de beschikbaarheid van financiële middelen. Hetzelfde geldt voor een aangekondigde koppeling van het politiesysteem BVH aan het OM-systeem GPS.

De teleurstellingen in de keten nopen ook tot een grotere aandacht voor een preventieve aanpak. Daarin heeft de politie (net als bijzondere opsporingsdiensten) een zeer invloedrijke rol: ze is door het toepassen van opsporingsbevoegdheden bij uitstek in staat om gezaghebbend onacceptabele veiligheidsproblematiek te signaleren en benoemen. Door een goede probleemanalyse te maken en lacunes te ontdekken, kan de politie veiligheidspartners wijzen op hun eigen verantwoordelijkheden. Deze signalering kan vervolgens de opmaat zijn naar een meer structurele aanpak van deze problematiek. Te denken valt aan de wetgeving aanpassen, een grotere of actievere inzet van het bestuur, en samenwerkingsafspraken met private partijen, bijvoorbeeld het Stoplichtconvenant tussen de politie en de makelaardij of de samenwerking met de Bovag.

De samenwerking met het bestuur moeten we hier apart noemen. Dit is een praktijk die zich pas de afgelopen jaren heeft ontwikkeld (Gorissen et al. 2015). Wat circa tien jaar geleden begon met een aarzelend toezenden van lijvige bestuurlijke rapportages van de recherche naar het lokale bestuur, is inmiddels verworven tot een hecht netwerk van professionals rond het stelsel van RIEC's en LIEC, die elkaar in toenemende mate betrekken bij elkaars vraagstukken. Waar de samenwerking buiten de traditionele zuil van OM-politie zich eerst richtte op het bestuur, is zij de laatste jaren een volwaardige integrale aanpak geworden met onder andere de Belastingdienst, inspectiediensten en brancheorganisaties. Dit betekent niet dat er geen verbeterpunten zijn; die zijn in ruime mate voorhanden en werden ook door onze respondenten benoemd:

- Er zijn binnen de integrale aanpak tal van overlegstructuren, vergadergremia en beslistafels. Dit gaat ten koste van de flexibiliteit, kansherkenning en slagkracht. Het proces van opsporing van ondermijnende criminaliteit loopt daardoor het risico te verworven tot een bureaucratisch spel, waarbij RIEC, bestuur, politie of Taskforce eigen prioriteiten, belangen en problemen hebben. Door kolomdenken ontstaat het risico dat partners elkaar onbewust beschouwen als afschuifmogelijkheid. Dit gaat ten koste van de effectiviteit.
- Momenteel zijn er erg veel spelers betrokken bij de aanpak van ondermijning. Dit brede en ook gefragmenteerde speelveld leidt in de praktijk niet zelden tot een verlamme rituele dans. Hoewel er steeds meer positieve ervaringen zijn, neemt het bestuur in de breedte gezien nog onvoldoende zijn verantwoordelijkheid bij de aanpak van ondermijning en HIC. Het accent ligt nog te veel bij strafrechtketen, terwijl andere handelingsperspectieven buitengewoon effectief kunnen zijn. De rol en taken van RIEC's zijn nog onvoldoende gesynchroniseerd met politieke (informatie)processen.
- Ketensamenwerking lijkt een doel op zich te zijn geworden, in plaats van gericht te zijn op het aanpakken van veiligheidsproblematiek. 'Nu wordt er overleg gevoerd omdat we samenwerken. *That's it*. Met voortdurende discussies over wat nu wel of niet mag.' 'Beleidsmatig samenwerken is veilig en doet geen pijn. Het gaat echter om samenwerken in operationeel opzicht.'
- Op dit moment wordt de integrale aanpak in RIEC-verband nog vooral door politiemensen vormgegeven.
- Bestuurlijke partners moeten verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de randvoorwaarden voor informatie-uitwisseling.

## 6.10 Politie en politiek: een relatie van framen en spinnen

*Het verstikkende detaillisme van de politieke principaal zou ik aanduiden als een majeure verklaring voor falende reorganisatie, maar de politiek is de laatste instantie die dit zal bevestigen. Als dat niet verandert, zullen de overige remedies falen. (In 't Veld 2015, p. 17)*

Meerdere respondenten vertelden dat de opstelling van bewindspersonen en het departement van Veiligheid en Justitie onderdeel is van de problemen binnen de opsporing. Er is de afgelopen jaren door ministers en staatssecretarissen over tal van veiligheidsproblemen continu bericht dat de politie in staat is om deze het hoofd te bieden. Nu is het zeker zo dat de politie blijft handelen bij allerlei incidenten, zoals bij jihadististen opsporen, laboratoria ontmantelen of OMG's verstoren. Het is echter de vraag is hoe solide die aanpak nog kan zijn, gelet op de stapeling van prioriteiten. Het is een feit dat de capaciteit tekortschiet, en dat de opsporing niet alle ballen in de lucht kan houden. Ook is het een feit dat door de hoge werkdruk de kwaliteit van dossiers te wensen over laat. Daarnaast is het een feit dat de politieorganisatie nog niet klaar is om het hoofd te bieden aan nieuwe criminaliteitsvormen die nu gemeengoed worden, zoals internetfraude of afpersingen door ransomware. Binnenskamers wordt de kloof tussen operationele en politieke werkelijkheid veelvuldig onderkend, maar er is een groot verschil tussen *frontstage* en *backstage*. Volgens organisatiesocioloog en lector Waardevolle Praktijkontwikkeling aan de Politieacademie Jan Nap heeft zelfs het herijkingsprogramma daar last van (Nap 2015b, p. 32-34):

Ik ben nog niet veel mensen tegengekomen die – backstage – menen dat daar het heil vandaan kan komen. We kopen tijd. We boeken bezuinigingen in, doen beloften over resultaten, over vernieuwing in bedrijfsvoering en IV, maar we weten wel beter. Hoe dekken we ons in voor volgende 'onthullingen'? *Fake it till you make it!* Die neiging om te 'faken' wordt aanzienlijk versterkt door de vanzelfsprekendheid waarmee voorspelbaarheid en volledige controle op het proces gevraagd wordt vanuit media, politiek en ook vanuit de eigen organisatie en de bonden. 'Wat gaat u doen? Wanneer is het af?' Het is wellicht in zaaltjes op de hei bon ton om te erkennen dat 'we het niet weten', om onzekerheid en kwetsbaarheid te erkennen, maar *frontstage* kom je daar niet mee weg.'

Er lijkt een dubbelzinnige verhouding te zijn tussen de politiek en de politie. Uit diverse onderzoeksrapporten en artikelen van onderzoeksjournalisten komen van tijd tot tijd onvolkomenheden of ongemakkelijke waarheden naar boven. Deze worden over het algemeen in neutraliserende bewoordingen tegemoet getreden. Er lijkt geen ruimte te zijn voor een openhartig inhoudelijk debat over de gestelde bevindingen en aanbevelingen, omdat de energie op politiek-

strategisch niveau volledig gedomineerd wordt door ‘een hijgerig departement, van waaruit grote hoeveelheden ambtenaren de voordeur van de politie platlopen, op zoek naar verantwoording op detailvragen’ (Klerks 2015b, p. 13). In plaats van te erkennen wat er fout is gegaan of wat er beter kan, schieten beleidsondersteuners bij de politie en het Openbaar Ministerie vaak in de communicatiekramp dat alles (inmiddels) goed gaat of dat alles (inmiddels) onder controle is. Er ligt dus steeds nadruk op het framen en spinnen, ofwel het slim, veilig en mediageniek verpakken van een ongemakkelijke boodschap uit vrees voor mogelijke implicaties. De setting waarbinnen onderzoeksrapporten worden ontvangen, is niet bevorderlijk voor een solide borging van de aanbevelingen. Spinnen en framen komen in feite neer op zelfverloochening en past de opsporing niet, waar het immers draait om handelen naar waarheid.

Ook de relatie met de politiek is toe aan een fundamentele herbezinning. Door het verstikkende detaillisme dat begint in de Tweede Kamer, dat doorzet vanuit het ministerie via de korpsleiding en portefeuillehouders naar de werkvloer, is een fors deel van de politieorganisatie bezig met verantwoording afleggen. Er is een onevenredig grote aandacht voor output, zo wordt ook gesteld door diverse wetenschappers. Dit staat in schril contrast met de wens om meer waardegedreven te werken, en het effect van het politiewerk centraal te stellen. Hiertoe vindt op ambtelijk niveau al overleg plaats tussen politie, Openbaar Ministerie en het ministerie van Veiligheid & Justitie. Er zal meer ruimte moeten komen voor de uitvoering van het politiewerk.

## 6.11 Concluderende observaties

Dit hoofdstuk constateerde dit over de inrichting van het opsporingsveld en de ketensamenwerking:

- Het beeld is dat zowel de opsporing als de daarvoor essentiële informatieafdelingen structureel overvraagd worden en onderbezet zijn. Deze situatie zal naar verwachting nog geruime tijd voortduren, onder meer doordat de kwalificaties van beschikbare en overgeplaatste medewerkers vaak te wensen over laat, door verminderde inzetbaarheid wegens volgen of verzorgen van opleidingen, en omdat veel oudere medewerkers verminderd inzetbaar zijn.
- In de intakefase is verdere kwaliteitsverhoging nodig, en wordt er nog te weinig waarde gehecht aan meldingen van slachtofferschap die niet tot aangifte leiden. Een opleidingsprogramma is in gang gezet.
- De kwaliteit van processen-verbaal bij de basisteams laat nog te wensen over, al is verbetering in gang gezet. Effectieve kwaliteitscontrole ontbreekt in veel gevallen. De DUO's leveren een constructieve bijdrage aan de kwaliteit en ketensamenwerking met het Kwaliteitsplan OM-Politie.

- De kwaliteit bij de districtsrecherchediensten is beduidend beter. Deze diensten kampen vooral met veel werk in combinatie met onderbezetting en ICT die niet optimaal is. Daardoor worden groepsriminaliteit en de kweekvijver van de georganiseerde criminaliteit onvoldoende probleemgericht aangepakt.
- De basisteams handelen cybercrime en fraude ontoereikend af: veel slachtoffers worden hier niet geholpen en de aangiftebereidheid neemt af. In de regionale eenheden is er bij cyberzaken geen inzicht op instroom, onvoldoende sturing op de intake en screening en onvoldoende overleg tussen OM en politie over de afhandeling. Zaken worden niet of te laat aangepakt, en er is onvoldoende capaciteit door prioritering van andere zaken.
- Doordat de rechercheondersteuning vanuit gespecialiseerde diensten (forensisch, digitaal, technisch) ontoereikend is om aan de behoefte te voldoen blijven opsporingskansen liggen, verzwakt de slagkracht in onderzoeken en zijn er lange doorlooptijden. Hier en daar zijn er beloftevolle ontwikkelingen (NFIDENT, Raffinaderij), maar het beeld dat opdoemt uit de operatiën is weinig hoopvol.
- De opsporing is verhoekt: er is onder andere onvoldoende verbinding tussen recherche en *intelligence*, tussen recherche en blauw, en ook rechercheafdelingen onderling werken te weinig samen. Districtsrecherches binnen één eenheid bijvoorbeeld, bleken overvallen in behandeling te hebben waarvan de samenhang niet werd onderkend.
- Leiding geven in de opsporing komt neer op het continu managen van schaarste; op de werkvloer in de opsporing wordt de facto voornamelijk leiding gegeven door uitvoerende collega's met coördinerende taken zoals de operationeel coördinator, projectleider, officier van dienst-recherche.
- Er is onvoldoende informatiesensitiviteit, waardoor informatie niet goed wordt gemuteerd en daardoor vrijwel onbruikbaar blijft; herbruikbare informatie wordt onvoldoende benut. Informatie delen in de keten verloopt niet optimaal door gebrek aan juridische kennis van onder andere de Wpg. Specialistische kennis van criminaliteitsthema's is binnen de politie onvoldoende geborgd, de DRIO's werken vooral reactief en de bemensing is van onvoldoende niveau.
- De effectiviteit van de strafrechtketen is mager. Professionals zoeken compensatie in steeds meer integrale samenwerking en buitengerechtelijke afdoening.
- De intensieve bemoeienis van de politiek belast de opsporing onevenredig, en zet de effectiviteit verder onder druk.

Wij concluderen dat de twijfel en scepsis onder professionals over de effectiviteit van de strafrechtketen breed leeft. Het zou te gemakkelijk zijn om dit af te doen als veroorzaakt door onnozelheid ('zoek maar een ander vak'). Het is een objectief gegeven dat, zeker in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, de strafrechtelijke afdoening te vaak mager afsteekt tegen de inspanningen

die er in de hele strafrechtsketen voor nodig zijn. Hieraan liggen diverse oorzaken ten grondslag. Bij de hennepsteelt zijn rechters de laatste jaren minder bereid om gevangenisstraf op te leggen, omdat zij het softdrugsbeleid als inconsequent beschouwen. Dit is niet langer de opvatting van enkele rechters, maar in toenemende mate het beleid van rechtbanken en ook gerechtshoven. Daarnaast kan de advocatuur de doorlooptijd van strafzaken verlengen door om veel aanvullend onderzoek te vragen, wat uiteindelijk kan leiden tot strafvermindering, maar in ieder geval beslag legt op capaciteit van politie en OM, en daarbij een grotere kans op fouten. Dit geldt temeer als nader onderzoek in het buitenland nodig wordt geacht, wat zeer kostbaar en tijdrovend is. Verder is de logistiek van de strafrechtsketen überhaupt kwetsbaar: er zijn lange doorlooptijden, geplande zittingen vallen te vaak uit en zaken worden aangehouden of terugverwezen. Wie het totale verloop van een reeks min of meer bekende grote strafzaken van het afgelopen decennium overziet, moet concluderen dat het beeld droevig stemt. Per saldo zijn velen in de opsporing ervan overtuigd dat de gemiddeld opgelegde (en feitelijk uitgezeten) straffen voor ondermijnende criminaliteit geen recht doen aan de ernst van de bewezen strafbare feiten en de schade die aan slachtoffers is toegebracht.

Dit alles moet ongerustheid opwekken bij verantwoordelijke bestuurders en professionals in de strafrechtspleging, want het kan duiden op een mogelijk existentiële crisis. De effectiviteit van de traditionele opsporing en vervolging wordt blijkbaar door veel politiemensen (en wellicht ook OM'ers) als zodanig gering ingeschat, dat zij zich zelfs bij ondermijnende criminaliteit als hennepsteelt, richten op andere afdoeningen, zoals afstand doen van kennelijk onwettig verkregen vermogen en schikkingen in plaats van vervolging en berechting. Daarbij komt dat de gevolgen van de interventies die plaatsvinden bij opsporingsonderzoek, zoals doorzoekingen en inbeslagnames, als effectiever wordt ingeschat dan de opvolging in de keten en de mogelijke rechterlijke afdoening die daaruit vaak pas jaren later volgt. De concentratie op de directe impact van de inzet van dwangmiddelen is inmiddels een expliciet tactisch concept geworden in de aanpak van drugsproductie. Het oprullen van drugslaboratoria en de inbeslagname van grondstoffen verstoren bijvoorbeeld het criminele bedrijfsproces rechtstreeks en op zichtbare wijze, en wordt als resultaat geboekt. De eventuele veroordeling van betrokkenen, zo die al worden aangehouden, krijgt lange tijd daarna nauwelijks nog aandacht in de media. Daarbij bestaat soms twijfel of de uiteindelijk veroordeelde misdaadondernemers ook werkelijk hun straf uitzitten, en dan ondertussen niet door kunnen gaan met criminele activiteiten.

**7**

**Domein Bedrijfsvoering**





## 7 Domein Bedrijfsvoering

### 7.1 Faciliterend aan een wendbaar en adaptief operationeel werkveld

Dit hoofdstuk over bedrijfsvoering behandelt bepaalde aspecten van materiële bedrijfsvoering, maar legt logischerwijs de meeste nadruk op het belangrijke thema personeelsbeleid.

Het is overbekend in de organisatiekunde: voor iedere operationele afdeling is het ondersteunende backoffice een dankbaar object om over te klagen. ‘Hunnie’ van het hoofdkantoor kunnen het eigenlijk nooit goed doen.<sup>3</sup> Anderzijds is het logisch dat alleen goed ondersteunde operationele diensten topprestaties kunnen leveren. Een onderzoek als dit naar de effectiviteit van de opsporing moet dus ook aandacht besteden aan de harde kant van de bedrijfsvoering, vooral als het om wendbaarheid en aanpassingsvermogen gaat. Meerdere respondenten vertelden dat de politie als organisatie nog onvoldoende wendbaar is en vaak niet in staat om tijdig in te spelen op, of te voorzien in de wensen van de operationele politiepraktijk. Hiervan zijn diverse voorbeelden aangedragen:

- Chefs ervaren dat er geen maatwerk mogelijk is om nieuwkomers bij te scholen die een hoge vooropleiding hebben gevolgd: iedereen moet eerst in dezelfde mal worden gedrukt. Dit wordt ervaren als een forse vernietiging van tijd en geld. Overbodige opleidingsmodules kunnen beter aan anderen worden toebedeeld, zodat de met maatwerk opgeleide zijinstromers eerder in het operationele proces kunnen worden ingezet.
- Er zijn diverse voorbeelden gegeven van collega’s die hun privételefoon gebruiken om sneller te kunnen werken. Veel collega’s bij de DR en geen van de studenten beschikken over een smartphone, en kunnen diverse handige politieapps dus niet via hun werktelefoon gebruiken. Er zijn collega’s die camerabeelden thuis op hun computer bekijken, omdat de browser op de werkplek gedateerd is.
- Vele collega’s missen een landelijk punt waarin vakinhoudelijke ontwikkelingen worden bijgehouden, zoals recente onderzoeksrapporten en actuele jurisprudentie, en de nieuwste inzichten ook in het werk worden toegepast. Op dit moment is de ervaring dat diverse inhoudsdeskundigen los van elkaar

3 Wie op een ondersteunende afdeling heeft gewerkt, zoals HRM, Facilitaire Zaken of bij een helpdesk, weet dat daar soms ook meewarig wordt gedaan over tekortkomingen van operationele collega’s. Zo kende de ICT-helpdesk van de Politieacademie de kwalificatie PEBKAC voor bellers die vaak aan de lijn hingen met eenvoudige problemen. De afkorting staat voor: Problem Exists Between Keyboard And Chair.

de belangrijkste actualisaties proberen bij te houden, en dat onder geïnteresseerden verspreiden.

- De werkvloer vindt het teleurstellend dat enkele standaard-pv's niet eerder kunnen worden ingevoerd dan in de tweede helft van 2017, vooral wanneer wordt bedacht dat de kwaliteit van verbaliseren juist een belangrijk verbeterpunt is.

Eén respondent omschrijft het als volgt:

Uit het collectief handelen blijkt dat er geen visie is, geen ruimte voor creativiteit en verandervermogen en geen besluitvaardigheid. Ten aanzien van de problemen rond de intake van cybercrime weten we al anderhalf jaar wat er nodig is. Ondertussen komt het niet van de grond. De politie is vooral bezig om portfolio's te ordenen en te wegen. De aandacht is versnipperd, er is geen focus.

De lezer zou zich kunnen afvragen wat de beleidsdirecties dan wel doen, aangezien het operationele veld ontevreden is. Beleidsdirecties als HRM en IV richten zich erop om diverse randvoorwaarden te creëren waarmee het operationele werkveld geholpen is. Voorbeelden hiervan zijn ICT-systemen stabiliseren, het zoekbereik van systemen vergroten, de interoperabiliteit van systemen vergroten en opleidingsbehoeften sneller incorporeren in het onderwijsaanbod. Tegelijkertijd vinden er ook vernieuwingen plaats:

- IV ontwikkelt onder meer nieuwe webapplicaties. Deze apps ondersteunen medewerkers in verschillende werkprocessen met een summier stappenplan en handelingskader. Ze kunnen vanaf een werkplek worden geraadpleegd en op een smartphone worden gedownload. Voorbeelden zijn apps over afpakken, rechtsbijstand bij verhoor, helingbestrijding of de Vreemdelingenwet. Veel medewerkers bij de opsporing hebben echter geen smartphone. Zij kunnen de apps dus niet op straat gebruiken, tenzij ze deze downloaden op hun eigen smartphone.
- De PA heeft de inhoud en de vormgeving van profchecks verder uitgewerkt. Een profcheck is een *serious* game om eenvoudig en snel de juridische kennis te toetsen en up-to-date te houden. De inhoud wordt ontwikkeld met professionals uit het veld van diverse thema's, en is gericht op verschillende functies. De profchecks kunnen plaats- en tijdonafhankelijk gespeeld worden, zowel thuis als op de werkplek.
- De e-learning voor hulpofficieren van justitie loopt voorspoedig; in september 2015 had de helft de opleiding gevolgd.
- De directie HRM maakt werk van basis opleidingsprofielen binnen de opsporing. In deze profielen is voor de functie, rol of werkerreinen vastgesteld

welke opleidingen nu al verplicht zijn. De directie heeft grote behoefte aan afstemming met het operationele veld, om te bezien in hoeverre onderdelen uit het overige opleidingsaanbod verplicht gesteld moeten worden.

- De directie Operatiën maakt via een digitale omgeving (Agora) bestaande kennis en informatie meer inzichtelijk. Dit voorziet in een grote behoefte van de werkvloer, waar een actueel beeld van jurisprudentie en allerlei aanwijzingen en richtlijnen een onlosmakelijk deel uitmaakt van een professionele opsporingsorganisatie.

Opmerkelijk is dat de beleidsdirecties te maken hebben met een operationeel werkveld, waarvan de chefs niet in staat lijken om een gezamenlijk standpunt in te nemen over tal van beheersmatige zaken. Voorbeelden hiervan zijn een standpunt over het gebruik van Summ-IT, of een antwoord op de vraag in hoeverre aanbevelingen uit onderzoeksrapporten als *Focus in de opsporing* (Liedenbaum 2015) of *Kijken, luisteren, lezen* (Malsch 2015) moeten leiden tot een aanpassing van werkafspraken. Mogelijk wreekt zich hier het gebrek aan beleidsmatige ondersteuning in operationele afdelingen. Hierdoor moeten sectorhoofden dergelijke vragen zelf behandelen, wat gezien hun werkpakket niet realistisch is. Dit gebrek aan adequate beleidsondersteuning van recherchechefs vormt ook een risico voor het in actie omzetten van inzichten die mogelijk uit deze rapportage voortkomen.

Samenvattend: de werkvloer ervaart dat er op basisaspecten geen ondersteuning is en dat allerlei zaken niet worden gefaciliteerd. De werkvloer ervaart dat het gesprek met bedrijfsvoeringsdirecties vaak gaat over wat níét kan, maar haast nooit over wat wél kan. De kaders van beleidsdirecties worden gevormd door portefeuilles en portfolio's. De uitdaging ligt in het beter integreren van alle beleidsmatige wensen of diverse afzonderlijke portefeuilles, zodat een integraal zicht ontstaat op dwarsverbanden, afhankelijkheden en de volgorde van belangrijkheid. Deze wereld staat ver af van het operationele veld. Daar zit je bijvoorbeeld te wachten op een oplossing van de knelpunten rond audiovisuele registratie van verhoren (AVR) of een bredere inzet van BI-voorzieningen als de Raffinaderij. Het vermoeden van een respondent over de wijze van prioritering in de bedrijfsvoering is: 'Degene die het hardst schreeuwt of in staat is continu aan de juiste tafels te zitten, heeft de meeste invloed'. Het portfolio-management wordt door enkelen ook gezien als oorzaak voor het gebrek aan wendbaarheid, omdat het continu denken vanuit bestaande belangen de basis vormt: 'het leidt tot een patstelling van deelbelangen'.

Zowel vanuit het operationele veld als vanuit de bedrijfsvoering is onderkend dat men de onderlinge afstemming moet verbeteren. Daartoe zijn er vanuit de recherchechefs en de informatiechefs vaste aanspreekpunten benoemd,

die verantwoordelijkheid dragen voor de afstemming op bedrijfsvoeringsvragen. Door het gemis aan ondersteuning ervaren de recherchechefs het echter als vrijwel onmogelijk om dit er zo maar bij te doen. Dat maakt het lastig om de wensen van de opsporing te vertalen voor hrm, facilitair management of informatievoorziening.

## 7.2 Ondersteunende infrastructuur

Als we kijken naar wat er de komende jaren nodig is, dan wijzen veel deskundigen op de noodzaak van een radicaal andere inrichting van het werk. De agenda voor de toekomst van de strafrechtketen is gericht op gelijktijdigheid: van platforms werken waar dossiers zijn opgeslagen die door meerdere partijen worden gebruikt. Basisgegevens worden eenmaal ingevoerd en geverifieerd, waarna de verschillende procesdeelnemers (slachtoffer of benadeelde, advocaat, rechter, politie en OM) informatie kunnen uploaden en downloaden. En dat alles multimediaal en tijd- en plaatsonafhankelijk. Dit is ook de ambitie van de politiek, die onder andere spreekt over een informatie-ecosysteem voor de hele strafrechtketen. Het benodigde geld ontbreekt echter vooralsnog: de strafrechtketen kan eerder nieuwe bezuinigingen tegemoet zien. Het verschil tussen de ambities voor de toekomst en de huidige praktijk is aanzienlijk.

De huidige veranderdruk door onder meer veranderende wet- en regelgeving vergt ongeveer negentig procent van de beschikbare middelen in de bedrijfsvoering. Dit maakt het nagenoeg onmogelijk om de stap te zetten naar IV-voorzieningen die maatschappelijk worden verwacht. In de IV geldt ongeveer dat twee derde van het budget nodig is voor beheer en een derde voor ontwikkeling. Het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld geeft structureel ongeveer 9 procent van haar totale budget uit aan ICT. Dit is voor een informatieverwerkende organisatie met aanvullende eisen op het gebied van beschikbaarheid en beveiliging opvallend laag. In de zogeheten *Gartner-benchmark*<sup>4</sup> (een internationale vergelijkingsstandaard) geldt 9 procent eerder als internationaal herkenbare norm voor een beleidsmatige overheidsorganisatie met een ‘9 tot 5’-karakter.

Sinds de vorming van de nationale politie zijn daar forse verbeteringen aangebracht. De informatie-infrastructuur is sinds 2013 gestabiliseerd en geoptimaliseerd. Summ-IT kent nu een landelijke dekking, waardoor informatie ook eenheidoverstijgend is in te zien (mits de gebruiker is geautoriseerd). Toch bestaat bij veel respondenten de indruk dat opsporing en *intelligence* onvoldoende

4 Gartner Benchmarking delivers unbiased comparisons of IT performance relative to the peer organizations and those considered best-in-class.

de aandacht krijgen binnen IV. De IV-organisatie is niet in staat om flexibel in te spelen op wensen vanuit de praktijk. Dat gaat van klein tot groot, en leidt tot operationele en organisatorische afbreukrisico's. Er wordt over het algemeen gewerkt met verouderde hardware en software. De standaardpolitieapparatuur is voor thematische onderzoeken, bijvoorbeeld cybercrime, absoluut ontoereikend. Pogingen om de juiste apparatuur aan te schaffen worden ervaren als een lijdensweg. Zowel het besluitvormingsproces als het administratieve proces om de apparatuur te kunnen of mogen aanschaffen zijn complex en difuus, waardoor het veel tijd en energie kost om dit gedaan te krijgen. Applicaties sluiten ook lang niet altijd aan bij de enorme hoeveelheid gegevens waarmee tegenwoordig vaak moet worden gewerkt. Hierdoor gaat veel tijd verloren aan conversie, omzetten et cetera. Dit speelt veelvuldig bij het kijken naar, en verwerken van beeldmateriaal.

Het gebrek binnen de IV-organisatie om flexibel in te spelen op de wensen uit de praktijk, wordt als nijpend ervaren. Er is vooralsnog geen koppeling tussen BVH en Summ-IT, dé basissystemen voor handhaving en opsporing, al wordt hier naar verluidt wel aan gewerkt. Basisteams werken in BVH, sommige DR's werken in BVH en andere in Summ-IT, DRR werkt in Summ-IT. Systemen zijn niet of matig geïntegreerd, hebben verschillende interfaces en de opleidingen en begeleiding om met de systemen te werken zijn gebrekkig. Het resultaat in het verleden was dat de werkvloer zelf systemen ging of liet ontwikkelen, om op deze wijze in elk geval een basisvoorziening te kunnen gebruiken. De IV-organisatie noemde dit de EBO's, de eigenbeheeromgeving, die niet vanuit de reguliere bedrijfsvoering konden worden ondersteund. Voorbeelden hiervan zijn Poli-OM en het LON, respectievelijk voor de registratie van ingezette BOB-middelen en de communicatie tussen heimelijke teams tijdens acties. Beide systemen zijn ontwikkeld vanuit een operationele noodzaak, om bestaande operationele knelpunten op te lossen.

In algemene zin is er sprake van een gemis aan financiën en innovatiekracht om opsporingsprocessen te ondersteunen. Dit gaat over middelen en externe kennis voor technologische ondersteuning. Wanneer de focus wordt gelegd op kwalitatief hoger opgeleid personeel, dan moeten technologische groeimogelijkheden in gelijke tred mee ontwikkelen. Het is erg frustrerend om goed gekwalificeerd vanuit een uitdagende plek urgente, complexe maatschappelijke problemen te moeten oplossen en daarbij voortdurend te worden belemmerd door ontbrekende tools en gedateerde infrastructuur.

### 7.3 De vraag naar een hoog opleidingsniveau

Een belangrijk aspect van bedrijfsvoering is humanresourcesmanagement (hrm). Menselijk kapitaal is immers het belangrijkste waarover de politieorganisatie beschikt, en de kracht en kwaliteiten van medewerkers optimaal benutten, is de sleutel tot excellent presteren, ook in de opsporing. De juiste mensen moeten kunnen worden ingezet, en die moeten adequaat worden geëquipeerd. We beschouwen in deze paragraaf het aantrekken van nieuwe medewerkers, hun opleiding, loopbaanbeleid, kennisoverdracht, de positie van hoogopgeleide nieuwkomers, bezoldiging en implementatie.

De recherche verjongt en wordt steeds slimmer, zo konden we constateren. Daarbij kwam de waardering voor hoger opgeleide recherchemedewerkers veelvuldig terug in de gesprekken. De afgelopen tien jaar zijn vele honderden recherchekundigen, politiekundigen, veiligheidsanalisten, bestuurskundigen en andere hbo+-opgeleide collega's toegetreden tot de politieorganisatie. Hun optreden wordt breed gewaardeerd. Zowel leidinggevend als collega's, maar ook OM'ers en functionarissen die van buitenaf met de opsporing te maken hebben, spreken over het algemeen in positieve termen over de zijinstromers. Het onderscheid tussen nieuwkomers en zittende collega's zou overigens geleidelijk moeten vervagen, omdat nogal wat zij-instromers inmiddels zes jaar of langer recherche-ervaring hebben. Bovendien hebben ook honderden doorstromers de recherchekunde-opleiding doorlopen; zij horen daardoor eveneens tot de categorie hoogopgeleid.

De behoefte aan hoger opgeleide collega's is niet alleen groot vanwege hun specialisaties in bijvoorbeeld digitale of forensische vakken. In de aanpak van ondermijnende criminaliteit bijvoorbeeld, blijkt er een groeiende behoefte aan hoogopgeleiden met een brede oriëntatie, zoals criminologen en bestuurskundigen. Die behoefte komt voort uit het toenemende integraal werken, met partnerorganisaties waar het opleidingsniveau hbo+ is, zoals het lokaal bestuur. De basispolitieopleidingen op niveaus 3 en 4 zijn op mbo-niveau, terwijl de medewerkers van parket en rechtbank academisch zijn geschoold. De mbo'ers worden geacht (schriftelijke) producten aan te leveren op basis waarvan de juristen overgaan tot vervolging. De grote verschillen in taalvaardigheid tussen mbo'ers en hoger opgeleiden leveren met regelmaat problemen op.

Hoewel (zoals nog zal blijken) wetenschappelijk onderzoek naar de betekenis van hoger opgeleiden in de opsporing nog amper is verricht, is het voor wie de praktijk goed kent evident dat de opsporing effectiever wordt door de bijdragen van hoger opgeleide medewerkers en een hoger opgeleid kader. Dit geldt al voor het overwegend routineuze opsporingswerk aan de districten. Hun

waarde komt echter vooral tot uiting in het complexere werk, zoals in specialistische afdelingen, bij de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit en georganiseerde vermogenscriminaliteit, in analyse- en onderzoekswerk en elders waar competenties als maatschappijkennis en systeeminzicht, creativiteit en bestuurlijke sensitiviteit van belang zijn. Hoofdstuk 2 over vakmanschap ging uitvoerig in op de actuele betekenis van *21st century skills* en Rijnlandse organisatieprincipes.

De discussie over nut en noodzaak van hoger opgeleide rechercheurs binnen de opsporing wordt soms versmald tot de stelling ‘alsof hoger opgeleide rechercheurs beter presteren’. Dat is te kort door de bocht en onzorgvuldig geformuleerd. Zulke stellingen kunnen op de waarde van individuen worden betrokken, waardoor een discussie gemakkelijk kan ontsporen. Taal luistert immers nauw in dit verband. Ons viel op dat in enkele sessies omzichtig werd gesproken over wat hoogopgeleide nieuwkomers meer of anders kunnen bijdragen, in vergelijking tot het zittende recherchepersoneel. Rond de verhouding tussen mbo-opgeleide en hbo(+)-opgeleide collega’s hangt een zekere gevoeligheid. Niemand wil de waarde van mbo’ers bagatelliseren – rechercheurs die ‘weten hoe de hazen lopen’ – dus termen als *meerwaarde* van hoger opgeleiden worden bij voorkeur vermeden. In plaats daarvan tekenden wij eufemismen op zoals collega’s met een andere bagage of een *rugzakje*.

En woordkeuze als *toegevoegde waarde* en *meerwaarde* is in de discussie over de noodzaak van hoogopgeleide instromers bepaald onvruchtbaar. Het zorgt voor een tweedeling tussen rechercheurs binnen teams, omdat op die manier onderlinge verschillen als nadeel worden uitgelicht in plaats van als voordeel. We raden het gebruik van die termen af, want ze zijn niet passend. Het is binnen een team dat succesvol wil zijn namelijk niet of-of (óf hoogopgeleide instromers óf rechercheurs met veel ervaring) maar én-én. Aan beide typen rechercheurs is behoefte, geredeneerd vanuit het werkaanbod, en dat zal ook zo blijven. Het is dan ook toe te juichen als rechercheurs elkaars waarde zien, juist vanwege de verschillen. Net als in een voetbalteam komt de een het best tot zijn recht op het middenveld vanwege zijn loopvermogen, kan de ander technisch beter uit de voeten in een overvol strafschoopgebied en is weer een ander ijzersterk vanwege spelinzicht en spelverdeling. In een uitgebalanceerd team heb je elkaar allemaal nodig. De stelling kan daarom beter luiden: ‘hoger opgeleide mensen dragen bij aan een hoger prestatiepeil’. Het is niet zozeer dat ieder van hen beter presteert, maar dat als gevolg van hun collectieve aanwezigheid, kennis en denkwerk de opsporing als geheel effectiever functioneert. Het gaat om de collectieve aanwezigheid van hoger opgeleiden en hun collectieve nut.



Bij dit positieve beeld zijn er twee zorgpunten. In de eerste plaats zijn veel hoger opgeleide collega's niet in posities geplaatst waar hun kwaliteiten optimaal worden benut. Vanuit de visie dat eerst ervaring met researchewerk aan de basis moet worden opgedaan ('broeken verslijten'), zijn recente jaargangen researchekundigen bijvoorbeeld vooral in de districtsrecherche ondergebracht. Hoewel de wijsheid en urgentie daarvan het best lokaal kunnen worden beoordeeld, is het globale beeld van het plaatsingsbeleid niet overtuigend. Bovendien is er feitelijk geen zicht op de opleidingen, kennis en kwaliteiten van de mensen die de politie in huis heeft. Accountants, notarissen, bedrijfskundigen, biologen, informatici en allerhande ander academisch gevormd volk met vaak aardig wat werkervaring heeft zich tot researchekundige laten kneden. Op dat waardevolle potentieel aan talenten wordt slechts zelden een specifiek beroep gedaan: ze slijten hun dagen vooralsnog in de betrekkelijke anonimiteit van de opsporingsmachine. Hier komt bij dat er zich soms irritaties voordoen doordat sommige hoger opgeleide collega's als overmatig assertief of ambitieus worden ervaren. Bovendien concurreren operationeel specialisten A onderling op promotie naar een beperkt aantal functies. Sommige mbo-opgeleide collega's voelen zich daarbij benadeeld ten opzichte van de nieuwe generatie die veelal goed van de tongriem is gesneden en vaardig met computers, sociale media en in het verwerken van informatie. Dit neemt niet weg dat we veel voorbeelden kennen van goede samenwerking tussen oude researcherotten en newbies ('groentjes'). bijvoorbeeld bij het THTC en afdelingen specialistische rechercheondersteuning.

Wie dan ook onverhoopt de waarde van hbo- en hbo+-opgeleide medewerkers in de opsporing nog in twijfel zou trekken, wordt daartoe mogelijk gebracht door onbekendheid met de opsporingspraktijk of door ambtelijke zorg over de betaalbaarheid van de opsporing. De gedachte dat de opsporing in de volle breedte overwegend door medewerkers op mbo-niveau zou kunnen worden uitgevoerd, miskent de complexiteit van het tegenwoordige werkveld. Dit wordt evident wanneer we kijken naar in complexiteit vergelijkbare organisaties als de FIOD, Rijksrecherche en AIVD, die al meer dan een decennium geleden de omslag hebben gemaakt van mbo- naar overwegend hbo+-medewerkers. Bij de Nederlandse politie geldt voor 89 procent van de binnen het functiegebouw vervulde functies een opleidingseis van mbo-4 of lager (POR 2015). De politie blijft daarmee met functieopbouw ver achter bij vergelijkbare organisaties.

Partijen in de strafrechtspleging en de veiligheidssector hebben een goed zicht nodig op de kansen en bedreigingen in hun relevante werkomgeving, zodat ze aan de maatschappelijke verwachtingen kunnen voldoen. Dat vraagt om medewerkers die kritisch kunnen reflecteren op ingesleten werkwijzen, en die wetenschappelijke en technologische kennis kunnen inzetten voor de verbetering

van processen en werkwijzen. In zowel het bedrijfsleven als de overheid is aan dergelijke mensen grote behoefte, en daarom heeft het hoger onderwijs in de bacheloropleidingen dergelijke generieke competenties centraal gezet: zij leiden breed inzetbare reflectieve practitioners op. Dat gebeurt in de primaire opleiding, omdat 21st century skills vooral in het initieel hoger onderwijs worden verworven en niet in vervolgopleidingen (POR 2015).

Hier is een analogie te leggen met actuele ontwikkelingen in de verpleegkunde, waarin het beroepsprofiel van de hbo-verpleegkundige is verzaamd om tegemoet te komen aan de steeds complexer wordende zorg. Van hbo-verpleegkundigen wordt verwacht dat zij scherp kunnen analyseren en hun kennis en kunde aan het bed kunnen inzetten in zorgsituaties die onvoorspelbaar en complex zijn. Zij werken daarbij als regisseur van het hele zorgproces. Mbo-verpleegkundige zijn opgeleid om onder meer zelfstandig van bepaalde voorbehouden handelingen te kunnen uitvoeren. Zij worden ingezet in situaties met een planbare en voorspelbare zorgvraag. De overeenkomst met de opsporing is duidelijk: mbo-opgeleide medewerkers functioneren voornamelijk in planbare en meer routineuze werkomgevingen, die weliswaar vakkennis en nauwgezet werken vereisen, maar geen bijzondere analytische vaardigheden. De hbo-geschoolde medewerker pakt complexere en relatief nog onbekende problemen aan, kan daarbij vanuit een brede en diepere vakkennis improviseren en partners binnen en buiten de opsporing inschakelen. Hij of zij past kortom *21st century skills* toe.

Goed nieuws op het gebied van opleidingsniveau komt er wederom van de werkvloer: veel collega's investeren op eigen initiatief en kosten in een hogere opleiding, waardoor nogal wat mensen zijn overgekwalificeerd voor de functie die ze vervullen. Voor welk aandeel van het medewerkersbestand dit geldt, is nog onbekend. Dat hier onderbenut kapitaal voor het oprapen ligt is duidelijk, en wie het lukt de talenten op te sporen, kan hiervan profiteren. Positief is dat in het *Akkoord arbeidsvoorwaarden politie 2015-2017* is afgesproken dat de organisatie doorstroming naar een hoger werk- en denkniveau zo veel mogelijk faciliteert, afhankelijk natuurlijk van de formatieruimte.

## 7.4 Werving en selectie

### Collega's werven op een nieuwe manier

*CrimediggersLIVE werd door de afdeling In-, door- en uitstroom van de dienst HRM samen met de beleidsdirectie en de eenheden georganiseerd om hbo'ers en wo'ers met een digitale of financiële achtergrond te interesseren voor een baan bij de politie.*

*Martin Staats, sectorhoofd a.i. van de afdeling In-, door en uitstroom, blikt tevreden terug. 'Ik ben trots dat we met elkaar in staat zijn om de politie op deze manier voor hoger opgeleiden te positioneren. We hebben ons visitekaartje afgegeven aan de doelgroep. Daarbij was het mooi om zowel te zien dat de geïnteresseerden in grote getalen kwamen opdagen, als het feit dat het ook met de diversiteit van de mensen wel goed zat.' Ook inhoudelijk had Staats niets te klagen. 'Sommige deelnemers waren echt fanatiek en er werd behoorlijk hard gelopen om de deadline te halen', zegt hij. 'Ook hoorde ik van de mensen uit de operatie die begeleidden dat er behoorlijk wat mensen rondliepen die de politie met hun expertise echt toegevoegde waarde zouden kunnen bieden.'*

Als we de inrichting van de opsporing vanuit functies bezien, dan is de generalist Tactische Opsporing (schaal 7) een massieve stam, vanwaaruit een grote tak senior Tactische Opsporing (schaal 8) is gegroeid. Deze functies zijn op mbo-niveau, en vormen al jarenlang de stevige basis.

Wat echter nodig is om de uitdagingen van nu het hoofd te bieden, zijn meer specialismen en een hogere doorstromingsnelheid. Dit is ook de reden dat er geïnvesteerd is in de instroom van hoger opgeleiden, de recherchekundigen die al een hbo- of wo-diploma op zak hebben. Deze medewerkers worden geplaatst als operationeel expert of operationeel specialist A (beide schaal 9). Schaal 9 wordt door de recherchekundigen als een startpunt ervaren, vanwaaruit ze zo snel mogelijk kunnen doorgroeien. Die mogelijkheid is er vrijwel niet: er zijn in de generieke opsporing nauwelijks alternatieven.

De werving van specialisten en hoger opgeleiden verloopt ondertussen nog moeizaam. De werving van nieuwe medewerkers wordt gefrustreerd vanwege de reorganisatie, hetgeen leidt tot grote gaten in de opsporingssterkte. Er is enerzijds een ontwikkeling om meer hoger opgeleiden aan te nemen, anderzijds is de politie nog onvoldoende in staat om deze goed te positioneren en te behouden. Van de kleine negenhonderd zijinstromers die in de periode 2010-2014 zijn geworven, heeft circa 12,5 procent de organisatie weer verlaten.

Dit is een fors aandeel, wanneer het wordt vergeleken met het algemene uitstroombudget: jaarlijks verlaat 2 procent de politieorganisatie.

Een belangrijk knelpunt is het werven van specialistisch personeel in de uitvoering zonder politiediploma, en de operationele inzetbaarheid van ATH-personeel. Dit knelt onder andere in FO en ook bij plaatsingsteams. Probleem daarbij is dat plaatsing van mensen in de uitvoering niet (meer) mogelijk is zonder een executieve status. Gezien het ATH-karakter van informatieknooppunten wordt het in toekomst ook lastig om executieve collega's uit de opsporing (en uit het blauw) binnen de informatieorganisatie te krijgen. Dit betekent dat de ervaren afstand tussen informatie en tactiek niet snel zal worden weggenomen.

Vanuit de vaststelling dat er op dit moment geen budget is om structurele aanpassingen te initiëren, heeft de Politieonderwijsraad (PO) gepleit voor de ontwikkeling van een visie (waaraan ook gehoor wordt gegeven). Dit kan ruimte creëren waarbij besluitvormers met lef buiten bestaande kaders gaan denken. Voorbeelden die de POR aandraagt zijn het bezit van een bachelor of master. Er is (POR 2015, p. 6):

grondige kennis van de (internationale) sociale kaart nodig, de criminologie, van actuele bestuurlijke en juridische kaders, het politiebeleid en van vigerende politiepraktijken. En er is moed en diplomatie nodig, om met gerichte, door-dachte interventies bij te dragen aan de kwaliteit van het politiewerk.

## 7.5 Opleidingsaanbod

Meerdere respondenten lieten ons weten dat het opleidingsaanbod van de Politieacademie (PA) moet veranderen. Het wordt nu als te veel eenheidsworst ervaren, en onvoldoende in aansluiting op de behoeften van de werkvloer, onder andere vaardigheden in samenwerking, cognitie en schrijven in een basisteam, of juist recherchevaardigheden voor een zijinstromende informaticus. De opleidingen Recherchekunde duren volgens verschillende respondenten te lang. Ook wordt het niveau van de scriptiebeoordelaars door veel (al wetenschappelijk opgeleide) recherchekundigen als ondermaats beschouwd, iets wat leidt tot onbegrip, frictie en vertraging. Met de huidige invulling van het onderwijs kan de PA op jaarbasis maximaal driehonderd collega's opleiden. Dat wordt als veel te mager beschouwd. De DR heeft behoefte aan kortdurende updateopleidingen, zodat rechercheurs gemakkelijk nieuwe ontwikkelingen kunnen bijhouden.

In een reactie op de *Herijkingsnota: Herijking realisatie van de nationale politie* (augustus 2015) hebben de politiebonden in september 2015 in een brief aan de Tweede Kamer geschreven dat de kritiek op de kwaliteit van medewerkers onterecht is. Door een flinke inperking van het opleidingsbudget is het volgens de bonden de vraag aan wie de kritiek nu eigenlijk moet worden gericht. De bonden geven daarnaast aan dat de inrichtingskeuzes ervoor gezorgd hebben dat het meer innoverende en controlerende werk op te veel plekken is weggelaten. 'Dat zorgt ervoor dat de noodzakelijke controle- en ontwikkelloop niet tot zijn recht komt.' Die keuzes zijn niet gemaakt door de werkvloer. Een recherchechef signaleert dat het voor hem erg lastig wordt om de kwaliteit van het onderzoek op peil te houden, laat staan te verhogen: 'Van mijn oorspronkelijke opleidingsbudget is nog 10 procent over, terwijl ik een heel contingent aan onervaren medewerkers [afkomstig van andere afdelingen] in twee jaar tijd naar het vereiste niveau moet brengen.'

Recherchechefs en medewerkers hebben in gesprekken en aangeleverde essays twijfel geuit aan de vakinhoudelijke bekwaamheid van docenten die het generieke rechercheonderwijs aan de Politieacademie verzorgen. Het gaat dan vooral om kennis van de actuele werkomgeving en de praktische vertaling van overgedragen kennis naar de uitvoering. Een hbo-opgeleide recherchechef:

Ik denk dat er bij veel docenten op de Academie, zowel in de basisopleiding als vervolgopleidingen heel weinig actuele kennis en expertise aanwezig is van het opsporingsproces en in te zetten BOB-middelen, maar ook van tactiek en strategie. Er is wel een nieuwe laag docenten binnengekomen, maar in mijn optiek met volstrekt te weinig kennis van het opsporingsproces. Hierin zal de komende jaren geïnvesteerd moeten worden.

Deze respondent suggereert dat operationeel experts en operationeel specialisten B die de operatie aansturen, door een roulatiesysteem een waardevolle bijdrage in het onderwijs zouden kunnen vervullen. Andersom zouden docenten verplicht kunnen worden om weer een aantal jaar de opsporingspraktijk 'bij te lopen'.

#### Politieacademie op de werkvloer

*Ondanks het moeilijke gesternte blijkt er wel degelijk maatwerk in onderwijs te kunnen worden georganiseerd. Dat kan doordat zowel de PA als de vragende researchedienst op een andere manier naar de opleidingsvraag hebben gekeken. De uitdaging was om op korte termijn meer observatiecapaciteit te creëren op de tactische teams, de zogeheten OT-B'ers. Dat is gelukt doordat de PA ging meedraaien op de werkvloer van de betreffende eenheid, Zeeland-West-Brabant. Hierdoor was het mogelijk om meer collega's on the job de finesses bij te brengen. Tegelijkertijd leende de eenheid een ervaren OT-C'er (hoogste niveau observatieteams) uit aan de PA, zodat daar de opleidingscapaciteit niet in het geding kwam.*

Een geconstateerde diametraal verschillende beleving rondom de aansluiting van de opleidingen op de praktijk wijst op het bestaan van twee werkelijkheden. Diverse professionals hebben aangegeven dat de ontwikkeling en het beheer van opleidingen te star is. Er wordt gesproken over een 'hoepel waar iedereen doorheen moet', terwijl veel collega's juist gebaat zouden zijn bij maatwerk. Aan de andere kant geeft de PA aan dat opleidingen niet gevuld worden. Dit roept de vraag op of er in het initiële en in het postinitiële onderwijs voldoende aandacht is voor de opsporing en voor *intelligence*. Diverse respondenten zien het verbeteren van het opleidingsaanbod niet als de sleutel tot de oplossing van het kwaliteitsvraagstuk. Ook zijn er respondenten die menen dat een recherchebasisopleiding node gemist wordt. De driejarige initiële mbo-4-opleiding Politiekunde zou daartoe kunnen worden uitgebreid met een variant Recherche naast een variant GGP in een vierde leerjaar, waarmee al in het derde jaar kan worden begonnen. Afgestudeerden zouden dan de graad Associate Recherche-kunde kunnen krijgen, wat tegelijk hun aansluiting op de bredere arbeidsmarkt verzekert.

De Politieonderwijsraad heeft gekeken welke opleidingsniveaus in andere landen als instroomeis worden gehanteerd (POR 2015). In de Scandinavische landen hebben alle politiemedewerkers minimaal een bachelordiploma. In Duitsland geldt de *Kriminalpolizei* als een apart beroep, waar gezien de zwaarte een bachelor-opleiding voor nodig is.

In Duitsland is de instroom voor de geüniformeerde politie toegankelijk vanaf het voortgezet onderwijs, waarna men intern een opleiding krijgt op beroepsniveau. Er is echter ook de mogelijkheid om in een combinatie werk en leren een bachelor te volgen aan een Fachhochschule. Om als aspirant bij de recherche in Duitsland (Kripo – Kriminalpolizei) te komen, moet je een (Kripo-)opleiding op bachelorniveau volgen. (POR 2015, p. 12)

In Groot-Brittannië heeft het College of Policing in het najaar 2015 een plan gepresenteerd om het opleidingsniveau van alle politiemedewerkers op minimaal bachelorniveau te positioneren. De Britten hebben een uitgebreide algemene opleiding voor recherchemedewerkers. Aankomende rechercheurs in het Verenigd Koninkrijk moeten minimaal twee jaar in de uniformdienst hebben gewerkt alvorens zij zich kunnen aanmelden bij het Criminal Investigation Department. De medewerker moet het National Investigators' Examination behalen om de volgende fase in het ontwikkelprogramma voor Initial Crime Investigators Development Programme (dat bestaat uit vier fasen) te doorlopen, waarmee hij of zij zich kan kwalificeren als rechercheur.

De POR (2015) concludeert op basis van een daarover gemaakte overzichtsstudie dat hoger opgeleiden een positief effect hebben op de politieorganisatie. Empirisch bewijs daarvoor is in de wetenschappelijke literatuur echter nog amper te vinden: de aangetroffen onderzoeken zitten methodologisch niet altijd goed in elkaar, zijn te klein om uitkomsten te generaliseren, en hebben moeite met vast te stellen wat er onder *job performance* en kwaliteit van politiewerk wordt verstaan.

## 7.6 Loopbaanperspectief, doorstroom, uitstroom en kennisbehoud

*Depolitiekanaan alleen wendbaar worden indien wordt gebroken met het uitgangspunt van lifetime employment, baangaranties, loopbaanpaden op basis van senioriteit, vrijblijvende functioneringsgesprekken en culturele weerstanden tegen zij-instromers.* (Hoogenboom 2015, p. 24)

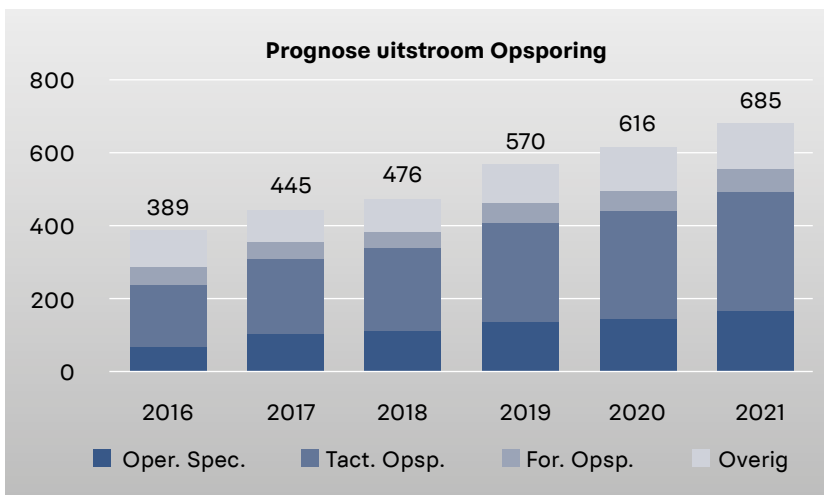
In veel gesprekken met leidinggevend en recherchemedewerkers wordt alom onderkend dat er een kwaliteitsprobleem in de opsporing bestaat. Toch vallen de standpunten van medewerkers over wat er uiteindelijk moet veranderen vaak samen met eigen materiële belangen. Arbeidsrechtelijke verworvenheden leiden tot belangenbehartiging, die niet noodzakelijkerwijs rijmt met de behartiging van de belangen van de politie en met de maatschappelijke opdracht van de politie. Als het gaat om kwaliteit is een trendbreuk met het streven naar *lifetime employment* noodzakelijk. Werken bij de politie betekent voor geen enkele medewerker in de toekomst per definitie een baan voor het leven. Het kan bij gebleken (blijvende) geschiktheid zo uitpakken, maar dat is iets heel anders (Princen 2015).

Als er meer hoger opgeleiden moeten worden aangesteld, zal ook het salarisgebouw moeten worden aangepast. De grootste massa binnen de opsporing werkt nu namelijk op een schaal 7-functie. Het is zeer aannemelijk dat een ge-

motiveerde hbo'er de organisatie niet opzoekt of die snel zal verlaten als een schaal 7 het enige perspectief is.

De baangarantie leidt tot het automatisme dat rechercheurs vooral onder zittende politiemedewerkers worden geworven, hoewel menig een openlijk toegeeft dat de werkprocessen in blauw en de recherche wezenlijk van elkaar verschillen. Executieve collega's beschikken daardoor over het voorrecht om bij voorrang de overgang naar de recherche te maken, boven (meer) geschikte kandidaten van buiten. Hoge uitzondering zijn de categorieën cyber en finec. Meerdere respondenten hebben geopperd dat er voor het vergroten van de mobiliteit meer gewerkt moet worden met functieverblijfstermijnen. Een ervaren teamleider stelde dat er een 'verplichte mobiliteit' moet komen, waarbij vluchtgedrag moet worden onderkend en voorkomen: 'Er zijn tal van minder goede leidinggevers op plaatsen terechtgekomen waar wij nog jaren last van hebben.'

De Bestrijdingsbeweging geeft aan dat er niet meer, maar andere mensen moeten worden geworven. Hiertoe is het van belang om te weten hoe de uitstroom er in de komende jaren uitziet. Dit heeft de directie HRM inzichtelijk gemaakt (zie de tabel).



Een adviseur van de directie HRM liet ons desgevraagd weten dat de uitstroom de komende jaren gestaag zal toenemen. Gezien de forse veranderopgave die de opsporing heeft te vervullen, is het de vraag of de uitstroom niet veel te mager is.



Het begint vrij laag en loopt na enkele jaren op. In 2025 is dan vanaf 2016 een uitstroom van 5000 fte bereikt. Dat is niet veel en komt neer op 4-5% per jaar in de opsporing. Dat is het verandervermogen uit oogpunt bezien van personele stromen. Uit onderzoek blijkt dat binnen het openbaar bestuur de politie onderaan staat qua uitstroom (externe mobiliteit) van 2,3% (pensioen en vrijwillige externe mobiliteit). De defensieorganisatie kent een uitstroom van 8,4%. (Mail van hrm-adviseur, april 2016)

Om een idee te geven van de veranderopgave: op dit moment zijn er zo'n 300 tot 400 fte lege stoelen in het domein digitale expertise, en dan vooral in de regionale eenheden. Tegelijkertijd is er in de algehele operationele sterkte een overbezetting van zo'n 1000 fte (en is er dus geen ruimte voor instroom). Bij hoge uitzondering zijn er toch 100 fte vacatures opengesteld voor de instroom van digitale expertise, terwijl bekend is dat dit onvoldoende is. Eenzelfde probleem speelt er op het vlak van intelligence. Ten opzichte van de huidige formatie zijn er veel lege stoelen. Ondertussen is evident dat er grote behoefte is aan hoger opgeleide medewerkers die over nieuwe analytische vaardigheden beschikken. Tegelijkertijd is het korps overbezet. Dit maakt de veranderopgave onder de huidige kaders tot een zeer ingewikkelde puzzel.

Ook zijn zorgen geuit over de zeer beperkte mate van instroom van medewerkers als gevolg van de zeer beperkte uitstroom. De metafoer is gebruikt van een auto waarin de luchtcirculatie op rondpompen staat en waar de raampjes dicht zijn, in plaats dat frisse lucht van buiten binnenstroomt. Als de luchtcirculatie niet snel op gang komt en de opvallende plaatsen de komende jaren weer vooral intern worden opgevuld, wordt de naderende verhoging in de uitstroom een gemiste kans.

De Politieonderwijsraad waarschuwde voor onvoldoende vernieuwing in de recherche door automatische doorstroming vanuit de GGP (POR 2015, p. 4):

Vorkomen moet worden dat deze doorstroming leidt tot een bestendiging van routinematige, uitsluitend op voorbij ervaring gebaseerde en intuïtieve werkwijzen bij de recherche. Om de innovatiekracht van doorstromers te vergroten, zal de overstap naar de recherche gemarkeerd moeten worden met gedegen recherchekundige opleidingen. Een verdere doorontwikkeling richting niveau 5 (associate degree) en/of niveau 6 (hbo-bachelor) zou voor elke doorstromer vanzelfsprekend moeten zijn.

Ook voor het versterken van voldoende opgeleid recherchekader zijn volgens de POR aanvullende maatregelen nodig (POR 2015, p. 3):

Er is op dit moment onvoldoende kader bij de recherche. Er is te weinig criminologische kennis en te weinig concreet zicht op wat het betekent om rechercheur te zijn in een 'genetwerkte, geglobaliseerde en gedigitaliseerde samenleving' en welke cruciale betekenis informatie inneemt in processen van handhaving, opsporing en vervolging. De vorming van recherchekundig kader is essentieel om hoogwaardige specialisten effectief te kunnen inzetten. Specialismen laten zich niet gemakkelijk ondergeschikt maken en zullen neigen tot hobbyisme, als het algemene kader vaag en onvoldoende richtinggevend is. Daarom pleiten wij ervoor tegelijk met de zijinstroom van hoogopgeleide specialisten ook het recherchekundig kader op hoger niveau te ontwikkelen en dit in een solide opleidingskolom zichtbaar te maken.

De in december 2015 overeengekomen cao kent de mogelijkheid van een vertrekstimuleringspremie. Dit houdt in: vrijwillig vertrek van de medewerker op een afgesproken datum en een geldbedrag mee. In de praktijk wordt hier geen gebruik van gemaakt. In het kader van de reorganisatie bestaat er daarnaast in het landelijk sociaal statuut een zogeheten *achttienmaandenregeling*. In dat geval wordt de medewerker op non-actief gesteld, maar blijft hij of zij in dienst en krijgt achttien maanden salaris doorbetaald. De uitstroom vindt over achttien maanden plaats. Deze regeling geldt alleen voor niet-operationeel leidinggevenden en is niet van toepassing voor de operatie. Van deze regeling wordt beperkt gebruikgemaakt.

Hrm-medewerkers hebben laten weten dat er een zak geld op tafel moet komen om de uitstroom op korte termijn te stimuleren. De aanbeveling is gedaan om nieuwe mensen te laten instromen met een aanstelling voor beperkte duur, bijvoorbeeld tien jaar. Nu is dit nog onmogelijk. Een tweede aanbeveling is om met executieve medewerkers een zogeheten *mobilitateitsgesprek* te houden op bijvoorbeeld hun 35<sup>e</sup> levensjaar.

Alle tijd die het duurt voordat dat wordt ingevoerd, is verloren tijd. Het management had al veel eerder van koers moeten veranderen. Het is jammer dat het steeds wordt opgelegd aan de politie, in plaats van dat de politie het zelf ontdekt en uitvoert. (Bron: gesprek met hrm-adviseur).

Een laatste aspect van vergrijzing en uitstroom is de kans op verlies van opgebouwde kennis en ervaring, als de overdracht niet goed is geregeld. Die zorgvuldige overdracht bij opvolging vindt nu niet altijd plaats (als we ons een eufemisme mogen veroorloven). Gesprekspartners hebben tegenover ons uitvoerige pleidooien gehouden om kennisbehoud beter te waarborgen, omdat zij in de praktijk ervaren hoe lastig en zonde het is dat ervaren collega's vertrekken en al hun kennis zonder noemenswaardige overdracht meenemen.

Gestructureerde kennisoverdracht tussen generaties rechercheurs is ook een prachtige kans voor instromers om op een motiverende manier (in een meester-gezelschap, geardeerd met *war stories*) thuis te raken op hun nieuwe vakgebied. In het kader maatregelen om kennisverlies bij vertrek tegen te gaan.

#### Kennisverlies tegengaan

*Kennisverlies bij vertrek kan worden tegengaan door de volgende maatregelen:*

- *Investeren in kennisoverdracht op met name jongere collega's. Hierbij kunnen vooraf zorgvuldige keuzes op basis van competenties of diploma's: wie is bijvoorbeeld geschikt als toekomstig leidinggevende? Laat deze collega's voor langere tijd stage lopen naast de oude rot.*
- *Bevorder interne mobiliteit; verplicht daartoe de leidinggevende of aansturende operationeel expert Opsporing en operationeel specialist B en C voor een maximale termijn van 4 of 6 jaar en creëer gedurende het laatste half jaar een overlap voor overdracht van kennis en ervaring op de (jongere) collega.*
- *Uitbreiding competenties van het bestaande personeel: leg verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de functies en streef naar een cultuur van coaching en kennisoverdracht.*
- *Koppel jongere collega's aan ervaren collega's en zorg voor overlap op de zware functies van de operationeel expert en operationeel specialisten B en C, bijvoorbeeld in de vorm van stages en detachering gericht op overdracht kennis en expertise; betrek het Openbaar Ministerie hierbij.*
- *Verbeter het opleidingsprogramma door het meer te enten op een 'optimale praktijk', getoetst aan de nieuwste juridische inzichten.*
- *Bied oudere collega's een deeltijdmogelijkheid tegen beperkte kosten, waarin zo veel mogelijk het leren aan de nieuwe generatie aan de orde komt.*

## 7.7 De positie van hoger opgeleide nieuwkomers

Uit een onderzoek naar de vertrekmotieven van hoger opgeleiden is gebleken dat (Groen 2014, p. 43-44):

een duidelijke en gelijke positionering van zijinstromers noodzakelijk is, om duidelijkheid en draagvlak te creëren. Daarnaast is het uiterst belangrijk om optimaal gebruik te maken van de aanwezige kennis en kunde die deze groep met zich meebrengt. Dit zorgt ervoor dat men het gevoel heeft dat zij serieus wordt genomen en van betekenis kan zijn, zoals voor aanvang van dienstverband is gecommuniceerd. (...) Al met al is een doelgerichte inzet van zijinstromers stap één om de kans op vertrek te beperken. (...) Het toekomstperspectief is een ander belangrijk aspect voor zijinstromers. Momenteel is er veel onzekerheid over de positionering en de inzet van deze groep,

wat versterkt wordt door de reorganisatie. Men heeft momenteel geen idee wat de kansen voor wat betreft ontwikkeling zijn. De mogelijkheid om door te groeien en te ontwikkelen is voor intrinsiek gemotiveerde zijinstromers van groot belang. Daarnaast vinden de respondenten dat een realistisch beeld moet worden geschetst van de toekomstige wensen en behoeften. Werving en selectie moet hierop worden afgestemd, zodat men met de juiste verwachtingen in dienst komt en op de juiste manier kan worden ingezet. Tot slot heeft men duidelijke behoefte aan coaching en aandacht voor persoonlijke ontwikkeling.

In gesprekken met vertegenwoordigers van de politievakbonden en de ondernemingsraad zijn zorgen geuit over het effect van de instroom van hoger opgeleiden op de carrièreperspectieven van (lager opgeleide) doorstromers. 'Op wiens stoel gaan ze zitten?', 'Oudere collega's zien hun loopbaanpaden wegvallen', 'Er is sprake van verdringing', 'Je moet geen hoger opgeleiden werven, maar zittende medewerkers zelf hoger opleiden.' Het beeld bestaat dat door de instroom van hoogopgeleide rechercheurs de oudere garde geen intern carrièreperspectief meer heeft. In de in december 2015 overeengekomen cao staat een bijzondere zinsnede: 'partijen vinden het onwenselijk om overgekwalficeerde medewerkers aan te stellen.' Uit deze analyse blijkt dat het wellicht een hoger streven zou moeten zijn om zo goed mogelijk gekwalificeerd personeel te hebben en te verwerven, geschikt voor het werk. Een situatie van overgekwalficeerde zijinstroom is voorlopig niet aan de orde.

Hrm-medewerkers hebben in gesprekken hun zorgen geuit over de nadruk op, en de neiging om recherchemedewerkers zelf op te leiden naar hbo-niveau in plaats van hoger opgeleiden te werven.

Dat is een beschermingsconstructie voor de zittende collega's. Als het over hbo gaat, keert het sentiment. De noodzaak van hoger opgeleiden is een gelopen race, de gemiddelde kwaliteit is niet hoog genoeg en niet meer van deze tijd, laat staan over vijf jaar. Als je medewerkers gaat opleiden, ben je jaren verder, de opleidingen hebben veel impact op de operatie, ze kosten veel geld en het is maar zeer de vraag of mensen daadwerkelijk over het cognitief werken denkniveau beschikken dat je zoekt. (Bron: gesprek met hrm-adviseur).

De observaties hiervoor verschillen met die van chefs DR. Bij hen leeft het gevoel dat er in de Contourennota neerbuigend wordt geschreven over de mbo-opgeleide medewerkers. Zij geven aan dat het te gemakkelijk is om te denken dat enkel met het ophogen van het aantal recherchekundigen de kwaliteit van de opsporing verbetert. Hun ervaring is dat een goede reku snel verdwijnt in een sturende rol. Reku's zijn niet altijd snel inzetbaar vanwege de onbekendheid met de opsporing; ze missen de praktijkervaring. De chefs DR zien sommige

reku's na enkele maanden al volledig meedraaien, maar kennen ook reku's die pas na een paar jaar zelfredzaam zijn. Er is een gat tussen de praktijkgerichte mbo'er en de academische reku. Naast opsporingsgevoel, drive en lerend vermogen is het abstractieniveau van de rechercheur zeker van belang. Een bachelor zou volgens chefs DR het goede midden kunnen zijn: 'praktijkgericht met helicopterview'.

## 7.8 Bezoldiging

Er is bij de opsporing sprake van een relatieve onderbetaling ten opzichte van de uniformdienst, de zogenoemde *HAP-2 problematiek*. Er zijn meer carrièreperspectieven in het blauw. Daar staat tegenover dat je in de opsporing flexibeler kunt omgaan met privétijd (hoewel dat in een DR een relatief begrip lijkt te zijn). In elk geval zullen veel medewerkers (schaal 7) uit het blauw niet snel solliciteren naar een functie bij de opsporing, aangezien ze daarmee hun onregelmatigheidstoelage zullen verliezen. Ook zouden ze daarmee de 'automatische' bevordering naar schaal 8 mislopen, iets wat binnen de opsporing namelijk niet tot de mogelijkheden behoort (tot grote frustratie van de medewerkers). Dit betekent dat de doorstroom vanuit de uniformdienst naar de DR en DRR in feite wordt tegengewerkt. Ook de buitenwacht begrijpt dit knelpunt niet. Wat evenmin begrepen wordt, is het gemis van een beloning naar prestatie. Er zijn veel collega's die uit pure toewijding keihard werken en ervoor zorgen dat er goede resultaten worden behaald. Zij krijgen hetzelfde betaald als de collega's die aanzienlijk minder hebben bijgedragen aan dat resultaat.

## 7.9 Veel praten, weinig invoeren

Meerdere respondenten lieten weten dat zij geen coördinatie zien bij de ontwikkeling van vakmanschap. Er zijn wel collega's mee bezig, maar iedereen doet een klein stukje. Doordat recherchechefs en informatiechefs onvoldoende betrokken zijn bij de vertaling van aanbevelingen vanuit onderzoeksrapporten naar aanpassingen in beleid of onderwijs, blijft er sprake van een afstand tussen werkvloer en beleid. Eenzelfde zorg is er geuit over de wijze van implementeren binnen de politie. Lijnchefs ervaren gebrek aan ondersteuning bij implementatie. 'We praten veel, maar implementeren niet. We doen het ernaast.' Er zijn veel vraagstukken die bijzondere aandacht vragen, zoals de invoering van de raadsman bij het verhoor. Op dat fundamentele onderwerp is volgens respondenten structureel onvoldoende capaciteit beschikbaar. Of beter gezegd: op strategisch niveau lijkt het besef te ontbreken dat hier capaciteit voor moet worden vrijgemaakt.

Er is onder de politiechefs geen portefeuillehouder opsporing. Wel heeft een lid van de korpsleiding de opsporing in portefeuille, maar dat is op strategisch niveau onvoldoende solide. Dat lijkt raar, maar is een gevolg van het sturen vanuit portfoliomanagement, waarin politiechefs hun portefeuilles bewaken en behartigen. Dat kan een lid van de korpsleiding onmogelijk doen, omdat deze op politiek-bestuurlijk vlak voor tientallen dossiers aanspreekbaar is. Vanaf de werkvloer hebben diverse respondenten aangegeven het ontbreken van een gezicht voor de opsporing als een gemis te ervaren. Voor hen is er op strategisch niveau geen chef die eigenaarschap toont voor de hele opsporing.

## 7.10 Concluderende observaties

We sluiten dit hoofdstuk af met enkele kernbevindingen.

- De technische toerusting en infrastructuur van het korps (ICT, audio, video et cetera) schiet tekort en is verouderd. Tegelijkertijd wordt er door IV hard gewerkt aan het consolideren van de ICT-erfenis van 26 korpsen. In de tussentijd improviseren teams en individuen met zelf beheerde apparatuur of privé-apparatuur.
- Het kennismanagement is nog in ontwikkeling (Agora, Kompol); actuele vakinhoudelijke ontwikkelingen bijhouden, is nu nog lastig en tijdrovend.
- Het opleidingsaanbod is in omvang te mager en moet flexibeler worden ingericht: operationele afdelingen hebben behoefte aan meer (kortdurend) maatwerk, met een recherchebasisopleiding.
- De PA maakt werk van een laagdrempelige wijze van kennisoverdracht en het toetsen van vaardigheden, onder andere via webapplicaties en profchecks.
- Hrm werkt aan basisopleidingsprofielen voor de opsporing.
- Er is onvoldoende coördinatie en ondersteuning voor rechercheleiders bij implementatievraagstukken. Dit moet naast het operationele werk gebeuren, wat belemmerend en vertragend werkt.
- Ook hierdoor blijkt het moeilijk om te komen tot gezamenlijke standpunten over vakmanschap en voorzieningen; zichtbaar strategisch rechercheleiderschap (een boegbeeld voor de recherche) wordt node gemist.
- Portfoliomanagement is leidend: het wordt ervaren als gericht op consolidatie en het leidt tot verhoeking. De bedrijfsvoering toont zich onvoldoende in staat om snel in te spelen op operationele wensen (bijvoorbeeld technische innovatie).
- De discussie over de waarde van hoogopgeleide researchemedewerkers is curieus en achterhaald, gezien vanuit het bredere perspectief van maatschappelijke ontwikkelingen en vergelijkbare vakgebieden en organisaties in binnen- en buitenland. De twijfel komt voort uit zorg over betaalbaarheid

en belangenbehartiging van zittende medewerkers. Inhoudelijk is de kwestie feitelijk beslecht.

- De voorziene uitstroom is te beperkt om de veranderopgave te realiseren. Baangarantie, het bestaande functiehuis en uitblijvend adequaat strategisch hrm-beleid zijn de voornaamste belemmeringen voor de noodzakelijke verandering in de personeelssamenstelling.
- Bij uitblijven van expliciet beleid voor kennisoverdracht van ervaren leidinggevend en medewerkers op jonge collega's zal de komende tijd veel waardevolle vakkennis verloren gaan.

# 8

## Conclusies en aanbevelingen





## 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding en globale probleemschets

De titel van dit rapport is *Handelen naar waarheid*. De zoektocht die wij hebben uitgevoerd in samenwerking met veel betrokken collega's, was erop gericht de werkelijkheid onder ogen te zien. Daarbij hebben we zowel trots als professionele schaamte als beginpunt van de analyse gebruikt, in plaats van als eindpunt.

Hoewel in dit rapport een fors aantal knelpunten naar voren komt, zijn er ook redenen om trots te zijn op de Nederlandse opsporing. De voorbeelden van mooi recherchewerk die in de tekst en kaders zijn genoemd, zijn overtuigend. Mediaberichtgeving, de literatuur, maar vooral anekdotes tijdens de sessies plus eigen ervaringen van de vier auteurs in het opsporingsveld leverden inspirerende casuïstiek op over de misdadbestrijding. Dit rapport maakt evident dat versterking van de opsporing dringend nodig is, maar het maakt ook zichtbaar dat de richting en energie van de verandering zullen voortkomen uit de benoemde sterktes: de betrokkenheid, vindingrijkheid en het doorzettingsvermogen van veel collega's en de vele vernieuwende beste werkwijzen.

Het lukt steeds beter om listig te rechercheren op criminaliteit waar de samenleving buikpijn van heeft. Ook het oplossen van levensdelicten door verfijnd forensisch en tactisch speurwerk levert professionele trots op. Anderzijds maakte onze inventarisatie van sterktes en zwaktes in de opsporing teleurstellingen en frustraties zichtbaar. Globaal kennen die drie oorzaken: ontbrekend vakmanschap, inefficiënte toerusting en onvermogen om vernieuwingen goed te implementeren. Wat dat laatste betreft hoorden we vaak de verzuchting: 'We zijn nu eenmaal niet goed in implementeren'. Alsof dat een gegeven is waarin we maar moeten berusten. Te veel goede initiatieven in de opsporing sterven in schoonheid, en daardoor presteren we veel minder dan mogelijk zou zijn. Sommige goede ideeën zijn misschien te ingewikkeld of hun tijd te ver vooruit. Dat maakt acceptatie en praktisch gebruik lastig. Te vaak echter verhinderen betrekkelijk onnozele belemmeringen de brede implementatie van slimme verbeteringen. 'Niet hier bedacht', 'is geen budget voor', 'past niet in de ICT-planning', 'geen goede instructie', 'wat zal de pers ervan vinden?' We moeten er daarom als professionals én als organisatie stelselmatig voor zorgen dat slimme vondsten worden herkend, geoptimaliseerd en breed overgenomen. Het wordt tijd voor een soort adoptiebureau dat gave werkwijzen aflevert waar iedereen trots op kan zijn. *Good practices* zijn immers pas echt geslaagd als ze in de praktijk effectief zijn gebleken en breed worden toegepast.

Over de tweede oorzaak, inefficiënte toerusting, kunnen we kort zijn. In hoofdstuk 7 over bedrijfsvoering gingen we hier dieper op in. Het komt erop neer dat de opsporing heel wat efficiënter en daarmee ook slagvaardiger zou zijn met state-of-the-art-ICT. Dat probleem geldt overigens voor de hele strafrechtssketen. Voorlopig moeten we accepteren dat we ons wat politie-ICT betreft niet kunnen meten met hoog-ontwikkelde landen als Canada, Estland of Turkije.

De eerstgenoemde oorzaak voor frustraties en suboptimale prestaties is waarschijnlijk ook de belangrijkste. Waar primair vakmanschap in de opsporing ontbreekt, daalt niet alleen de effectiviteit door lage output en *rework* verderop in de strafrechtssketen. Ook de kans op falen neemt toe, met in het uiterste geval niet-ontvankelijkheid of dwaling tot gevolg. Dat zorgt in plaats van trots voor professionele schaamte. Onze opsporing is in staat tot prestaties op olympisch niveau, maar in de dagelijkse praktijk is de opsporing een breedtesport die op deugdelijk niveau moet worden beoefend. Iedere opsporingsambtenaar zou in staat moeten zijn om elementaire handelingen als verhoren en doorzoeken te verrichten, en solide informatieproducten op te leveren die bruikbaar zijn en waarop kan worden vertrouwd. Meestal gaat dat wel goed, maar lang niet altijd en dat komt dan vooral door kennisdeficit en gebrek aan gedrevenheid. Er moet te veel worden gecorrigeerd en gerepareerd. Uit de sessies en de onderzoeksliteratuur wordt overduidelijk dat problematisch vakmanschap in de opsporing de belangrijkste belemmering vormt voor een effectieve misdaadbesteding.

Het hiervoor geschetste beeld is niet nieuw: de knelpuntenanalyse die najaar 2015 voor de Contourennota werd gemaakt, wees in dezelfde richting. De opstellers van die analyse kregen in januari 2016 van de programmadirecteur Herijking Opsporing een vervolgoopdracht:

Identificeer en analyseer de huidige sterktes en zwaktes binnen de opsporing, om te komen tot aanbevelingen voor een inrichting van de opsporing die is toegerust voor huidige en toekomstige uitdagingen.

Daarbij werd meegegeven dat de verdiepende analyse zou moeten bijdragen aan de verwezenlijking van de veranderopgave in de opsporing. We hebben ons als onderzoeksteam vervolgens de vrijheid veroorloofd om niet alleen te kijken naar de inrichting in enge zin. Hoewel structuren zeker van belang zijn, hebben juist factoren als organisatiecultuur, leiderschap, houding en gedrag een grote invloed op de effectiviteit van de opsporing.

In dit slothoofdstuk presenteren we de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek dat is verricht in september 2015 en in de periode van februari tot eind april 2016. Gebleken is dat zowel wetenschappelijke on-

derzoekers als leidinggevenden en medewerkers in de opsporing een gedeeld beeld hebben van knelpunten in de opsporing. Hoewel verschillende accenten worden gelegd, hebben mensen feilloos in de gaten wat er wel en niet klopt. We beperken ons tot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

## 8.2 Conclusies

Allereerst vertonen voorbeelden van succesvol recherchewerk enkele opvallende overeenkomsten, die kunnen gelden als sleutels en cruciale voorwaarden. Zo hebben teams – bijvoorbeeld gericht op de aanpak van *high tech crime*, kinderporno, overvallen of synthetische drugs – succes kunnen boeken omdat politie en OM vanuit gedeeld inzicht in een veiligheidsprobleem overeenstemming hebben over beoogde maatschappelijk effecten. De doelstellingen, aansturing en zaakskeuze worden bij die teams in samenspraak tussen politie en OM gebaseerd op een onderbouwde prioritering vanuit maatschappelijke schade en risico's. In plaats van focus op het aantal aan het OM aangeleverde verdachten, is de aanpak gericht op een breed interventiepalet van proactieve en reguliere onderzoeken, aangevuld met alternatieve en innovatieve interventies. Zulke interventies zijn niet direct gericht op de opsporing, maar beogen effecten als afschrikking, wegnemen van middelen en opwerpen van barrières. In zulke teams zijn politie en OM dicht tegen elkaar aan georganiseerd, waarbij kennis en expertise gezamenlijk en voor de langere duur worden ontwikkeld en benut. Daarnaast zijn deze teams adequaat gefaciliteerd met bekwame capaciteit en ICT-ondersteuning.

### Vakmanschap

Competenties en gedrag van rechercheurs zijn in belangrijke mate bepalend voor de kwaliteit en effectiviteit van de opsporing. Politieambtenaren worden na hun basisopleiding echter niet meer getoetst op actuele kennis van bevoegdheden; medewerkers worden zelden aangesproken op de kwaliteit of kwantiteit van wat zij afleveren. Er zijn geen eenduidige eisen vanuit politie en OM waaraan een proces-verbaal, dossieropbouw en benodigde bewijsmiddelen dienen te voldoen. Uitzondering vormt het veel beter gereguleerde forensisch domein, dat zich oriënteert op de exacte wetenschappen en strakke jurisprudentie. Kwaliteitscontrole op pv's blijft in veel gevallen achterwege, schrijfvaardigheid wordt onvoldoende bevorderd en getraind. De DUO's leveren een constructieve bijdrage aan de kwaliteit en ketensamenwerking vanuit het Kwaliteitsplan OM-Politie. Een verzameling eenduidige criteria voor een goed pv wordt in 2016 landelijk als beste werkwijze beschikbaar gesteld.

Elementaire recherchevaardigheden, zoals verbaliseren, verhoortechniek en kennis van wetten en bevoegdheden, ontbreken te vaak, zelfs bij medewer-

kers in de Teams Grootschalige Opsporing. Het niet bevorderen en toetsen van vaardigheden leidt tot een tekort aan generieke vakkennis. Overigens is aangekondigd dat medewerkers in de basisteams vanaf 2017 zullen worden getoetst op parate kennis van bevoegdheden. Lege plekken binnen de opsporing worden ingevuld door personeel dat over is, terwijl er intern veel geschiktere kandidaten zijn die de functie kunnen vervullen. Beschikbaar gaat voor geschikt.

De beschikbaarheid van innovatieve opsporingstechnieken en kennistechnologie betekent dat recherchemedewerkers meer dan voorheen in multidisciplinaire teams en netwerken gaan functioneren. Op dit moment heeft de politie nauwelijks personeel in huis dat is opgeleid voor de snelle ontwikkelingen in data-analyse. Vakmanschap in de moderne opsporing vraagt om zogenoemde *21st century skills*: creativiteit, conceptuele denkkraft, schrijfvaardigheid, probleemoplosvaardigheden, communiceren, multidisciplinair samenwerken, kritisch denken, digitale geletterdheid, sociale en culturele vaardigheden, verantwoordelijkheidsbesef en zelfregulering. Nu werken traditionele rechercheurs veelal opdrachtgericht en weinig geredeneerd vanuit de waarom-vraag.

### **Houding en gedrag**

Er is veel herkenning bij vormen van oncollegiaal, onproductief en onprofessioneel gedrag. Die herkenning wordt veelal uitgesproken in combinatie met de hoop dat 'er nu dan eindelijk iets tegen gedaan wordt'. Er lijkt een organisationele stilte te zijn ingetreden over voorbeelden van afwijkend gedrag, hoewel de voorbeelden binnen de organisatie met het blote oog zichtbaar zijn. Symptomen van afwijkend gedrag lijken bij professionals geen buikpijn of schaamte meer op te leveren. Medewerkers mijden de duiding en het stellen van diagnose. De vraag 'Vinden we dit normaal en is het effectief?' wordt onvoldoende gesteld. Feedback, zelfreflectie, evaluatie en weerwoord lijken ongewenst en kunnen als niet-loyaal worden uitgelegd. In- en externe pogingen om het handelen van de politie te bekijken, stuiten op afweermechanismen, die uitingvormen zijn van structureel ongemak, op alle lagen binnen de politieorganisatie, jegens kritiek. Het openlijk door leidinggevenden (korpsleiding, recherchechefs) onderschreven belang van een goed onderbouwd, kritisch geluid ontbreekt. Rechercheurs hebben behoefte geuit aan een heldere rolverdeling: een leidinggevende die als een tuinman weet welke bomen ruimte of zon nodig hebben om te floreren, welke planten extra bemest moeten worden en welke struiken tijdig gesnoeid of verplaatst moeten worden. Onprofessioneel, onproductief gedrag mag de tuin in elk geval niet overwoekeren.

### **Sturing en leiderschap**

Leiding geven in de opsporing komt neer op het continu managen van schaarste. De opsporing lijdt onder gebrek aan slagkracht als gevolg van stroperige overlegstructuren voorwegingensturing. Dit leidt tot heenenweerschuiven met in potentie kansrijke onderzoeken, waardoor informatie intussen verouderd raakt. Leidinggevend zijn als gevolg van het sturingsconcept te veel manager en te weinig ondernemer. Effectiviteit van de aanpak van criminaliteit wordt veelal afgemeten aan het aantal uitgevoerde strafrechtelijke onderzoeken, aangehouden verdachten, afgepakt misdaadgeld en het turven van criminele samenwerkingsverbanden. Daarbij blijft het beoogde effect te veel buiten beschouwing.

Het sturingsconcept en verantwoordingsafspraken, voortkomend uit een grote behoefte aan beheersing, staan op gespannen voet met de breed gevoelde behoefte om op een lager niveau binnen de opsporing meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid te leggen. De daar gesignaleerde interventiekansen worden nu te weinig benut. Modern, autonoom leiderschap in de opsporing manifesteert zich daar waar creatief wordt afgeweken van ogenschijnlijk rigide sturingsprincipes. Het is ook hierom van belang dat intelligente, creatieve, jonge en ervaren rechercheurs, ook die later bij de opsporing zijn ingestroomd, in aanmerking komen voor leidinggevende functies. Op de werkvloer in de opsporing wordt de facto voornamelijk leiding gegeven door uitvoerende collega's met coördinerende taken, zoals OPCO, projectleider en OVD-R.

### **Verandervermogen**

De veranderopgave voor de opsporing lijkt aanzienlijk groter dan het huidige verandervermogen. Binnen de politie is te weinig veranderkundige expertise aanwezig om majeure veranderingen op de werkvloer te implementeren. Eerdere onvoldragen pogingen dragen bij aan een gesignaleerde verandermoedigheid. Er wordt vaak over verandering en vernieuwing gesproken, maar onbenoemd blijft van welke aspecten van de huidige organisatie(cultuur) of werkwijze afscheid genomen moet worden. Dit is ook verklaarbaar door de vrees om collega's intern voor het hoofd te stoten. Er is onvoldoende volmondig uitgesproken toewijding aan de verandernoodzaak.

Het innovatievermogen van het researchevak is te beperkt; successen worden onvoldoende gedeeld en geborgd. De opsporing maakt vakinhoudelijke veranderingen door, maar die gaan niet snel genoeg om de maatschappelijke evolutie bij te houden. Initiatieven voor vakinhoudelijke verbetering en vernieuwing van organisatievormen ontmoeten veel weerstand.

De politie grijpt snel naar structuuroplösungen, gericht op het wijzigen van de interne organisatie, waarbij sociale en culturele aspecten onderbelicht blij-

ven. Veelvuldig is de beleidsreflex geconstateerd, waarmee een vastgesteld probleem leidt tot een nota, een programma en opleidingen. In die klassieke veranderstrategie worden medewerkers onvoldoende bij het proces betrokken.

Wat wel gebleken effect sorteert, zijn kleinschalige vernieuwingen in diverse eenheden. Duurzame vakinhoudelijke innovatie is gebaat bij zulke kleinschalige experimenten, mits die zorgvuldig worden geëvalueerd, zodat de opsporing leert van elders opgedane ervaringen en structureel verbetert.

De politievakbonden oefenen een vorm van belangenbehartiging uit die noodzakelijke veranderingen in de opsporing in de weg staan. De opsporing is overigens binnen de besturen van vakbonden, or en cor nauwelijks vertegenwoordigd.

De politie heeft er onvoldoende blijk van gegeven haar eigen cultuur dermate nuchter en kritisch te kunnen bekijken, dat ze tijdig de noodzaak van verandering heeft onderkend. Als gevolg daarvan is de verandernoodzaak door externe partijen geagendeerd. De huidige opsporing is veelvuldig vergeleken met de failliet verklaarde warenhuisketen V&D, vanwege de overeenkomst in gebrekig besef van de verandernoodzaak.

### **Inrichting opsporingsveld en ketensamenwerking**

Het algemene beeld is dat zowel de opsporing als de daarvoor essentiële informatieafdelingen structureel overvraagd en onderbezet zijn. Deze situatie zal naar verwachting nog geruime tijd voortduren, onder meer omdat de kwalificaties van beschikbare en overgeplaatste medewerkers vaak te wensen over laat, vanwege verminderde inzetbaarheid wegens volgen of verzorgen van opleidingen, en omdat veel oudere medewerkers verminderd inzetbaar zijn. Bij de districtsrecherche kampt men vooral met een groot werkaanbod in combinatie met onderbezetting en suboptimale ICT. Daardoor worden groepsriminaliteit en de kweekvijver van de georganiseerde criminaliteit onvoldoende probleemgericht aangepakt.

De afhandeling van cybercrime en fraude in de basisteams is ontoereikend: veel slachtoffers worden hier niet geholpen en de aangiftebereidheid neemt af. Er is in de regionale eenheden bij cyberzaken geen inzicht op instroom, onvoldoende sturing op de intake en screening en onvoldoende overleg tussen OM en politie over de afhandeling. Zaken worden niet of te laat aangepakt, en er is onvoldoende capaciteit door prioritering van andere zaken.

Doordat de rechercheondersteuning vanuit gespecialiseerde diensten (forensisch, digitaal, technisch) ontoereikend is om aan de behoefte te voldoen, blijven opsporingskansen liggen, verzwakt de slagkracht in onderzoeken en zijn er lange doorlooptijden. Hier en daar zijn er beloftevolle ontwikkelingen (NFi-

DENT, Raffinaderij), maar het algemene beeld vanuit de operatiën is zorgelijk.

De opsporing is verhoekt: er is onder andere onvoldoende verbinding tussen recherche en *intelligence*, tussen recherche en blauw, en ook rechercheafdelingen onderling werken te weinig samen; districtsrecherches binnen één eenheid bijvoorbeeld, bleken overvallen in behandeling te hebben waarvan de samenhang niet werd onderkend.

Er is onvoldoende informatiesensitiviteit, waardoor informatie niet goed wordt gemuteerd en daardoor vrijwel onbruikbaar blijft; herbruikbare informatie wordt onvoldoende benut. Informatie delen in de keten verloopt suboptimaal door gebrek aan juridische kennis van onder andere de Wpg, specialistische kennis van criminaliteitsthema's is binnen de politie onvoldoende geborgd, de DRIO's werken vooral reactief en de bemensing is van onvoldoende niveau.

Wij concluderen dat onder professionals breed getwijfeld wordt aan de effectiviteit van de strafrechtsketen. Het zou te gemakkelijk zijn om dit af te doen als onnozelheid ('zoek maar een ander vak'). Het is een objectief gegeven dat, zeker in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, de strafrechtelijke afdoening te vaak mager afsteekt tegen de inspanningen die er in de hele strafrechtsketen voor nodig zijn. Dit alles moet ongerustheid opwekken bij verantwoordelijke bestuurders en professionals in de strafrechtspleging, want het kan duiden op een mogelijk existentiële crisis.

De keten heeft een mager netto-effect. Onderzoeken en vervolgingsfasen kennen lange doorlooptijden en eindigen soms met een verwaterde strafmaat. Een bredere toepassing van buitengerechtelijke afdoening stuit bij de rechtspraak en in de politiek vooralsnog op bezwaren, hoewel dit korter durend recherchecapaciteit vergt en een tijdrovende rechtsgang vermijdt.

Onvoldoende kijken naar beoogd effect heeft tot gevolg dat iedere ketenpartner primair vanuit de eigen belangen werkt in plaats van zich te richten op achterliggende maatschappelijke doelstellingen. Dit hangt samen met de onevenredig grote aandacht voor output, die in contrast staat met de wens om het effect van de opsporing centraal te stellen. De schakels van de strafrechtsketen zijn onvoldoende verbonden.

Er is een dubbelzinnige verhouding tussen de Tweede Kamer, het departement, het OM en de politie. Over het algemeen worden onvolkomenheden of ongemakkelijke waarheden die aan het licht komen in neutraliserende bewoordingen tegemoet getreden. De nadruk ligt op vrees voor implicaties in plaats van het ter harte nemen van aanbevelingen.



### Bedrijfsvoering

Er is sprake van discrepantie tussen het streven van de bedrijfsvoering naar kostenbeheersing (uitmondend in centralisering en standaardisering) versus de behoefte van de werkvloer aan flexibele en nabije ondersteuning. Daarbij kan gedacht worden aan maatwerk in opleidingen en ICT-voorzieningen.

De technische toerusting en infrastructuur van het korps (ICT, audio, video et cetera) schiet tekort en is verouderd. Tegelijkertijd wordt er door IV hard gewerkt aan het consolideren van de ICT-erfenis van 26 korpsen. In de tussentijd improviseren teams en individuen met zelf beheerde apparatuur of privéapparatuur.

Het opleidingsaanbod van de Politieacademie wordt als te star ervaren: aanbodgericht in plaats van vraaggestuurd. Het opleidingsaanbod is in omvang te mager en onvoldoende flexibel. Operationele afdelingen hebben behoefte aan meer (kortdurend) maatwerk, met een recherchebasisopleiding. Op dit moment werkt de directie HRM aan opleidingsprofielen voor de opsporing, en ontwikkelt de PA een laagdrempelige wijze van kennisoverdracht en het toetsen van vaardigheden door webapplicaties en profchecks.

Er is onvoldoende coördinatie en ondersteuning voor rechercheleiders bij implementatie van maatregelen. Dit moet naast het operationele werk gebeuren, wat belemmerend en vertragend werkt.

De bij de recherche aanwezige kwaliteit en diversiteit worden nog onvoldoende benut.

De discussie over de waarde van hoogopgeleide recherche medewerkers is curieus en achterhaald, gezien vanuit het bredere perspectief van maatschappelijke ontwikkelingen en vergelijkbare vakgebieden en organisaties in binnen- en buitenland. De twijfel komt voort uit zorg over betaalbaarheid en belangenbehartiging van zittende medewerkers. Inhoudelijk is de kwestie feitelijk beslecht.

Hoewel de waarde van hoogopgeleide medewerkers op de werkvloer onomstreden is, zijn ze niet overal goed in positie om tot hun recht te komen. Bij het benoemen van die waarde bestaat bovendien gevoeligheid bij de leiding uit vrees zittende collega's tekort te doen. Er is sprake van uitsluiting die al begint bij de werving en selectie, waarbij consequent het woord *zijnstromer* wordt gebruikt. Dit werkt stigmatiserend: het impliceert een wij waar de *zij* (instromers) niet werkelijk bij horen. Bovendien komen ze niet meer van het label af; in geen andere organisatie wordt zo'n nadrukkelijk (en blijvend) onderscheid gemaakt in soorten instromers. Dit is contraproductief. Het werkt niet cohesiebevorderend en leidt tot het onvoldoende kansen geven aan, en benutten van waardevolle instromers.

De uitstroom is te beperkt om de veranderopgave te kunnen realiseren. Te veel arbeidsrechtelijke zekerheid en een baan voor het leven leiden tot verstarring en automatismen, zoals doorstroming van blauw naar de recherche, hoewel de werkprocessen wezenlijk van elkaar verschillen.

### 8.3 Aanbevelingen

1. Deze analyse is het vertrekpunt voor een strategisch verandertraject. Ga niet zoeken tot je een gewenste uitkomst vindt; er is geen gewenste uitkomst. Handel naar waarheid. Je knelpunten zijn je vrienden: blij niet defensief stoeve praktijken ontkennen, maar zoek naar zinvolle ontwikkeling. Kies er niet voor om te spinnen, maar durf professionele dilemma's onder ogen te zien en vraag dat lef ook van gezagsdragers.
2. Onder veranderkundige regie kunnen ideeën voor verbeteringen uit de organisatie opgehaald worden om te zorgen dat verandering kans van slagen maakt. Gebruik energie van de werkvloer om oplossingen te bedenken; vermijd de top-down reflex. Duurzame verandering, waaronder vakinhoudelijke vernieuwing, is vooral gebaat bij kleinschalige experimenten die zorgvuldig worden geëvalueerd om te bevorderen dat de opsporing een lerende organisatie wordt. Deel ervaringen met netwerken van collega's in het land, zodat die wederzijds leren en elkaar kunnen bemoedigen. Ga op korte termijn aan de slag met kansrijke oplossingen vanuit minimaal één team in elke eenheid en leer ervan, ongeacht hoe het experiment verloopt. Zorg dat het gebeurt!
3. Vanuit de geconstateerde verhoging van de opsporing verdient het aanbeveling organisatievormen te verkennen die de slagvaardigheid en wendbaarheid vergroten, zoals werken in kleinere teams vanuit de *commander's intent*, waarbij rechercheurs nauwer samenwerken met informatiecollega's. Het is wenselijk dat de bedrijfsvoering op deze ontwikkeling aansluit, zodat in operationele behoeften sneller wordt voorzien.
4. Trainingen op basis van veranderkundige expertise en met praktische handvatten in sociale interactie hebben meer rendement op de eigen werkplek met de directe collega's, vergeleken met willekeurige medewerkers op een opleidingslocatie. Haal dus bekwame docenten en trainers uit de Politie-academie en laat ze op locatie in de operatie praktische kennis overdragen. Naast tijdens het werk leren dus ook tijdens het werk lesgeven, zoals in academische ziekenhuizen gebruikelijk is.
5. Stem je veranderstrategie af op de afweer- en ontwijkingsmechanismen zoals beschreven in hoofdstuk 3. Die weerstand is verpakt in ogenschijnlijk onschuldige clichés. Het introduceren van het vak Argumentatiekunde in de rechercheopleiding kan wezenlijk bijdragen aan de vakinhoudelijke professionalisering én aan de debatcultuur binnen de recherche. Om weerstanden

tegen cultuurverandering te helpen overwinnen kan als *quick win* aan alle collega's in de opsporing een kaartje worden verstrekt met de belangrijkste dooedoeners tegen verbeteringsinitiatieven, plus daarbij de beste repliek.

6. Teamchef: inspireer, geef ruimte, kijk niet weg, maar corrigeer. Bescherm, begren en bekrachtig. Voor alle leidinggevendenden geldt: wees rolvast en maak een einde aan vrijblijvendheid. Maak verandering concreet door te benoemen van welke aspecten van de huidige organisatie(cultuur) of werkwijze afscheid moet worden genomen. Laat de leiding zich uitspreken over wát er 'niet meer passend' is.
7. De vraag naar wendbaarheid noodzaakt tot het nemen van maatregelen waardoor de personele bezetting daadwerkelijk aansluit bij de operationele behoefte. Daarbij kan niets, ook niet een baan voor het leven, buiten discussie worden gesteld. Kijk daarbij naar andere bedrijfstakken, zoals het voeren van mobiliteitsgesprekken bij de Koninklijke Marechaussee en de brandweer, die zijn gekoppeld aan leeftijd (bijvoorbeeld 35 jaar): 'gaan we samen door?'
8. De generatiewisseling bij de opsporing in de komende tien jaar, biedt grote kansen voor een kwaliteitssprong van mbo- naar hbo-niveau organisatie. De opsporing is gebaat bij het loslaten van het woord *zijnstromer*. Diversiteit in alle opzichten, dus niet alleen naar culturele herkomst en geslacht, is nodig om hoogwaardig personeel binnen te halen en te houden. Daarmee kan de aansluiting worden gemaakt bij veranderingen die de criminaliteit en de samenleving van de politie vergen.
9. Zittende en toekomstige rechercheurs moeten over recherchevaardigheden beschikken. Instapeis: basisrechercheopleiding voor medewerkers DR, DRR en DRIO. Investeer in zittende medewerkers, verstevig vaardigheden met permanente educatie, stel ontwikkelplan op en toets na twee jaar. Geschiktheid is de norm, niet beschikbaarheid; dit geldt voor iedereen op alle niveaus. Kijk naar buiten, benut werkervaringsplekken bij veiligheidspartners, gemeenten en OM.
10. De vraag naar meer actievermogen noodzaakt tot heroverweging van het sturingsconcept van sturen en wegen. Creëer met autonoom en adaptief leiderschap ruimte om offensiever en flexibeler te rechercheren.
11. Tactisch leidinggevende: bied ruimte, inspireer, coach en faciliteer. Neem het voortouw in de verdere professionalisering van het opsporingsvak. Selecteer zo spoedig mogelijk de knelpunten waarmee je aan de slag gaat.
12. Strategisch leidinggevende: wees rolvast. Vertrouw op de professionaliteit van operationeel leidinggevendenden, laat je goed informeren maar blijf op afstand: geen micromanagement.

Herijking is een kwestie van lange adem. Herijken moet ook niet als project worden gezien, maar als een proces. Je moet accepteren dat je nooit klaar bent: het vraagt voortdurend ontwikkelen, waarbij de collega's op de werkvloer het verschil maken.

## Appendix

### Gewenste inhoudelijke toerusting rechenmedewerkers (inbreng uit brainstormsessies)

#### *a. Specifieke recherchevaardigheden*

##### **kennis**

- kennis van strafrecht en strafvordering
- kennis van opsporingsmogelijkheden
- kennis van recherchestrategieën
- kennis van politiestructuren
- (basale kennis) van bestuursrecht / civiel recht / vreemdelingenrecht / Wpg
- op de hoogte van wat speelt in de samenleving (actualiteit / nieuws / krant)
- kennis van werkzaamheden en mogelijkheden ketenpartners
- kennis van digitale middelen / sociale media / smartphone
- kennis van andere culturen / interculturele communicatie
- kennis van communicatie / communicatie niveaus / Roos van Leary
- kennis van verhoor / generiek getuigenverhoor / standaardverhoorstrategie
- kennis van afbreukrisico's binnen de opsporing
- kennis van gezond werken / mentale kracht

De volgende kennis hoeft niet bij iedere rechercheur aanwezig te zijn, maar het is wel belangrijk dat deze kennis aanwezig is in een recheneteam:

- kennis van psychologische processen
- kennis van vreemde talen
- specialistische kennis (digitaal / financieel)

##### **vaardigheden**

- goede taal- en schrijfvaardigheid / kwaliteit proces-verbaal
- communicatief sterk / goed kunnen luisteren / gestructureerd kunnen spreken / sparringpartner ketenpartners
- analytisch sterk / tactisch inzicht / onderscheiden hoofd- en bijzaken / verbanden leggen
- teamspeler / goed in samenwerken met collega's en ketenpartners
- omgevingsbewust / ketenbewust / ondermijningbewust
- zelfreflectie / leren van fouten / zelflerende organisatie
- feedback geven en nemen / durven tegenspreken
- empathisch vermogen
- eigenaarschap / initiatief / daadkracht / motivatie
- creatief / innovatief / anders denken

- denken in mogelijkheden
- objectief / oordeel vrij / bewust van tunnelvisie
- eerst denken dan doen / geduld / vasthoudendheid
- bureauwerk ten minste zo belangrijk als veldwerk / zitvlees is geen vaardigheid, maar wel vereist / valse verwachtingen aan de voorkant pareren

De volgende vaardigheden hoeft niet iedere rechercheur te bezitten, maar het is wel belangrijk dat deze vaardigheden aanwezig zijn in een rechteam:

- helicopterview
- netwerken
- omdenken

### ***b. Kennisonderhoud***

- iedere week verplicht ruimte en tijd voor studie / profchecks
- rechercheurs activeren kennis te delen met presentaties
- periodiek een casus behandelen in het opsporingsteam / leren van het verleden / tips en tops delen
- workshops en masterclasses organiseren / actieve bijdrage rechercheurs
- wijzingen in wetten en richtlijnen delen met de rechercheurs / ruimte voor discussie
- driejaarlijkse toets / voorbeeld hulpofficieren van justitie toets / bij voorkeur in de praktijk toetsen
- juridische kennis toetsen / koppelen aan IBT-trainingen
- kennisbord (periodiek themagericht) gekoppeld aan de onderwerpen van de driejaarlijkse toets
- externe uitstapjes x-aantal dagen per jaar / omgevingsbewust
- kennisonderhoud onderdeel van functionerings- en beoordelingsgesprek
- kennisonderhoud (hoe eraan voldoen op papier zetten) voorwaarde voor toelating tot opleiding
- na opleidingen terugkomdag

Belangrijk uitgangspunt: in de praktijk toetsen heeft de voorkeur boven theoretisch toetsen. Profchecks zijn een theoretisch toetsingsinstrument; wel een goed leermiddel. In de eenheid Oost-Brabant draait een pilot waarbij juridische kennis tijdens de IBT-trainingen wordt getoetst door een docent Gewelddbeheersing en een docent Algemeen-juridisch.

### ***c. Ontwikkeling zittende medewerkers (doorstroom)***

- ontwikkeling met het vierogenprincipe / buddy / mentor / coaching
- kwaliteit benoemen tijdens briefing / dagstart
- kwaliteit onderdeel van functionerings- en beoordelingsgesprek
- visie en doelstelling delen en bespreken / rechercheurs intrinsiek motiveren

- inzichtelijk maken wat verwacht wordt van rechercheurs, hoe dit wordt getoetst en wat consequenties zijn van niet functioneren
- iedere rechercheur een POP laten opmaken en deze ook begeleiden en monitoren
- werken met kleinere rekercheteams / niemand kan zich verschuilen
- wat rechercheurs kunnen, versterken (niet nodeloos / vruchteloos investeren)
- combi zoeken in interessegebied en ontwikkeling
- bindingstermijnen koppelen aan taak / rol / werk / veranderen van werkzaamheden
- voorbeeldenboekje ontwikkelen / voorbeeld 27 proces-verbaal
- docenten op afdelingen laten meelopen / les in de praktijk
- waarde verbinden aan het afronden van opleiding / belonen / monitoren
- opleidingen inrichten op vraag praktijk en niet naar aanbod Politieacademie
- doorgroei in plaats van doorstroom
- keurmerk opsporing ontwikkelen / ISO-normen / voorbeeld niveau aangifte
- traineeschap van zes maanden om toe te treden tot recherche / aan de hand van keurmerk toetsen of iemand voldoet (vakbekwaam)
- traineeschap gekoppeld aan mentor
- hrm verantwoordelijk voor vacatures traineeschap

Over specifieke aspecten als vakmanschap in leiding geven, het borgen van opsporingskennis in de basispolitiezorg, en functieroulatie- en mobiliteitsbeleid is uitvoerige en waardevolle input ontvangen. Deze informatie is beschikbaar, maar niet opgenomen om de omvang van dit rapport te beperken.



## Afkortingenlijst

ALV	= administratieve lastenverlichting
ATH	= administratief-technisch (personeel)
AVR	= auditieve verhoorregistratie
BICC	= Business Intelligence Competency Center
BOB	= bijzondere opsporingsbevoegdheden
BOSZ	= Betere Opsporing door Sturen op Zaken
BT	= basisteam
BVH	= basisvoorziening handhaving
cao	= collectieve arbeidsovereenkomst
CAR	= cursus Algemene recherche
CIE	= Criminele Inlichtingeneenheid (nu TCI)
CJIB	= Centraal Justitieel Incassobureau
cor	= centrale ondernemingsraad
CSV	= criminele samenwerkingsverbanden
CT-Infobox	= Contra Terrorisme-Infobox
DIK	= Dienst Informatieknooppunt
DLIO	= Dienst Landelijke Informatieorganisatie
DLOS	= Dienst Landelijke Operationele Samenwerking
DLR	= Dienst Landelijke Recherche
DR	= districtsrecherche
DRIO	= Dienst Regionale Informatieorganisatie
DROS	= Dienst Regionale Operationele Samenwerking
DRR	= Dienst Regionale Recherche
DTBV	= De Toekomst Begint Vandaag
EBO	= eigenbeheerorganisatie
EOB	= Europees opsporingsbevel
FinEc	= financieel-economische criminaliteit
FIU	= Financial Intelligence Unit
FO	= Forensische Opsporing
FoBo	= frontoffice-backoffice
fte	= fulltime-equivalent
GGP	= gebiedsgebonden politie
GPS	= geïntegreerd processysteem strafrecht (zaakvolgsysteem binnen OM)
HAP-2	= Harmonisatie Arbeidsvoorwaarden Politie
hbo	= hoger beroepsonderwijs
HIC	= high impact crime
hrm	= humanresourcesmanagement
IBT	= Integrale Beroepsvaardigheidstraining



ICT	= informatie- en communicatietechnologie
IRC	= Internationaal Rechtshulpcentrum
ISO	= International Organization for Standardization
IV	= Informatievoorziening
KMAR	= Koninklijke Marechaussee
LE	= Landelijke Eenheid
LFNP	= Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie
LFO	= Landelijke Faciliteit Ontmantelen
LFCT	= Landelijk Forensisch Coördinatieteam
LIEC	= Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
LON	= Landelijk Operationeel Netwerk
MBO	= middelbaar beroepsonderwijs
MEOS	= mobiel effectief op straat
NCTV	= Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFI	= Nederlands Forensisch Instituut
NP	= nationale politie
OE	= operationeel expert
OM	= Openbaar Ministerie
OMG	= outlaw motor gang
or	= ondernemingsraad
OS	= operationeel specialist
OVC	= opnemen vertrouwelijke communicatie
PA	= Politieacademie
PDC	= Politiedienstencentrum
POP	= persoonlijk ontwikkelingsplan
POR	= Politieonderwijsraad
pv	= proces-verbaal
PVOV	= Programma Versterking Opsporing en Vervolg
RIEC	= Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RIK	= Regionaal Informatie Knooppunt
RPU	= Regeling Partieel Uittreden
RTIC	= Real Time Intelligence Center
SER	= Sociaaleconomische Raad
SGBO	= Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden
SRK	= strafrechtketen
TCI	= Team Criminele Inlichtingen (voorheen CIE)
TGO	= Team Grootchalige Opsporing
THTC	= Team High Tech Crime
TNO	= Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TvdP	= Tijdschrift voor de Politie
ULI	= Unit Landelijke Interceptie
USD	= Unit Synthetische Drugs

VAT	= verdachtenafhandelteam
VKL	= vaste kern leidinggevenden
VKU	= vaste kern uitvoerenden
VVC	= veelvoorkomende criminaliteit
wo	= wetenschappelijk onderwijs
WOD	= Werken Onder Dekmantel
Wpg	= Wet politiegegevens
ZM	= zittende magistratuur
ZSM	= Zo Snel, Slim, Samenlevingsgericht, Selectief en Simpel als Mogelijk
zzp	= zelfstandige zonder personeel



## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*.
- Argyris, C. (1993). *Knowledge for Action: a Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Argyris, C. and D. Schön (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Auditdienst Rijk (2015). *Privacy audit Wpg 2015 politie*.
- Bestrijdingsbeweging (2016). *Opsporing nu en morgen*.
- Blouw, H. de, N. Kop, J. Lam, W. Schutte, C. Sprenger, P. Gielen, F. van Wersch, H. Moors en M. van den Wijngaart (2015). *Ruimte voor professionaliteit en verbetering in de opsporing. Een praktijk-onderzoek met participatie van negen ontwikkelteams*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Braun, M. en J. van den Brink (2014). *Gouden discipline. Motivatie, wilskracht en organisatie als drijfkrachten voor excellente prestaties*. Houten: Spectrum.
- Contourennota versterking opsporing (2015). Bijlage bij Kamerstuk 29628 nr. 593, 23 november.
- Directie HRM Nationale Politie (2012). *De toekomst begint vandaag! Negen wetenschappers over het politievak 2020-2024*.
- Evers, R. (2011). *Teams door het vuur. 9 krijgsmachtlessen voor managers*. Amsterdam: Boom Nelissen.
- Figee, A. en L. van Rijn (2015). *Groepsdruk. In tien stappen naar succesvol teamgedrag*. Amsterdam: Futuro.
- Fijter, M. de (2015). *Kennis in beweging. Adviesrapport over de inzet van kennismanagement binnen de recherche van de Koninklijke Marechaussee*.
- Geer, P. van der en B. Walenkamp (1997). *Daar trappen wij niet in. Wegwijs in discussietrucs*. Utrecht: Kosmos.

Gorissen, I. en R. Johannink (2015), *De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast*. Amsterdam: Reed Business.

Groen, A. (2014). *Adviesrapport Inzicht in vertrekmotieven van de HBO+zij-instroom binnen de opsporing*.

Groot, R. de (2015). 'De ontketende recherche'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (3): 26-31.

Groot, R. de (2016). *Plan van aanpak ontwikkeling opsporing, Eenheid Zeeland-West-Brabant*.

Ham, T. van, B. Bremmers en H. Ferwerda (2014). *Wisseling van de wacht: Een verkennend onderzoek naar de opkomst van een nieuw type veelpleger*. Arnhem: Beke.

Hensen, C. (2016). 'Snelle squads voor de ING-klant'. *NRC Handelsblad*, 4 mei 2016.

Heijnsman, S. (2010). 'Toekomst van de opsporing: ontwikkelingen en scenario's'.

In: N. Kop en P. Tops (red.): *Toestand en toekomst van de opsporing*. Apeldoorn en Amsterdam: Stapel & De Koning: 23-31.

Hoefnagel, C. (2010). *Beweging in opsporing. Een onderzoek naar versnellende en vertragende factoren bij de implementatie van het Programma Versterking Opsporing door de Nederlandse Politie. Scriptie Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)*. Den Haag: (manuscript).

Hoogenboom, B. (2015). 'Met het oog op morgen'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (10) 21-27.

Hoogveld, M. (2016). *Agile managen: snel en wendbaar werken aan continue verbetering in organisaties*. Culemborg: Van Duuren Management.

Hoorn, J. van en E.J. Kasteel (2015). 'Mensen merken dat de gevestigde aanpak niet langer werkt'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (8): 12-16.

Horst, M.L. ter (2016). *Leren en samenwerken in de strafrechtketen. Succesfactoren voor teamleren in kaart gebracht*.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). *Parate kennis*.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *Opsporingsproces in Districten en Basisteams*.

Kampen, J. (2014). *Verwaarloosde organisaties. Introductie van een nieuw concept voor organisatieprofessionals*. Deventer: Vakmedianet.

Kasteel, E. en M. Hogendoorn (2015). 'We moeten boven ons eigen taakgebied weten uit te stijgen'. Interview met Wilbert Paulissen, hoofd Recherche van de Landelijke Eenheid. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (9): 10-14.

Klerks, P., C. in 't Velt, A. van Wijk, M. Scholtes, P. Nijmeijer en J. Van der Velde (2002). *De voorhoede van de opsporing: evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC.

Klerks, P. (2010). 'Visie op opsporing. Richtinggevend document voor criminaliteitsbeheersing en researchewerk in praktijk, beleid en onderwijs'. In: N.

Kop en P. Tops (red.). *Toestand en toekomst van de opsporing*. Apeldoorn; Amsterdam: Politieacademie: 67-134.

Klerks, P. (2012). 'Sturing in de opsporing: de rol van het OM als bevoegd gezag.' In:

N. Kop, R. van der Wal en G. Snel. *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Den Haag; Boom Lemma: 107-112.

Klerks, P. (2015a). 'Mislukking is geen optie'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (3): 13.

Klerks, P. (2015b). 'Structureel organisatorisch falen'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (4): 13.

Klerks, P. (2015c). 'Waardering van politiewerk'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (7): 11.

KLPD (2010). *Overall-beeld aandachtsgebieden DNR*. Driebergen: KLPD.

Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties*. Lectorale rede. Den Haag: Boom Lemma.

Kop, N. en M. van Duin (2016, in druk). 'Burgerparticipatie.' In W.Ph. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, J. Timmer en S. Pleysier. Basisboek integrale veiligheid. Den Haag: Boom Lemma.

Kop, N. en P. Tops (red.) (2010): *Toestand en toekomst van de opsporing*, 23-31. Apeldoorn en Amsterdam: Stapel & De Koning.

Kop, N. en R. van der Wal (2011). *Recherchetoestanden. Een onderzoek naar de manier waarop in de dagelijkse rechechpraktijk met obstakels wordt omgegaan*. Apeldoorn: Politieacademie.

Kop, N., R. van der Wal en G. Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Tweede druk. Den Haag: Boom Lemma.

Kort, J., M. Fedorova en J. Terpstra (2014). *Politiemensen over het strafrecht*. Amsterdam: Reed Business.

Kouwenhoven, R.M, R.J. Morée en P. van Beers (2010). *Het districtelijk opsporingsproces: de black box geopend*. Amsterdam: Reed Business.

Kouwenhoven, R.M. en L. Kleijer-Kool (2015). *Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veel voorkomende aangiftecriminaliteit*. Amsterdam: Reed Business.

Laar, R. van (2015). *Het Blauwe Afpakhuwelijk. Een huwelijk op papier in de praktische werkelijkheid*. Apeldoorn: Politieacademie.

Landman, W., M. Brussen en F. van der Laan (2011). *De mythe ontrafeld? Wat we weten over goed politieleiderschap*. Amsterdam: Reed Business.

Landman, W., R.M. Kouwenhoven en M. Brussen (2015). *Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams*. Amsterdam: Reed Business.

Leiden, I. van, B. Bremmers en H. Ferwerda (2014). *Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld*. Amsterdam: Reed business.

Leliveld, R. en M. Vink (2012). *Succesvol invoeren van zelfsturende teams*. Amsterdam: Boom Nelissen.

Liedenbaum, C., C. de Poot, E. van Straalen en R. Kouwenberg (2015). *Focus in de opsporing. Een onderzoek naar de implementatie en uitvoering van de maatregelen uit het Programma Versterking Opsporing en Vervolg en het Programma Permanent Professioneel tegen de achtergrond van het voorkomen van tunnelvisie*. Den Haag: Boom.

Lonkhuyzen, P. van (2015). *Tegenspraak. Hoe je beter wordt van dwarsliggers*. Zaltbommel: Haystack.

Malsch, M., J. Kranendonk, H. de Keijser, H. Elffers, M. Komter en M. de Boer (2015). *Kijken, luisteren, lezen: De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachtenverhoren*. Amsterdam: Reed Business.

Meershoek, G. (2016). 'Innovatie in de frontlijn van de opsporing'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 78 (1): 23-25.

Ministerie Veiligheid & Justitie (2014). *Veiligheidsagenda 2015-2018*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid & Justitie.

Mullainathan, S. en E. Shafir (2015). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.

Musscher, P. van en R. Straver (2016). 'De inrichting van basisteams; principes om aan vast te houden'. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 78 (2): 6-12.

Nap, J. (2014). *Macht ten goede?! Sterke arm in een complexe samenleving*. Apeldoorn: Politieacademie.

Nap, J. (2015a). *Rijker verantwoord. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV) en het lectoraat Waardevolle praktijkontwikkeling*.

Nap, J. (2015b). 'Een nieuw vertrekpunt, niet een nieuwe blauwdruk'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (3): 32-34.

Neven, E. (2015). 'Heeft het blauwe weefsel de uitsluiting van politievrouwen bevorderd?' *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (10): 18-20.

Openbaar Ministerie en Nationale Politie (2014). *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: Openbaar Ministerie en Nationale Politie.



Paasen, B. en C. Sander (2014). *FGP Antwerpen. Advies naar aanleiding van een ervaringsperiode bij FGP Antwerpen, afdeling Drugs*.

Painter, A., J. Schifferes en B. Balaram (2015). *Safer together: policing a global city in 2020*. London: Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce (RSA); Metropolitan Police.

Peters, J. en M. Weggeman (2009). *Het Rijnland-boekje. Principes en inzichten van het Rijnland-model*. Amsterdam: Business Contact.

Politieonderwijsraad (2015). *Personeelsopbouw van de politie en het probleem van de opsporing* (2015). Den Haag: POR.

Poot, C. de, R. Bokhorst, P. van Koppen en E. Muller (2004). *Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Princen, M. (2015). *De gekooide recherche: Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*. Amsterdam: Prometheus.

Princen, M. (2015). 'De gekooide recherche, een tussenbalans'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (3): 22-25.

Project SPL Laboratoria (2015). *Recherche in ontwikkeling*. Reader Laboratoria Opsporing.

Rauh, K. (2011). *Net werkte het nog. 'Netwerkend werken' binnen de opsporing. Een onderzoek naar duurzame adoptie en verspreiding van innovaties*. Utrecht: z.u.

Rijen, M. van (2013). 'Gezagspositie politie onder druk door laag opleidingsniveau'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 75 (5): 6-8.

Roobeek, A. en M van der Helm (2009). *Netwerkend werken en intelligent opsporen. Een meervoudige uitdaging voor de politie*. Zoetermeer: KLPD.

Rotmans, J. en M.J. Linden (2014). *Verandering van tijdperk: Nederland kantelt*. Boxtel: Aeneas.

Salet, R. en J.B. Terpstra (2012). *Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Salet, R. (2015). *Opsporing, tegenspraak en veranderende frames. Een onderzoek naar tegenspraak in grootschalige rechercheonderzoeken. Dissertatie.* Nijmegen: Radboud Universiteit.

Sinek, S. (2015). *Begin met het waarom. De Gouden Cirkel van ondernemen.* Amsterdam: Business Contact.

Smit, A. (2015). 'Weerbaarheid in vakmanschap: Inzichten uit vijf jaar wetenschappelijk onderzoek'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (10): 28-34.

Smit, A. (2016). 'In een weerbaar team zijn problemen bespreekbaar'. *24/7 34* (4) 20-23.

Sollie, H. en N. Kop (2013). *Burgerparticipatie bij opsporingsonderzoek Venne: Ervaren van politie eenheid Zeeland-West-Brabant & de mening van burgers.* Apeldoorn: z.u.

Terpstra, J. (2015). 'Hoe en waarom FOBO vastliep?' *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (6): 22-26.

Tops, P. en E. van der Torre (2015). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit.* Den Haag: Boom Lemma.

Torre, E. van der, M. van Duin en E. Bervoets (2013). *Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap.* Amsterdam: Reed Business.

Trio opsporing (2014). *Landelijk werkingsdocument opsporing.* Z.p., z.u.

Valkenberg, S. (2015) *Op denkles. Hoe wapenen we ons tegen 'Iedereen heeft zijn eigen waarheid' en andere modieuze denkbeelden.* Amsterdam: Ambo Anthos.

Veld, R. in 't (2015). 'Over de reorganisatie van de politie; enige bestuurskundige observaties'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (10): 15-17.

Vlek, F. (2015). 'ALV op het kruispunt: op zoek naar het goede spoor'. *Het Tijdschrift voor de Politie* 77 (6): 6-13.

Vliet, P. van, C. Smit-Rietveld, H. Gelevert, M. Hasberg en A. Kernkamp (2014). *Technologieradar Veiligheid 2014. Relevante technologische ontwikkelingen als input voor (kennis- en) innovatieagenda's*.

Vries, A. de en F. Smilda (2014). *Social media: het nieuwe DNA. Een revolutie in opsporing*. Amsterdam: Reed Business.

Werkgroep Welten (2013). *Eindrapport Traject Operationeel Leiderschap Nationale Politie*. Apeldoorn: Politieacademie.

Wijk, A. van en I. van Leiden (2016). *Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing*. Arnhem: Beke.

Wintzen, E. (2007). *Eckart's Notes*. Rotterdam: Lemniscaat.

## Colofon

**Uitgave**

Politieacademie

Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde

**Datum**

juni 2016

**ISBN**

978-90-79149-83-4

**Oplage**

1000 exemplaren

**Productiebegeleiding**

Communicatie & Marketing, Politieacademie

**Vormgeving**

Clic-design bv, Enschede

**Omslagontwerp:**

Mixed Media, Bussum

**Drukwerk:**

De Bink, Leiden

**Meer informatie:**

[lectoraat.criminaliteitsbeheersing@politieacademie.nl](mailto:lectoraat.criminaliteitsbeheersing@politieacademie.nl)

© 2016 Politieacademie

Behoudens door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de Politieacademie, die daartoe door de auteur met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.



Politie en Openbaar Ministerie stellen in de Contourennota versterking opsporing vast dat diverse ontwikkelingen de rechtshandhaving, en daarmee de opsporing, voortdurend voor nieuwe uitdagingen stellen. Deze uitdagingen zijn inmiddels zo groot, dat van politie en OM een fundamentele herbezinning op de opsporing wordt gevraagd.

Het boek Handelen naar waarheid is een verslag van de zoektocht van de auteurs in samenwerking met veel betrokken collega's, om de werkelijkheid onder ogen te zien. De conclusie is dat versterking van de opsporing dringend nodig is, maar het maakt ook zichtbaar dat de richting en energie van de verandering zullen voortkomen uit de benoemde sterktes: de betrokkenheid, vindingrijkheid en het doorzettingsvermogen van veel collega's en de vele vernieuwende beste werkwijzen.

