

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Visie op opsporingstaak van politie ontbreekt

Met de opsporingstaak van de politie blijft het behelpen. Deze is sterk gefragmenteerd, ook nu er een landelijke recherche is doorgevoerd. Wat ontbreekt, is een duidelijke visie op de opsporing, waarin ontwikkelingen aan vraag- en aanbodkant op elkaar worden betrokken. Onderzoek wijst uit dat het nog niet zo eenvoudig is om onderscheid aan te brengen naar ernst, schaal of organisatiegraad van criminaliteit.

door *Frits Vlek*

Programmadirecteur Politie en Wetenschap. Dit is een meerjarig programma voor wetenschappelijke kennisontwikkeling en overdracht op het gebied van politie en veiligheid. Het is een zelfstandig onderdeel van de Politieacademie. De auteur heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

DE POLITIE IS VAN OUDSHER ÉÉN VAN de kernspelers op het vlak van de misdaadbestrijding. Weliswaar niet de enige, maar wel één die er in de volksmond het meest toe doet en er het meest mee wordt geassocieerd. Dit beeld van de politie als *primaire crime fighter* is lange tijd redelijk ongeschonden in stand gebleven. Het is zelfs resistent gebleken tegen twee ontwikkelingen. Enerzijds de nogal ingrijpende verandering die zich in het opsporingslandschap heeft voltrokken met de onstuimige opmars van zowel de bijzondere opsporings- en inspectiediensten als de private veiligheidsdiensten, met als gevolg een sterke fragmentering en privatisering, waarbij de politie links en rechts wordt gepasseerd. Tegelijk is het opmerkelijk dat deze ontwikkeling de kern van het politiewerk nauwelijks heeft aangetast. En die is, in lijn met het nog immer dominante model, niet zo zeer gelegen in boeven vangen, maar in wat in vakjargon heet de *reproduction of social order*. Hoewel het publieke beeld van de politie als *primaire*

crime fighter in stand blijft, maakt dit nog iets anders duidelijk. Namelijk waarom een al dan niet vermeend falen of tekortschieten van juist de politie zo'n krachtige voedingsbron is van maatschappelijke onrust en twijfel over de vraag of de overheid wel voldoende haar kerntaak behartigt: zorgdragen voor rust en veiligheid. En waarom omgekeerd diezelfde overheid, lees de landelijke politiek, er alles aan gelegen is om de politie bij de les te houden en op de huid te zitten als maatschappelijke twijfel ontstaat over de kwaliteit en de effectiviteit van haar functioneren. In dit geval toegepast op haar bijdrage aan de misdaadbestrijding. En het kan nauwelijks worden ontkend dat de politie wat dit betreft publicitair in zwaar weer verkeert.

Het impliciete uitgangspunt bij dit themanummer lijkt hiermee enigszins in strijd. De suggestie is dat politie (en Justitie) op het terrein van de misdaadbestrijding heel wat vooruitgang hebben geboekt. Alleen lijkt de burger daar, gek genoeg, nog niet van doordrongen. Hoe zou dát nou komen? Ziet de burger het niet goed, op het verkeerde been gezet mischien door eenzijdige beeldvorming in de media — twee hardnekkige misvattingen, en niet alleen in politiekringen —, of gaat het misschien toch minder goed met de criminaliteitsbestrijding als we wel geneigd zijn te denken?

Het publieke beeld van de kwaliteit en de effectiviteit van de politiële opsporing wordt sterk bepaald door crises. Niet alleen van een ernst en een impact als de crisis gerapporteerd in het rapport van de Commissie Van Traa. Ook geruchtmakende zaken van al dan niet vermeend politieel en justitieel falen, waarvan we recent een aantal hebben gehad (Schiedammer parkmoordzaak, Deventer moordzaak, Lucia de B.) dragen eraan bij. Nu zijn crises als hiervoor beschreven tevens belangrijke leermomenten, ze vormen vaak de opmaat voor daadwerkelijke verandering. Belangrijk in dit verband is dan ook behalve de vraag wat zij ons leren over de toestand van de opsporing en ook of lessen daadwerkelijk worden geleerd en in praktijk gebracht. Op dit punt wil ik de politie als lerende organisatie in mijn beschouwing onder de loep nemen.

FRAGMENTATIE

De organisatie en de inrichting van de politiële opsporing kenmerkt zich door sterke fragmentatie. Die maakt het zelfs voor ingewijden lastig om een enigszins volledig en goed overzicht te hebben. De oorzaak is deels gelegen in de regiovorming en twee belangrijke inrichtingsprincipes daarbij: decentraal tenzij en de generale taakstelling. Niet alleen het ontwerp van de politiewet van 1994 is doordeesemd van het principe van 'decentraal

tenzij', het heeft ook zijn neerslag gekregen in de inrichting van de korpsen. De wet kent korpschefs en korpsbeheerders wat dit betreft de nodige vrijheid toe. Vrijwel alle korpsen echter hebben hun organisatie ingericht langs de lijnen van *Politie in Verandering*.¹ Dat wil zeggen, opgebouwd van 'onderop', met de gebiedsgebonden basispolitiezorg als breed fundament voor de maatschappelijke inbedding van de politie. De generale taakstelling maakt daarvan onlosmakelijk deel uit. De consequenties zijn tamelijk verstrekkend geweest, met name voor de inrichting, de kwaliteit en, niet te vergeten, de prioriteit van de opsporing.

Ook de organisatie van de opsporing heeft het principe van 'decentraal tenzij' gevolgd. De aanpak van de wijkgebonden, veelvoorkomende criminaliteit werd ondergebracht in de generale taakstelling van de gebiedseenheden. Wijkoverstijgende en georganiseerde criminaliteit waren voor de 'echte' recherche, die veelal op regionale schaal was georganiseerd. De hierdoor ontstane tweedeling in kleine en middencriminaliteit, liet een gat vallen inzake de aanpak van de bovenregionale, landelijke en internationale georganiseerde criminaliteit. Die werd gaandeweg het domein van een nog steeds uitdijend, bijzonder stelsel van interregionale, bovenregionale en, recent, landelijke teams en diensten, al dan niet met een functionele specialisatie (zoals de fraudeteams).

De aanpak van de veelvoorkomende kleine criminaliteit behoorde, als gezegd, tot het brede, generale takenpakket van de gebiedseenheden die de basispolitiezorg leveren. Die had daar tot voor kort nauwelijks prioriteit.² De politie in de wijk houdt zich amper bezig met opsporingsactiviteiten. Ze is overwegend bezig met het bewaren van (sociale) orde, rust en vrede, geheel in lijn met het model van de *reproduction of social order*. Pas onlangs is een even interessante als veelbelovende verschuiving waar te nemen van generale taakstelling naar integrale, gebiedsgebonden taakuitoefening. Gevoed door de opkomst van gebiedsgebonden opsporing is een praktijk ontstaan, waarbij inspanningen van wijkteams en per district georganiseerde recherche-eenheden, beter op elkaar worden afgestemd. Gevolg is dat ook wijkagenten hun wijk gaan bezien met de bril van de opsporing, en omgekeerd rechercheurs meer aandacht krijgen voor de locatiegebondenheid van veel criminaliteit en de waardevolle informatiepositie van de wijkagent hierbij. Doordat de waterscheiding tussen de beide domeinen van politiezorg eindelijk is doorbroken, kan nu eerst recht sprake zijn van een integrale taakuitoefening.

Met deze positieve ontwikkeling kan wellicht een ander wezenlijk knelpunt in de organisatie van de opsporing worden verholpen, de afhandeling van aangiftes van burgers als start van het opsporingsproces. In principe worden aangiftes van criminaliteit, specifieke delicten uitgezonderd, de-

centraal opgenomen door baliemedewerkers. Die zijn vooral geselecteerd en opgeleid om goede service te verlenen. Daarmee wordt een wezenlijk

Het belang van een goede registratie van aangiftes, met het oog op een effectieve opsporing, wordt veronachtzaamd

ander belang veronachtzaamd, dat van een goede registratie met het oog op een effectieve opsporing. Ervaren rechercheurs weten welke informatie ze van slachtoffers en/of getuigen willen hebben en, omgekeerd, hoe belangrijk bepaalde informatie kan zijn die wordt aangereikt. Maar zij krijgen een aangifte pas onder ogen nadat het

proces van opname en de screening op opsporingsindicaties is afgerond; en dat kan dagen of weken later zijn. De screening op opsporingsindicaties gebeurt veelal al evenmin door gekwalificeerd recherchepersoneel. Naar schatting wordt op deze wijze om en nabij 80 procent van het aanbod afgevangen. Een onderzoeksrapport dat binnenkort verschijnt, maakt een vergelijking met de wijze waarop men dat in Duitsland doet.³ Bekend is dat de ophelderingspercentages daar een stuk hoger liggen. Ingevolge het legaliteitsprincipe, dat de Duitse politie verplicht alle (criminele) feiten die haar ter kennis komen in behandeling te nemen, is de opname van een aangifte het begin van het opsporingproces. Die opname gebeurt door ervaren rechercheurs, met waarschijnlijk grote kwaliteitswinst en dus efficiënter en effectiever.

Terug naar de aanpak van de top van de criminaliteit: de zware, bovenlokale en internationale georganiseerde criminaliteit. Met de snelle groei van bovenregionale samenwerkingsvormen, met ieder weer hun eigen gezags- en beheersstructuren, wordt steeds meer geknabbeld aan het systeem van de autonome regiokorpsen, onder lokaal gezag en regionaal beheer. De komst van de landelijke recherche markeert een voorlopig eindstation. De volgende stap kan alleen bestaan in een landelijke opsporingdienst voor de zware, georganiseerde en internationale criminaliteit. Een soort FBI dus, waartoe onlangs ook in Engeland is besloten. Daarmee zou de functionele tweedeling die al is ontstaan, haar organisatorische vertaling krijgen in twee gescheiden politiediensten. De vraag is of ons dat verder helpt. Wat ontbreekt, is een duidelijke visie op de opsporing, waarin ontwikkelingen aan vraag- en aanbodkant op elkaar worden betrokken. Onderzoek wijst uit dat het nog niet zo eenvoudig is om onderscheid aan te brengen naar ernst, schaal of organisatiegraad van criminaliteit. Zaken die worden opgepakt door regionale en bovenregionale eenheden, vertonen in feite weinig verschil; het lijkt meer een kwestie van toeval of voorkeur

wie wat oppakt. Interessant is ook dat de kwaliteit van het werk nauwelijks lijkt te verschillen. Dit geldt ook als de lager betaalde arbeid van reguliere politierechercheurs wordt vergeleken met het veel hoger betaalde werk dat ‘Bijzondere Opsporingsdiensten’ afleveren.⁴ Het lijkt er al met al op dat de driedeling in kleine, midden- en zware criminaliteit meer ingegeven is door structuurkenmerken van de aanbodkant, dan door de wijze waarop de criminaliteit zich aan de vraagkant manifesteert.

UITVOERING

Andere belangrijke knelpunten hebben betrekking op de uitvoering en normering van de opsporing. Wat dit laatste betreft, valt nauwelijks te bevatten dat de uitvoering van de opsporingstaak nog steeds het wezenlijke ijkpunt van eenduidige kwaliteitsnormering ontbeert. De politie heeft er inmiddels zelf een begin mee gemaakt, onder meer door de standaardisering en protocollering van specifieke opsporingshandelingen in het kader van het ABRIO-project. Dit is belangrijk, maar niet voldoende. Kwaliteit zit niet alleen in procedures, protocollen of geavanceerde middelen, maar eerst en vooral in de mensen die het researchewerk verrichten. We moeten oppassen dat de stapeling van op zichzelf begrijpelijke en zinnige systeemeisen (aan vakbekwaamheid, verslaglegging, verantwoording) de ruimte voor een eigen inbreng van betrokken en bevlogen professionals, te zeer inperken of verstikken.

Cruciaal voor de kwaliteit en de effectiviteit van de opsporing is ook de kwaliteit van de informatie- en *intelligence*positie van de politie. Die is gebrekkig, zeker als de politie wordt vergeleken met bijvoorbeeld private opsporingsdiensten. De politie maakt te weinig intelligent gebruik van open bronnen en wisselt ook te weinig kennis en informatie uit met relevante partners. Nu is informatieuitwisseling binnen de strafrechtelijke opsporing ook aan beperkingen onderhevig, maar ook weer niet zodanig dat elke informatie of kennisuitwisseling daarmee op voorhand is geblokkeerd. En al helemaal niet als het niet om zaakgerichte informatie gaat, die in een strafdossier wordt opgenomen, maar om achtergrondkennis over (nieuwe) fenomenen, patronen en trends.

Dat de gebrekkige informatie- en *intelligence*positie van de politie deels ook is terug te voeren op de belabberde informatiehuishouding van de korpsen, is een apart knelpunt, waarover al het nodige is geschreven. Ik laat het hier verder buiten beschouwing.

Ik wijs op nog een andere, veelal onderschatte factor die is verbonden met de typische organisatiecultuur van de politie: haar reactieve, incident- en zaakgerichte instelling. Steeds weer valt op hoe reactief en zaakgericht

de politie te werk gaat, met name in de opsporing, waar het rondmaken van een zaak de belangrijkste drijfveer is. Daar is op zichzelf niks mis mee. Sterker nog, het wordt ook van de politie gevraagd. Probleem is alleen dat de politie als gevolg daarvan niet of nauwelijks lijkt geprogrammeerd om boven het niveau van concrete zaken uit te stijgen en te investeren in

De politie kleeft het verwijt aan van professioneel autisme

diepgaandere analyses van (toekomstige) problemen, fenomenen, risico's en patronen. Toch wordt dat ook steeds meer van de politie gevraagd.

In dit verband speelt de politie nog een andere in de cultuur

gewortelde 'eigenschap' parten: haar geslotenheid. De politie kleeft het verwijt aan van professioneel autisme: een weinig open en coöperatieve houding naar buiten, met name in relatie met verwante of zusterdiensten, in de sfeer van de bijzondere en de private opsporing. Daarmee wordt nauwelijks samengewerkt, terwijl de druk en de noodzaak toenemen. De meest voor de hand liggende en tegelijk gevoelige vorm is informatie-uitwisseling. Deze diensten beschikken over specifieke kennis en expertise, waarmee de politie haar voordeel kan doen. Niet zozeer met het oog om een strafzaak rond te maken, maar, als gezegd, om zicht te krijgen op ontwikkelingen, trends, (nieuwe) fenomenen, patronen en methoden, waarvan bepaalde criminelen of criminele samenwerkingsverbanden zich bedienen. Dat is broodnodig voor bijvoorbeeld de bestrijding van terrorisme. Een veel gehoorde klacht is echter dat de politie wel wil halen, maar niks brengen.

VISIE GEVRAAGD

Het ontbreekt de politie aan een duidelijke visie, een aansprekend concept voor de inrichting van de opsporing. Die moet mede berusten op een goed inzicht in de vraagzijde: hoe ontwikkelt zich de criminaliteit, welke vormen of fenomenen vragen om een eigen, andersoortige aanpak, enz. Het ontbreken van een richtinggevende, inspirerende visie en daarop geënte vernieuwende concepten, is temeer opmerkelijk, hoewel op zekere hoogte ook wel verklaarbaar, als je het vergelijkt met de andere kant van het politiewerk: de basispolitiezorg. Daarvoor zijn de nodige, spraakmakende concepten ontwikkeld als *community policing* en een recentere variant: *reassuring policing*.

Parallel aan de ontwikkeling van een visie over inrichting van de opsporing, moet een stelsel worden ontwikkeld met eenduidige kwaliteitsnor-

men en criteria voor de opsporing. Dit moet een ijkpunt vormen voor zowel de inrichting als de sturing en de toetsing van de opsporing. Een dergelijk stelsel laat zich alleen ontwikkelen door praktijkinzichten en ervaringskennis te combineren met theoretische noties.

Wat aparte normering en regulering behoeft, is de inzet van externe deskundigen. Dit kan variëren van wetenschappers die helpen bij fenomenanalyses, tot gedragsdeskundigen die rechercheurs ondersteunen en forensische experts die DNA-analyses uitvoeren. In alle gevallen zijn brandende vragen aan welke externe deskundigheid in welke fase van de opsporing behoefte is, welke rol en inbreng van externe deskundigen wordt verwacht, en wie die definieert en bewaakt, en niet het minst: wie als deskundigen kunnen worden aangemerkt, door wie en op grond waarvan. Met de beantwoording daarvan staan we nog maar aan het begin.

De achterliggende jaren laten zien dat de politie versneld een inhaalslag maakt voor de professionalisering van de taakuitvoering en met name de bedrijfsvoering. Alleen buitelen de vele verbeter- en vernieuwingstrajecten over elkaar heen. Niemand heeft nog het overzicht, laat staan de regie. Ook de systematische evaluatie van nut en meerwaarde, en de randcondities voor succesvolle tenuitvoerlegging, ontbreken nog teveel. Bovendien blijven veel veranderingen hangen in het beleidsdomein en ontbreekt de verbinding met de uitvoering. Niet voor niets worden ze op de werkvloer nogal eens schouderophalend afgedaan als het zoveelste speeltje van de baas. Het zal de kwaliteit van de politie zeer ten goede komen als a. vanuit de gezamenlijkheid wordt gestuurd en geregistreerd en b. nieuwe werkwijzen, instrumenten en methoden kritisch op hun toegevoegde waarde worden getoetst en c. bewezen succesvolle werkwijzen e.d. landelijk en consequent worden uitgevoerd.

HOE NU VERDER?

Kunnen we verder met de opsporing zoals die nu is georganiseerd en ingericht, of is herschikking aan de orde en wellicht ook op handen? En waarheen leidt de koers dan, naar nieuwe structuren (apart opsporingsapparaat), andere samenwerkingsvormen (internationaal, privaat-bijzonder-publiek), functionele specialisatie (fraudeteams, *cybercops*, antiterreur- of antidrugseenheden, enz.), andere aansturing? Is het landelijke opsporingsapparaat, waar we op aankoersen, het enige, logische antwoord op de (vermeende) groei van de internationale, georganiseerde criminaliteit en, van recentere datum, de dreiging van terreur? Het is leerzaam om eens over de landsgrenzen heen te kijken naar buurlanden waar, net als bij ons, het politieveld en de inrichting van de politiefunctie continu aan discussie

en (dreigende) structuuringrepen onderhevig zijn (Engeland, België).

Want nog steeds geldt de aloude wetmatigheid dat er geen optimaal bestel is om de politie of het politiewerk te organiseren en te sturen. Ernaar streven is als het zoeken naar de kwadratuur van de cirkel: het blijft altijd een kwestie van compromissen, met een open oog voor *checks and balances*. Opeenvolgende structuuringrepen, hoe verleidelijk ook vanwege hun vermeende symbolische waarde, brengen hoge invoerings- en frictiekosten met zich mee, die nauwelijks opwegen tegen aantoonbare meeropbrengsten. Wordt dat niet ten overvloede bewezen door voortdurende discussies in ons land, en de ons omringende landen, met alle structuuringrepen die zijn overwogen, gewogen en al dan niet weer verworpen of uitgevoerd? De regiovorming is destijds verkocht als een unieke operatie door haar schaal en impact, maar wel één die een optimaal, toekomstbestendig bestel zou opleveren. Wat blijkt, nog geen tien jaar later lijkt de houdbaarheidsdatum al weer overschreden.

We moeten er terdege voor waken dat de waarschuwing van de oud-burgemeester van Maastricht, Philip Houben, profetische waarde krijgt en *Politie in Verandering* tot een tautologie wordt. Politie noch politie zorg wordt er beter van.

Noten

- 1 Titel van het vermaarde visiedocument van de Projectgroep Organisatiestructuren uit de tweede helft van de jaren zeventig.
- 2 Zie wat dit betreft het onderzoek naar ontwikkelingen in het politiestraatwerk (Stol).
- 3 Vergelijkend onderzoek tussen Utrecht en Münster. Het verslag van Thomas Kruyssen en Carolien Liedenbaum verschijnt binnenkort in de reeks Politiewetenschap.
- 4 Zie ook de onderzoeken van Faber naar Fraudeteams en, recent, een vergelijking in opdracht van P&W van reguliere en bijzondere opsporing (in druk).