

Criminele Inlichtingen Eenheden: dilemma's en kansen

Dr. N. Kop

Nicolien Kop is lector Criminaliteitsbeheersing & Recherche-kunde aan de Politie-academie.

Voor veel mensen is het werk van de CIE onbekend terrein. Hoewel er allerlei ideeën en beelden zijn over het werk van de CIE hangt er altijd iets geheimzinnigs rondom deze eenheid die heimelijk en gesloten te werk gaat. In dit artikel wordt de CIE belicht. En dat is bijzonder, want tot nu toe is er slechts een beperkt aantal openbare publicaties over deze eenheid beschikbaar. Het doel van dit artikel is (enig) inzicht te geven in het werk van de CIE en de vraagstukken waarmee deze eenheid wordt geconfronteerd.

De kerntaak van de CIE is heimelijke informatie-inwinning ter ondersteuning van de opsporing. Hierbij gaat het in principe om ondermijning en high-impact crime, zoals de zware en georganiseerde criminaliteit bij mensenhandel, wapens, moord, drugs en kinderporno. Vaak is de informatie afkomstig van personen uit het criminele milieu zelf. Andere taken van de CIE zijn het signaleren van nieuwe ontwikkelingen in de criminaliteit en het leveren van een bijdrage aan veiligheidsbeelden (de intelligence-functie).

Ontwikkelingen in de opsporing

De omgeving waarin de politie opereert is aan grote veranderingen onderhevig en dat geldt ook voor de CIE. De globalisering vertaalt zich in een groot aanbod van buitenlandse criminelen waarover lastig informatie is in te winnen. Daarnaast betekent de toenemende verwevenheid van onder- en bovenwereld dat de opsporing ook effectief moet kunnen werken in milieus waarin men dat voorheen niet

deed, zoals de financiële wereld en de vastgoedsector. Verder was er voorheen alleen de CIE voor burgers die exclusief meldingen wilden doen waarbij hun anonimiteit is gewaarborgd. Maar tegenwoordig kunnen zij ook contact opnemen met Meld Misdaad Anoniem, klachtenlijnen of gebruikmaken van de klokkenluiderregeling. Tot slot zijn er momenteel volop organisatorische veranderingen gaande. De komst van de Nationale Politie, de centralisatie van het veiligheidsprobleem zoals verwoord in de Strategie Aanpak Criminaliteit (2010-2015), de toegenomen nadruk op het presterend vermogen van de politieorganisatie en het Intelligencegestuurde Politiewerk (IGP) zijn ontwikkelingen die ook voor de CIE nieuwe werkwijzen vereisen. Al deze ontwikkelingen zijn voor de CIE aanleiding geweest samen met het OM na te denken over een nieuwe koers. De voorzitters van het Landelijk Platform CIE-officieren van justitie (LPC) en het Landelijk Platform van CIE-chefs (LPCC¹) hebben daarom een onderzoek geïnitieerd dat tot een rapport heeft geleid: *Bundeling van kracht: over professionalisering, presterend vermogen en (bovenregionale) samenwerking van de CIE.*² Tevens zijn er in het kader van professionalisering en samenwerking negen pilots gestart (zie kader). Het onderzoek en de pilots laten zien met welke dilemma's de CIE wordt geconfronteerd.

Vraagstukken CIE

In het onderzoek komen vraagstukken en dilemma's naar voren met betrekking tot de organisatie en de werkvloer van de CIE. Op zes van deze vraagstukken wordt in dit artikel verder ingegaan. Eigenlijk zou het goed zijn alle onderzoeksresultaten breed te delen, al was het maar om de lezers te laten zien wat een unieke positie de CIE binnen de opsporing heeft en wat voor een mooi en belangrijk werk zij verrichten. Maar het moge het duidelijk zijn dat de afscherming van de methodiek en de identiteit van de informanten de allerhoogste prioriteit heeft. Over sommige zaken kan ik vanwege die geheimhouding dus niet uitweiden.

» De vele ontwikkelingen zijn voor de CIE aanleiding geweest samen met het OM na te denken over een nieuwe koers



Pilots in uitvoering:

1. Ontwikkeling van een landelijk 'zwacri'-register

Een landelijk zwacri-register versterkt de samenhang tussen de CIE-en en maakt bovenregionale samenwerking en informatie-uitwisseling beter mogelijk. Deze pilot heeft als doel de kaders voor een landelijk zwacri-register te schetsen.

2. Delen van CIE-intelligence anders dan bij proces-verbaal

Binnen deze pilot worden de diverse wijzen van informatiedeling geordend, geïnformeerd en afgestemd op de behoefte van de afnemer(s).

3. CIE in relatie tot FinEC en vastgoed

Deze pilot heeft als doel de kennis op dit aandachtsgebied te vergroten en het daadwerkelijk opbouwen van een informatiepositie hierop.

4. CIE in de digitale wereld

Sociale media hebben inmiddels een vaste plek veroverd in de menselijke communicatie. In deze pilot worden mogelijkheden van het gebruik van internet binnen de CIE onderzocht.

5. Samenwerking tussen CIE en Werken onder dekmantel (WOD)

Hoewel CIE en WOD hun werkzaamheden veelal in de dezelfde criminele omgeving uitvoeren, wordt informatie en expertise vooral ad hoc uitgewisseld. Deze pilot heeft als doel de samenwerking tussen CIE en WOD structureel te versterken.

6. Profiling

De keuze welke runners een potentiële informant benaderen en de wijze waarop dit gebeurt, wordt momenteel vooral gebaseerd op gezond verstand. Binnen deze pilot wordt bekeken of dit proces verder geprofessionaliseerd kan worden.

7. Analyse landelijk opererende Criminele Samenwerking Verbanden (CSV's)

Doel van de pilot is afspraken te maken over de (uniforme) wijze van het delen van informatie en het samenstellen van landelijke CSV's.

8. Analyse bovenregionale verbanden

Deze pilot heeft als doel te komen tot een bovenregionale sturing van de informatie-inwinning op CSV's.

9. Bovenregionaal pro-actief uitnuttigen van informatieposities

Doel van deze pilot is om te komen tot bovenregionale sturing van gerichte informatie-inwinning op subjecten (vakjargon voor mensen waarover de CIE informatie wil verwerven).

» Opmerkelijk is dat er tot op heden geen landelijk zwacri-register bestaat

1. RIO of recherche?

Het merendeel van de CIE-en valt onder de (regionale) informatieorganisatie (RIO) en een beperkt aantal onder de opsporing c.q. divisie recherche. Hoewel aan beide varianten voor- en nadelen kleven, lijkt het erop dat de CIE in de nabije toekomst onder de RIO wordt georganiseerd. De CIE komt hierdoor verder van de opsporing/recherche af te staan. Aanhangers van de recherchevariant vinden dat dan ook het grootste bezwaar van deze organisatiestructuur. Het belangrijkste argument vóór het onderbrengen bij de informatiepoot is dat beschikbare informatie door het opsporingsapparaat in den brede kan worden benut. In algemene zin kan een ieder zich hierin vinden, maar voor de CIE ligt dat een tikkeltje gevoeliger: sommigen denken dat de kans groter is dat informatie 'op straat' komt te liggen en hierdoor herleidbaar is naar een informant. De afscherming van informanten is essentieel in het werk van de CIE. Als die afscherming niet kan worden gerealiseerd, is dit een 'doodzonde' die soms ernstige consequenties kan hebben voor een informant en de geloofwaardigheid van de CIE. Het risico van deze doodzonde wordt echter niet weggenomen door een organisatiestructuur (onderbrengen bij de recherche of de RIO), maar alleen door professioneel handelen van goed opgeleide medewerkers.

2. Zware (zwacri) of ook midden-criminaliteit (midcri)?

Wat voor type informatie moet de CIE ten behoeve van de opsporing verzamelen? De inzet van de CIE is in principe op 'zwacri-waardige' informatie, toch blijkt dat er in de praktijk de laatste jaren in toenemende mate informatie wordt verzameld die als 'midcri' wordt geclassificeerd. Dit soms 'laaghangende fruit' is verleidelijk om te plukken en heeft direct meerwaarde voor de districtsrecherche. Natuurlijk zijn beide soorten informatie waardevol voor het opsporingsproces, maar de vraag is wel waartoe de CIE op aarde is. De criminaliteit en speerpunten op de Nationale intelligence agenda (NIA) breiden zich verder uit en de hoeveelheid prioriteiten en aandachtsgebieden nemen toe,

ook voor de CIE. Om enerzijds de CIE goed tot zijn recht te laten komen en anderzijds ook duidelijk te zijn in wat afnemers van hen kunnen verwachten, is een duidelijker afbakening nodig. Als de algemene mening is dat de CIE ook op andere dan zwacri gebieden moet acteren, dan dient dit gewijzigd te worden in de Regeling Criminele Inlichtingeneenheden.

3. Zelfmelders of actief werven?

Een deel van de informanten komt via (politie)collega's of via anonieme meldlijnen, maar in het merendeel van de gevallen heeft de CIE te maken met de zogenaamde zelfmelders – mensen die op eigen initiatief informatie met de CIE delen. Men is dan dus afhankelijk van wie zich meldt. In de nieuwe manier van denken moet de CIE niet wachten op deze mensen, maar zelf meer actief op pad gaan om geschikte potentiële informanten te werven (de NIA is leidend). Daarvoor moet eerst gekeken worden welke interessante personen zich dicht bij het subject bevinden over wie men informatie wil hebben, om die vervolgens gericht te benaderen (in vakjargon ook wel 'koud aanlopen' genaamd). Op deze manier bepaalt de CIE zelf met welke informanten zij praat.

Het opbouwen van goede en betrouwbare informatieposities op gevoelige thema's als mensenhandel is lastig, dat kost tijd en geduld. De praktijk toont echter aan dat het succesvol kan zijn. Wanneer er op nationaal niveau nieuwe prioriteiten worden benoemd, kost het de CIE vaak veel tijd om een informatiepositie op zo'n thema op te bouwen. Het is het dan wel te hopen dat die prioriteit voor een langere periode blijft bestaan, anders kan weer van vooraf aan worden begonnen. Een andere hieraan gerelateerde vraag is of alle regio's even zwaar op alle prioriteiten moeten inzetten. Deze vraag is des te meer relevant bij de vorming van de Nationale Politie.

4. Geheimzinniger dan nodig?

Afnemers van CIE-informatie, dat zijn met name de regionale en districtsrecherche, hebben over het algemeen weinig zicht op het werk van de CIE en weten vaak ook niet goed wat men van hen kan verwachten. De geheimzinnigheid die om de CIE heen hangt, wordt soms als vervelend ervaren. Daarbij geeft de CIE soms aanwijzingen waardoor een tactisch team wordt geholpen, maar het gebeurt ook dat de CIE informatie verstrekt die niet past in het gekozen scenario van het team (bijvoorbeeld ontlastende informatie voor een verdachte). Uit ons onderzoek komen zowel positieve (meerwaarde en waardevolle info) als negatieve oordelen over de CIE naar voren. Het belangrijkste kritiekpunt is dat de CIE te veel naar binnen is gericht en dat er een discrepantie is tussen hetgeen afnemers verwachten en wat de CIE daadwerkelijk aan informatie levert, met als gevolg dat sommige afnemers teleurgesteld raken in de CIE. Een ander beeld dat in de gesprekken regelmatig wordt geschetst, betreft de thema's waar de CIE op runt (verdoevende middelen en wapens), de manier waarop de CIE



Foto: Reel Dijkstra

Er bestaat bij een deel van de afnemers een klassiek en oubollig beeld van de CIE.

werkt (ouderwets, traditioneel in het café) en de kledingstijl van de runners (spijkerbroek, T-shirt, gypies en leren jack). Kortom, er bestaat bij een deel van de afnemers een klassiek en oubollig beeld van de CIE.

Uit ons onderzoek blijkt dat deze beelden vaak onterecht in stand worden gehouden door 'verhalen' uit het verleden. Om te laten zien hoe het werkelijk zit, geeft elke CIE tegenwoordig voorlichting in de eigen regio, bij het OM en bij de zittende magistratuur. Uiteraard gaat dat zo ver als de bescherming van personen en operaties dat toelaat. In de praktijk is er dus openheid over de werkwijze, maar veel geheimzinnigheid (vaak door runners) gedurende onderzoeken (de operatie).

De CIE doet overigens niet alleen 'geheimzinnig' naar afnemers, ook met collega CIE-en wordt slechts in beperkte mate informatie gedeeld. Men is vooral gericht op de eigen regio. Opmerkelijk is dat er tot op heden geen landelijk zwacri-register bestaat. Hoewel dit vooral een ICT-probleem is (in de praktijk wordt informatie nog steeds per post verstuurd), kan hierdoor informatie niet of onvoldoende worden gedeeld tussen de verschillende regio's.

Uit het onderzoek blijkt enerzijds dat de geheimzinnigheid die rondom de CIE hangt soms wel wat wordt gekoesterd, anderzijds ontstaat er door de in gang gezette veranderingen langzaam maar merkbaar meer openheid. Het artikel dat u nu leest is hiervan een goede illustratie, want het aantal publicaties over de CIE is tot op heden op de vingers van één hand te tellen.

5. Verhouding vraag (korps) en aanbod (CIE)

De thema's op de NIA zijn leidend voor de opsporing, dus ook voor de informatie-inwinning van de CIE. Aangezien deze op een abstract niveau zijn geformuleerd, vindt er een expliciete vertaling naar en prioritering van regionale

thema's plaats. De mate waarin op de benoemde thema's informatie wordt ingewonnen verschilt echter nogal. In de ene regio lukt het beter om informatieposities op te bouwen bij de benoemde prioriteiten dan in een andere regio. De CIE zit in de lastige situatie dat er enorm veel informatie beschikbaar is, maar dat slechts een (klein) deel van deze informatie wordt afgenomen. Opvolging is niet gegarandeerd, soms vindt die helemaal niet plaats, soms pas na een aantal weken of maanden, waardoor de informatie al weer verouderd is. Eigenlijk zit de CIE wat dat betreft in een spagaat, waarbij hun informatieaanbod enerzijds en de informatievraag vanuit de korpsen anderzijds onvoldoende op elkaar aansluiten. Een CIE heeft dus niet altijd de informatie die een team verwacht, maar op andere onderwerpen goede informatie die niet wordt opgepakt omdat er voor het korps geen prioriteit is. Dit is lastig, de CIE heeft wat dat betreft baat bij een betere en nadrukkelijker sturing. De stuurploegen kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. De CIE kan zeker bijdragen aan het verhogen van de slagkracht (heterdaadkracht) in de opsporing als er sprake is van meer flexibiliteit in de aanpak (dit betekent geen lange projectvoorbereiding meer). Op basis van het totale beeld kunnen slimme interventiestrategieën worden ontwikkeld. Hiervoor is de samenwerking tussen de opsporings- en informatiepoot van essentieel belang.

6. Hoe werkt de CIE samen met anderen?

De samenwerking (band) tussen de verschillende CIE-en is hecht. Maar doordat het merendeel van de CIE-en vooral regionaal is gefocust, is er toch in beperkte mate zicht op de informatiebehoefte en -posities van CIE-en uit andere regio's en BOD-en. De samenwerking met andere partners en diensten gebeurt vooral ad hoc, belangrijke samenwerkingspartners voor de CIE zijn de unit Werken onder dek-

» Meer uniformiteit in de werkwijzen van de CIE is noodzakelijk

mantel (de vroegere infiltratieteams), het team getuigenbescherming en de observatieteams. In intensiteit wisselt deze samenwerking per regio sterk. Verder laat het onderzoek zien dat de samenwerking tussen de CIE-leidinggevenden en CIE-officieren van justitie goed verloopt. Maar liefst 84% van de CIE-leidinggevenden en 95% van de CIE-officieren is hierover (zeer) positief. Vanuit beide perspectieven laat de samenwerking zich kenschetsen door een transparante, respectvolle relatie die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen in elkaars deskundigheid en verantwoordelijkheden. In alle verrichtte onderzoeken die het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde de laatste jaren heeft uitgevoerd, hebben we nog niet eerder kunnen constateren dat politie en OM zo positief over de onderlinge samenwerking zijn als bij deze groep.

Conclusie

Hoe de CIE er in de nabije toekomst uitziet, is op het moment van schrijven van dit artikel nog niet helemaal duidelijk, maar dat er meer eenduidigheid komt in de organisatiestructuur ligt voor de hand. Een reële optie lijkt een organisatie met tien regionale CIE-en onder de paraplu van de RIO's, en één – in gewijzigde vorm – NCIE ondergebracht bij de landelijke informatie organisatie (LIO). Dit betekent dat de CIE zich positioneert als onderdeel van het reguliere informatieproces zoals het NIM predikt. De Strategische beleidsgroep Intelligence (2010) stelt dat de vorming van de nationale politie kansen biedt voor de verdere verankering van het Nationaal Intelligence Model (NIM): de ontwikkeling van de politie naar één intelligence-gestuurde politieorganisatie. Informatiebewustzijn is van invloed op het delen van informatie. Hiermee wordt bedoeld dat niet de informatie die er is, maar de informatie die wordt gedeeld de waarde bepaalt. Intern maar ook met partners, gericht op het effect in de aanpak van veiligheidsproblemen. De consequentie van de informatiestrategie is dat er meer uniformiteit komt binnen de tien nieuwe gebieden (regio's), ook wat de informatiehuishouding betreft. Onafhankelijk van de organisatiestructuur is en blijft de lokale bekendheid van de CIE essentieel voor het contact en werken met informanten. Lokaal opereren sluit overigens

niet uit dat er informatie op nationaal niveau wordt binnengehaald.

Naast een eenduidige inrichting en sturing is meer uniformiteit in de werkwijzen van de CIE noodzakelijk. De nadruk op het presterend vermogen en het intelligence-gestuurd politiewerk dwingt tot nieuwe werkwijzen. Klantgerichtheid en professionele deskundigheid van alle medewerkers van de CIE zijn hierbij belangrijke aandachtspunten. In die zin is er (ook) binnen de CIE een professionaliseringslag nodig en dat betekent een investering in kennis en vaardigheden die binnen de CIE Nederland ontwikkeld dienen te worden: bijvoorbeeld op financieel gebied maar ook op specialistische terreinen als milieu, mensenhandel en internet. Werving en selectie van runners met een wat ander profiel (denk aan recherchekundigen) is het overwegen waard. Ook wat opleidingen betreft liggen hier voor de Politieacademie kansen op vernieuwing.

Het siert de CIE dat zij in deze tijden vol onzekerheden een onderzoek hebben laten uitvoeren door de Politieacademie en de uitkomsten (onder meer) hebben gebruikt als bouwsteen voor hun toekomstvisie. Door het onderzoek werd een vergrootglas op de CIE gelegd en werd duidelijk dat er naast positieve aspecten ook nog een weg te gaan is. De huidige ontwikkelingen bieden daarvoor verschillende mogelijkheden en kansen. Voorbeelden zijn het benutten van sociale netwerken (in het onderzoek 'virtueel runnen' genoemd), het inzetten van anders opgeleiden, beter in staat zijn om landelijke CSV's op te stellen (door krachten van alle CIE-en te bundelen en over één landelijke 'zwaari-bak' te beschikken) en een intensievere samenwerking met andere eenheden. Voortborduren op de unieke samenwerking tussen politie en OM die op het gebied van de CIE is ontstaan, draagt bij aan stappen die inmiddels worden gezet. De onderzoeksresultaten en de negen pilots hebben de basis gelegd voor het visiedocument Bundeling van kracht, waarbij professionalisering, het presterend vermogen en de samenwerking van de CIE centraal staan. Op een deel van de onderzoeksuitkomsten (organisatiestructuur en prioritering) moet op nationaal niveau een duidelijke keuze worden gemaakt, op een ander deel heeft de CIE zelf direct invloed (onder andere werkwijze, professionalisering). Dit tezamen zal de unieke bijdrage dat de CIE aan de opsporing verschafft alleen maar verder versterken. <<

1) Hierin zit een brede vertegenwoordiging van de CIE-en van politie, BOD-en, Rijksrecherche en Koninklijke Marechaussee.
2) Het onderzoek werd in opdracht van de Board Opsporing van de Raad van Korps-

chefs (RKC) uitgevoerd door onderzoekers van de Politieacademie vanuit het Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde en de School voor Recherche (teams bijzondere opsporing en intelligence). Dataverzame-

ling vond plaats door middel van literatuurstudie, gestructureerde vragenlijsten en interviews. Dit artikel is gebaseerd op het genoemde onderzoeksrapport. Het rapport zelf heeft de status vertrouwelijk en kan niet worden ingezien.