

Heterdaadkracht organiseren

Shanna Mehlbaum is onderzoeker bij de politie, eenheid Amsterdam. Ivo van Duijneveldt is senior-adviseur bij Andersson Elffers Felix. Roel Holvast en Debby van Arkel zijn onderzoekers bij de Politieacademie.

Heterdaadkracht is de laatste jaren een populair begrip bij de politie en noemer voor allerlei initiatieven en activiteiten. Denk aan Burgernet, 3-ringen model en het Real Time Intelligence Center. Het verhogen van heterdaadkracht is een doelstelling van het ministerie van Veiligheid en Justitie en gericht op het verhogen van het aantal heterdaadaanhoudingen bij slachtoffermisdrijven. Uit twee recente onderzoeken door de auteurs blijkt echter dat er in de praktijk verschillende opvattingen zijn over wat heterdaadkracht precies is. Ook is het maar de vraag of heterdaadkracht voor elk delict de beste aanpak is. Om heterdaadkracht daadwerkelijk te laten landen op de werkvloer is maatwerk nodig.

De aandacht voor het versterken van de heterdaadkracht van de politie vloeit onder meer voort uit de publicatie van een onderzoek van de Politieacademie uit 2007 (Van Os e.a.). Dit onderzoek was gericht op de vraag hoe de politie tot betere opsporingsprestaties kon komen. Conclusies uit dit onderzoek waren onder meer:

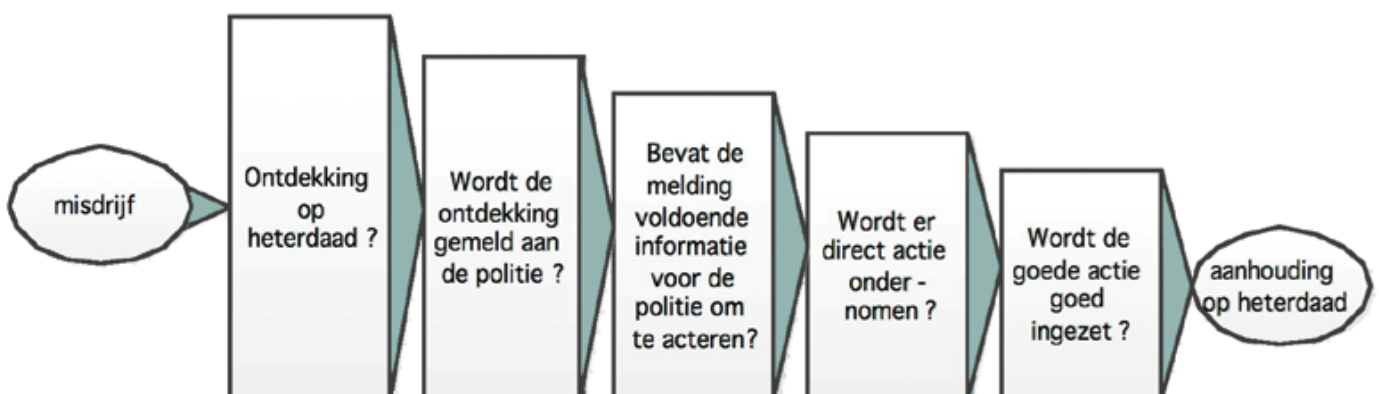
- 85% van de verdachten wordt op heterdaad aangehouden, 15% wordt achteraf gepakt
- 60% van de heterdaadaanhoudingen wordt door burgers geïnitieerd; bij de zogenaamde slachtoffermisdrijven is dit percentage 87%
- slechts 35% van burgers die ooggetuige van een misdrijf waren heeft het idee dat politie direct iets met hun informatie zou doen; 65% moet daarvan overtuigd worden
- slechts 38% van de ooggetuigen gelooft dat de politie onmiddellijk komt als je belt; 62% moet daarvan overtuigd worden

- niet meer dan 1 op de 9 waargenomen misdrijven wordt binnen enkele minuten via het spoedkanaal (112) gemeld.

Het onderzoek van de Politieacademie resulteerde in de ontwikkeling van een rendementsmodel, dat inzichtelijk maakt hoe inspanningen van de politie voor het oplossen van misdrijven renderen. Uit het model volgt dat directe opsporing naar aanleiding van een heterdaadsituatie minder inzet vergt en vele malen kansrijker is dan opsporing achteraf.

Kritische beschouwingen

Naar aanleiding van het bovengenoemde onderzoek zijn er meerdere studies geweest die deze bevindingen nuanceren dan wel kritisch beschouwen. Zo blijkt uit onderzoek van het toenmalige Korps Utrecht dat veel van de bovengenoemde aanhoudingen rijden onder invloed betrof; een



Figuur 1: Rendementsmodel heterdaadkracht

Heterdaadkracht is een diffuus begrip. De nadruk ligt op initiatieven gericht op het verbeteren van de politieorganisatie en minder op verbinding met het publiek. Heterdaadkracht dreigt daarnaast te verzanden in een beleidsterm, terwijl er in de praktijk behoefte is aan concrete handvatten. Een strategische visie is wenselijk en er is maatwerk nodig: op lokaal niveau dient de inzet van heterdaadkracht bekeken te worden per veiligheidsprobleem.



delict waar de politie weinig invloed op heeft en dat doorgaans ook geen slachtoffers kent (Wouters en Ponjee, 2009). Ook nader onderzoek naar de effectiviteit van de aanhoudingen lijkt op basis van dit onderzoek wenselijk, omdat het sepotpercentage iets lager is bij delicten zonder heterdaad-aanhoudingen. Tot slot kan nog gesteld worden dat bij sommige misdrijven de kans op melding klein is, maar dat de ernst hiervan toch opsporing rechtvaardigt (bijvoorbeeld bij levens- of zedenmisdrijven). Aan deze kritische beschouwingen is tot dusver nog weinig (beleids)gevolg gegeven. Mede door het opnemen van het verhogen van heterdaadkracht in de Landelijke Prioriteiten

Politie 2012-2014 zijn er in elke eenheid projecten, initiatieven en/of stuurgroepen om hieraan gevolg te geven. In twee recente onderzoeken is gekeken op welke wijze het versterken van heterdaadkracht plaatsvindt en welke aanbevelingen er gedaan kunnen worden om deze te verbeteren:

- In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie hebben de Politieacademie en AEF onderzoek uitgevoerd naar de werking en opbrengst van uiteenlopende initiatieven rond heterdaadkracht (Van Duijneveldt e.a. 2013).
- Onderzoekers van de Eenheid Amsterdam hebben de vraag onderzocht welke mogelijkheden de politie heeft om de heterdaadkracht bij high impact crimes te vergroten. (Mehlbaum e.a. 2013)

De onderzoeken hebben op een aantal vlakken tot overeenkomstige bevindingen geleid die de aanleiding voor dit artikel vormen. Hieruit komt onder andere uit naar voren dat een strategische visie op heterdaadkracht wenselijk is. Naast het sec presenteren van deze bevindingen willen we ook een handelingsperspectief bieden om heterdaadkracht als veiligheidsstrategie te optimaliseren.

Diffuus concept

Een eerste observatie betreft de inhoud en reikwijdte van het concept heterdaadkracht en de perceptie van dit concept binnen de politie. Beide onderzoeken wijzen uit dat het brede concept 'heterdaadkracht' voor de dagelijkse politie-

» *Er zijn verschillende opvattingen over wat heterdaadkracht precies is*



praktijk lastig hanteerbaar is. Eén van de oorzaken hiervoor is dat het concept te generiek is. Zowel in beleidsdocumenten als in de praktijk blijken er verschillende opvattingen te bestaan over wat heterdaadkracht precies is en wat er mee beoogd wordt. Heterdaadkracht komt voor als doelstelling van beleid, maar ook als middel om de veiligheid te vergroten of als resultaat ter legitimatie van beleid. Bij de vraag aan politiemedewerkers wat er met heterdaad bedoeld wordt, komen zowel repressieve (boeven vangen) als preventieve (hotspot surveillance) en proactieve (dadegerichte aanpak) opvattingen naar voren. Heterdaadkracht is al met al een diffuus concept dat op verschillende manieren invulling krijgt.

1. Initiatieven m.b.t. vergroten van het reactief vermogen

Naam	Beschrijving	Achterliggende concepten
Prio 1 voor iedereen	Alle politiemensen op straat hebben een porto met GPS.	- meer inzet (mogelijkheden) - gerichte inzet
Track en Trace	Systeem om goederen te traceren na een beroving.	- sneller lokaliseren verdachte
Meteen doorverbinden	Meldingen rechtstreeks doorverbinden naar eenheid.	- snellere inzet
Roof Coördinatie Team	Direct inzetten van expertise op straat bij een overval of straatroof.	- effectievere inzet
Roadrunner	Gerichte inzet op vlucht- en verblijflocaties bij overvallen.	- effectievere inzet
3-ringensysteem	Gerichte inzet op drie strategische 'ringen'; plaats delict, omgevingsring, virtuele ring.	- effectievere inzet
Colleganet	Aangemelde collega's krijgen in hun vrije tijd een beschrijving van delict bij hun in de buurt (via GPS).	- extra inzet
Blue Print	Combinatie van Roadrunner, 3-ringensysteem en afvangen bij mog. woon- of verblijfplaats.	- effectievere inzet

Een eerste invulling gaat over het vermogen van de politie om snel ter plaatse te komen bij een heterdaadsituatie en vervolgens de pakkans zo groot mogelijk te maken. Deze invulling legt de nadruk op het reactief vermogen van de politie. Heterdaadkracht wordt hierbij vooral gekoppeld aan de aanpak van high impact crime, zoals woninginbraken, overvallen of straatroof.

Een andere benadering is die waarbij de nadruk ligt op het samenspel tussen politie en publiek. Het vergroten van de meldingsbereidheid en het faciliteren van het publiek om heterdaadsituaties te melden staat daarbij centraal. Deze benadering is gericht op het vermogen van de politie om zich te verbinden met de ogen en oren van burgers, het vermogen om niet alleen na een melding responsief te zijn, maar om veel breder in contact te staan met het publiek. Een derde invulling van het concept heterdaadkracht legt de nadruk op het vermogen van de politie om proactief in te spelen op de specifieke veiligheidsproblematiek in een gebied. Hierbij gaat het om het gericht inzetten van capaciteit op basis van een actueel veiligheidsbeeld. Deze invulling gaat uit van een informatiegestuurde invulling van de politietaken.

De verschillende benaderingen sluiten elkaar niet uit, maar zijn in theorie juist complementair. De ruime interpretatieruimte van het begrip heterdaadkracht vraagt echter wel om een nadere uitwerking in concrete handvatten voor de praktijk. In de huidige diffuse benadering dreigt heterdaadkracht zijn toegevoegde waarde voor de praktijk te verliezen en enkel een stempel te worden voor beleidsplannen. Dat zou jammer zijn, want het begrip heterdaadkracht (heterdaad en daadkracht) heeft een positieve gevoelswaarde binnen de politie en zorgt voor een beweging die op 'buiten' gericht is. De uitdaging binnen de politie is om deze beweging te behouden en te optimaliseren op de werkvloer.

Initiatieven

Net zoals het begrip heterdaadkracht op heel verschillende manieren wordt uitgelegd, wordt er op uiteenlopende wijzen gewerkt aan het versterken van de heterdaadkracht van de politie. Deze kunnen in drie groepen worden onderverdeeld (zie ook de tabellen op deze pagina's):

1. Initiatieven gericht op het vergroten van het reactief vermogen van de politie, zodat de politie slagvaardiger

2. Initiatieven m.b.t. mobiliseren en verbinden met burgers en partners

Naam	Beschrijving	Achterliggende concepten
Burgernet	Burgers die zijn aangesloten op burgernet ontvangen een oproep van de meldkamer, bijv. bij vermissingen of straatroven.	- verhogen meldingsbereidheid - meer oren en ogen op straat
Twitter	Informereren en motiveren van burgers.	- verhogen meldingsbereidheid - meer oren en ogen op straat
Compronet	Een app waarbij burgers, politie, brandweer, ambulance, beveiligers etc. als gelijkwaardige partners samen kunnen werken bij incidenten.	- samen voor veiligheid zorgen - sneller ingrijpen bij een incident
10.000 eyes	Ludieke campagnes om burgers bewust te maken van acties die ze kunnen ondernemen om hun buurt veiliger te maken.	- verhogen meldingsbereidheid - burgers actiever krijgen

kan optreden en daarmee de kans op een heterdaadaanhouding vergroot.

2. Initiatieven gericht op het mobiliseren van en verbinden met het publiek, door de ogen en oren van het publiek meer te benutten en door de meldingsbereidheid van burgers en partners te vergroten.
3. Initiatieven om vanuit een gedegen informatiepositie meer proactief in te spelen op lokale veiligheidsproblemen, waarbij de politie informatiegestuurd optreedt.

Brede toepassing vinden initiatieven en methodieken die gericht zijn op het versterken van het reactievermogen van de politie bij een heterdaadmelding. Snel ter plaatse komen en de goede tactieken hanteren is daarbij het devies. Voorbeelden zijn de toepassing van het drie-ringenmodel en de inzet van politiehelikopters bij overvalsituaties of de inzet van technieken voor automatische nummerplaatherkenning. Dit is vooral aan de orde bij de aanpak van high impact crime, waar diverse eenheden aparte teams voor kennen.

Een vraag die uit de onderzoeken naar voren komt, is in hoeverre deze initiatieven daadwerkelijk bijdragen aan het verhogen van heterdaadkracht (hierbij uitgaande van de definitie van meer heterdaadaanhoudingen). Hoewel het enthousiasme groot is om nieuwe initiatieven te ontplooiën en te implementeren, blijkt in de praktijk dat deze initiatieven niet altijd (voldoende) geborgd zijn en worden evaluaties van de resultaten niet standaard uitgevoerd.

Burgerparticipatie en veiligheidspartners

Opvallend is, zo blijkt uit het onderzoek van de Politie-academie (2013), de beperkte inzet op het versterken van de verbinding met het publiek. Aangezien uit het onderzoek van Van Os e.a. naar voren kwam dat burgers slechts één op de negen misdrijven waarvan zij getuige zijn direct melden aan de politie en tweederde van de Nederlanders niet gelooft dat de politie direct komt als je belt, mag het vergroten van de meldingsbereidheid van burgers beschouwd worden als de grootste hefboom op het versterken van de heterdaadkracht van de politie. Een heterdaadwaarneming die niet wordt gemeld, zal immers ook niet leiden tot een heterdaadaanhouding door de politie.

De politie richt zich bij het versterken van de heterdaadkracht echter overwegend op maatregelen die haar eigen reactievermogen versterken en niet op het vergroten van de meldingsbereidheid van burgers. Burgernet kent weliswaar een landelijke dekking, maar is in wezen een reactief instrument: de politie beslist over de inzet van Burgernet om het publiek om hulp te vragen, niet andersom. Voorbeelden waarin burgers zelf initiatief kunnen nemen zijn er echter ook, zoals de pilots met Compronet in Groningen en Assen, het initiatief van Roermondse agenten om portiers van horecagelegenheden een directe sms-toegang tot de politie te geven, het project Waaks!, waarbij hondenbezitters verdachte situaties doorgeven of het initiatief van de Utrechtse politie om de oren en ogen van buschauffeurs te mobiliseren. Naast de inzet van burgers liggen er mogelijkheden op het gebied van het mobiliseren van externe partners. Hierbij kan gedacht worden aan taxibedrijven, het stadsvervoer, waardetransport, beveiligingsbedrijven en musea. Al deze instanties hebben een eigen meldkamer die (snel) extra ogen opleveren. Een ander voorbeeld is het samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen en politie in het project Cardiff in Amsterdam om zicht te krijgen op de omvang en hotspots van geweldsincidenten. Ook het programma Veilig Ondernemen valt hieronder, waarbij ondernemers en brancheorganisaties actief worden betrokken en geïnformeerd.

3. Initiatieven m.b.t. gedegen informatiepositie en informatiegestuurd werken

Naam	Beschrijving	Achterliggende concepten
Real Time Intelligence center	Na een melding wordt direct gezocht naar relevante informatie in open en gesloten bronnen.	- effectievere inzet o.b.v. intelligence
Live View	Systeem om camerabeelden van alarmcentrales, geldtransporten, etc. te sturen naar de meldkamer van politie, ambulance of brandweer.	- snellere beschikbaarheid over relevante informatie

» De politie richt zich vooral op het eigen reactievermogen, niet op de meldingsbereidheid van burgers

Maatwerk per delict

Niet elk veiligheidsprobleem vraagt om dezelfde oplossing. Het is daarom aan te bevelen per soort delict te bepalen wat de beste strategie is om het aantal misdrijven te vermindere-

ren en tot aanhouding van daders te komen. Dit geldt ook voor high impact crimes; vanwege het geringe aantal aanhoudingen valt er op woninginbraak meer te winnen door preventieve maatregelen dan door aanhoudingen. Terwijl er bij een overval een grotere kans is op een heterdaadaanhouding, omdat er vaak getuigen zijn die informatie door kunnen geven.

Ook kan er spanning bestaan tussen de nadruk op heterdaadkracht en andere politietaken. Zo is het voor het handhaven van de openbare orde niet altijd wenselijk over te gaan tot een aanhouding, omdat dit escalierend kan werken. Ook kunnen preventieve acties leiden tot minder heterdaadaanhoudingen, als er minder misdrijven plaatsvinden. Dit is voor het veiligheidsprobleem een positief effect, terwijl het wel 'ten koste gaat' van de heterdaadkracht. Daarnaast speelt mee dat veel repressieve acties ook een preventief effect kunnen hebben, bijvoorbeeld door het stoppen van stelselmatige daders.

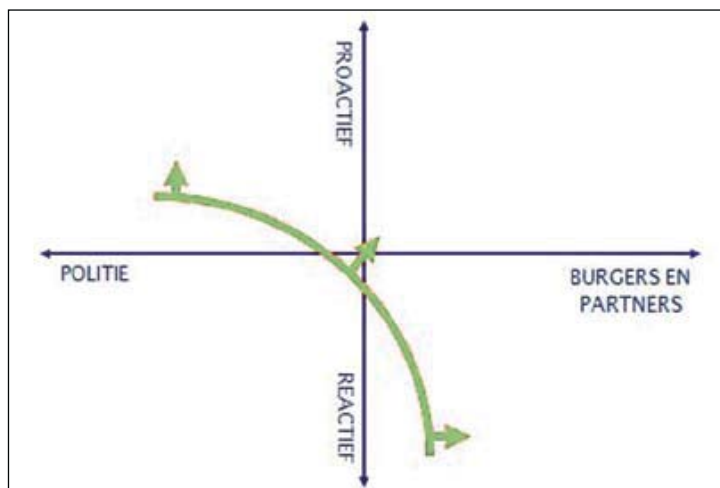
Heterdaadkracht dient dan ook beschouwd te worden als één van de strategieën die op lokaal niveau ingezet kunnen worden bij veiligheidsproblemen. Idealiter wordt door veiligheidsprofessionals gekeken welke bijdrage het heterdaadkrachtperspectief kan leveren in de betreffende aanpak. Voor de uitvoering moet dan wel helder zijn wat eronder verstaan wordt en er dient kennis te zijn over zogenaamde good practices.

Burgers, professionele opvolging en informatiehuishouding

Een volgende stap is het (h)erkennen en benutten van mogelijkheden tot verbetering. Veel initiatieven gericht op het versterken van heterdaadkracht hebben betrekking op

één van de schakels in het rendementsmodel. Hierbij kan grofweg een onderscheid worden gemaakt tussen initiatieven die gericht zijn op burgers en partners, of op het verbeteren van de opvolging door de eigen organisatie. Deze twee aspecten zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden en de aandacht moet dan ook op beide aspecten – in samenhang – gevestigd zijn bij het verhogen van de heterdaadkracht.

Ook dient er nog een derde aspect toegevoegd te worden en dat is de informatiehuishouding. Deze speelt een belangrijke rol bij het inzetten van capaciteit op de juiste plekken en tijden. Het RTIC speelt hier ook een belangrijke rol in door informatie te zoeken en te veredelen tussen de tijd van de melding en de aankomst van de noodhulp. In de praktijk heeft dit al tot meerdere successen geleid. Om maximaal rendement te halen dient zowel op strategisch (beleids) niveau, als bij lokale aanpakken gelet te worden op een samenhang tussen deze drie aspecten.



Verbeterpotentieel langs twee dimensies.

Strategische sturing

De bovenstaande bevindingen bieden gelegenheid om de mogelijkheden die heterdaadkracht biedt te optimaliseren. Het is daarbij nodig om het concept heterdaadkracht strategisch nader af te bakenen en te concretiseren. Hierbij is het de uitdaging om het belang van een heterdaadhouding te onderkennen, maar tegelijkertijd oog te hebben voor andere handelingsperspectieven zoals preventief en proactief handelen. Dit brengt met zich mee dat er niet alleen gekeken moet worden naar de zogenaamde heterdaadratio, die als generiek sturingsmiddel van weinig waarde lijkt te zijn, maar ook naar de context die van invloed is geweest op een bepaald resultaat.

Daarnaast kan strategische sturing een bijdrage leveren door te faciliteren en stimuleren dat er bij projecten die zijn gericht op heterdaadkracht, oog is voor alle drie de relevante elementen: samenwerking, professionele opvolging



Foto: ANP, Marcel Antomisse

en informatiehuishouding. Ook het evalueren en borgen van deze projecten zodat er zicht ontstaat op *best practices*, behoort tot de taken van strategische management (op nationaal, dan wel eenheidsniveau).

Probleemgerichte aanpak op lokaal niveau

Op lokaal niveau dient per veiligheidsprobleem bekeken te worden welke plek heterdaadkracht hierin krijgt. Het advies is dan ook om naast de landelijke programmatische aandacht voor HIC-zaken, heterdaadkracht vooral lokaal te benaderen. Veel kan daarbij, als onderdeel van de probleemgerichte aanpak en vanuit de lijn, lokaal georganiseerd worden. Het gaat immers om dagelijks politiewerk. Aanvullend lijkt het daarnaast zinnig landelijk in te zetten op netwerk(en) rond heterdaadkracht en de uitwisseling van good practices, met name die zich richten op initiatieven van burgerparticipatie en hun bijdrage aan het vergroten van de pakkans.

Vanuit de informatieorganisatie ligt er een uitdaging hun bijdrage te optimaliseren vanuit het RTIC en lokale veiligheidsbeelden, ook hierin kunnen ervaringen met elkaar gedeeld worden.

Nadrukkelijk willen we erop wijzen dat het bovenstaande geen betoog is voor een aparte project- of programmaorganisatie die naast de operatie komt te staan. Om de kloof tussen beleid en praktijk te verkleinen, wordt juist aanbevolen heterdaadkracht onderdeel uit te laten maken van bestaande (lokale) programma's zoals die ten behoeve van high impact crimes of informatiegestuurde politie.

Vervolg

Ter aanvulling van de lokale benadering van heterdaadkracht is er de mogelijkheid van landelijke onder-

steuning met informatiecampaagnes en instructie aan burgers over het aanleveren van 'pakkansinformatie' om meer of betere meldingen binnen te krijgen. Tot slot de heterdaadratio: als generiek sturingsmiddel is ze ongeschikt, maar wellicht is ze op specifiek niveau in combinatie met andere factoren wel bruikbaar. De mogelijkheden hiertoe dienen nog nader verkend te worden.

Borgen van kennis in de praktijk

Het investeren in heterdaadkracht aan de hand van het hierboven beschreven handelingsperspectief biedt tot slot nog een extra meerwaarde voor de politieorganisatie. Door heterdaadkracht een integraal onderdeel te maken van een probleemgerichte aanpak, hierbij ondersteund door zowel de strategische sturing als het lectoraat gebiedsgebonden politie van de Politieacademie, wordt expertise georganiseerd op de werkvloer. Dit maakt dat het verhogen van heterdaadkracht niet afhankelijk is van (landelijke) beleidsprogramma's, maar geborgd wordt bij de professionals die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering hiervan. Heterdaadkracht kan hiermee een eerste stap maken van een diffuse beleidsterm naar een praktisch handvat voor de politieprofessional. <<

Literatuur

Duijneveldt, I. van R. Holvast, D. van Arkel en P. Wijga (2013). *Heterdaadkracht organiseren*. Apeldoorn, Politieacademie. En: Mehlbaum, S. e.a. (2013). *Heterdaadkrachtig! Het vergroten van heterdaadkracht bij High Impact Crimes*. Amsterdam, Politie Amsterdam.
 Van Os, P., G. van den Brink en J. Baardewijk (2007). *Heterdaadkracht. Aanhoudend in de buurt*. Apeldoorn, Politieacademie.
 Wouters en Ponjee (2009) *Heterdaadkracht in perspectief. Onderzoek naar de Utrechtse heterdaadkracht*. Utrecht, Politie Utrecht.

>> Heterdaadkracht moet één van de strategieën zijn, er kan spanning zijn met andere taken