

Handelen naar een halve waarheid

Edward van der Torre is lector aan de Politieacademie. Pieter Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg.

Handelen naar waarheid is een rapport over opsporing in Nederland. Het is ambitieus, maar beschrijft een halve waarheid. Met een politiecentrische bril wordt naar de opsporing gekeken. Het rapport getuigt van weinig inzicht in de relevante buitenwereld van de politie. Maar ook op het politiedomein bevat het rapport lacunes. Dat is storend, te meer vanwege een opsomming van meer dan 160 interne punten en puntjes van kritiek. Het rapport is door de sterk interne blik eerder een uiting van het politieprobleem dan een oplossing.

Handelen naar waarheid is kritisch. Het is als een band die leegloopt: nu alle lucht (kritiek) er uit is, valt er geen nieuwe kritiek op de politie te vrenzen. Met de waarheid in de hand, kan de politie gaan werken aan een toekomstagenda voor de opsporing. Over de interne politieorganisatie zijn er weinig of geen kritiekpunten die niet ergens een plaatsje hebben gekregen, dus aanmerkingen op de politieke opsporing zijn een gepasseerd station, in die zin dat het inmiddels zelfkritiek is.

Het rapport is een slecht geordende opsomming van (vooral interne) problemen en probleempjes waar je als lezer in verdwaalt. Er is nauwelijks analyse: veel bomen, geen bos. Dit maakt een gebruikelijke bespreking onmogelijk. We stellen enkele thema's aan de orde, verwijzen naar het rapport en presenteren vooral een redenering die aanvult en corrigeert.

Een interne blik

Handelen naar waarheid is politie-centrisch, met weinig oog voor ontwikkelingen in de (criminele) maatschappij, in het lokaal bestuur en bij RIEC's. Het zegt weinig over de maatschappelijke impact van georganiseerde misdaad, terwijl enige notie daarvan nodig is voor steekhoudende aanbevelingen.

Het rapport legt de verantwoordelijkheid voor de haperende opsporing vrijwel geheel bij de politie. Daardoor ontbreekt aandacht voor de verantwoordelijkheid bij anderen, zoals het OM, de rechtspraak, het lokaal bestuur, de Belastingdienst of het kabinet. Burgemeesters, die lange tijd vergaande invloed hadden op het gezag en beheer over de politie, gaven voorrang aan het bewaren van de orde en rust. Lokaal bestuur en politie raakten verweven en ze lieten de georganiseerde misdaad in veel opzichten betijen. Generalistische wijkteams hadden wel wat anders aan hun hoofd dan misdaad. Als de wijkagent maar beschikbaar was en de aanrijtijden een beetje klopten, dan was het wel goed. De kwantitatief en kwalitatief dun bezette rechercheafdelingen konden geen vuist maken. Ze richtten zich, na de Schiedammer Parkmoord en na de schok over lage oplossingspercentages, eenzijdig op (ernstige) aangiftedelicten. Grootschalige onderzoeken (TGO's) slurpten veel politiecapaciteit op. Zo zien georganiseerde criminelen het graag.

Het gaat hier niet om jij-bakken, maar om rekenschap van de wezenlijke politiek-maatschappelijke inbedding en afhankelijkheid die het politiewerk kenmerkt. Ook, en in toenemende mate, wat betreft opsporing. Door het politiecentrisme heeft het rapport mondjesmaat aandacht voor het toenemende maatschappelijke belang van de aanpak van ondermijning en voor de rol van het binnenlandse (lokaal) bestuur daarbij. Daardoor mist het ontwikkelingen die cruciaal zijn voor de toekomst en verbetering van de opsporing.

Een fnuikend monopolie

In tegenstelling tot het rapport, denken wij dat de problemen van de recherche in belangrijke mate te maken hebben met het de facto monopolie dat de politie lange tijd heeft gehad. Vooral ten aanzien van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit, maar tot op zekere hoogte ook bij andere misdaad. De politie bepaalde zelf welke zaken ze oppakte, hoe ze dat deed en hoe ze daar verantwoording over aflegde. Het was in belangrijke mate een gesloten

» ***Een slecht geordende opsomming van vooral interne problemen***



circuit, waarin hooguit een officier van justitie toegelaten werd. Maar in stuur- of weegploegen domineerde én domineert het blauw, zeker in het voortraject.

Zo'n monopolie lijkt prettig, maar is op termijn fnuikend voor de kwaliteit van de politie opsporing en voor de moraal. Op onderbezette rechercheafdelingen is werk afhouden een klassiek coping-mechanisme. Focus van de politie op High Impact Crime (onder meer woninginbraak, overvallen) is op rechercheafdelingen deels nuttig, maar ook een excuus om niet al te veel informatie te verzamelen over de *Highest Impact Crime* in ons land: de georganiseerde drugscriminaliteit, inclusief investeringen met drugsgeld in vastgoed, grond en bedrijven in alle soorten en maten. Dit resulteert in een opsporings- en informatie-gat dat door anderen (lokaal bestuur, RIEC/LIEC, verzekeraars, branches, particuliere bureaus) meer en meer wordt gedicht, vooral omdat de georganiseerde misdaad dichtbij is voor lokale bestuurders, gemeenteambtenaren en bedrijfsleven.

Externe druk

Met de toegenomen rol van vooral het lokaal bestuur bij de aanpak van ondermijning, neemt de externe druk op de opsporingsinspanningen van de politie toe. Bestuurders, gemeenten, de RIEC's en anderen praten mee over prioriteiten en aanpak. Er is daarin meer en meer sprake van gezamenlijkheid. De aard van die aanpak varieert steeds sterker qua invalshoek (strafrecht, bestuursrecht, fiscaal, communicatief, sociaal) en object: zeker niet alleen klassieke CSV's, maar ook groepen, personen, rechtspersonen, families, locaties (straten, bedrijventerreinen) of branches.

Zo'n aanpak vergt informatie-uitwisseling en analyse. Die analyses kunnen niet blijven steken op casusniveau (bomen zonder bos) en ze kunnen ook niet louter of vooral worden gebaseerd op 'bewezen' strafrechtelijke of fiscale dossiers. Immers, het overgrote deel van de georganiseerde misdaad raakt wél het politiek-maatschappelijk functioneren, maar is niet terug te vinden in dossiers.

Toch blijven juist veel politieanalyses steken op casusniveau (gekende kopstukken, CSV's en soms de nodige restinformatie), met een sterke nadruk op 'harde en bewezen' informatie. Dreigingsbeelden of criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) zijn juist weer zo abstract, dat ze het

binnenlands bestuur en de basisteams niet weten te overtuigen en te mobiliseren. De externe druk vraagt om betere misdaadanalyses dan de politie doorgaans levert.

RIEC's: aanjagers

Verschillende RIEC's hebben hun meerwaarde als aanjager al dubbel en dwars bewezen met zogenoemde 'Ondermijningsbeelden' die wél activeren. Effectieve ondermijningsbeelden baseren een fenomeenanalyse op concrete signaaldossiers (over personen, rechtspersonen en locaties) die zijn gebaseerd op harde informatie en/of op levensechte en geloofwaardige signalen. Dit wordt verzameld bij politie, OM, Belastingdienst en gemeenten.

Daarbij valt op hoeveel gemeenteambtenaren van verschillende afdelingen weten over georganiseerde misdaad. En hoe vaak ze wijzen op zaken die niet of mondjesmaat in beeld zijn bij politie en justitie. Dit is niet vreemd. Het is het logische product van de decennialang verwaarloosde opsporing. Criminelen wandelen stadhuizen in: om vastgoed of grond te kopen, om vergunningen aan te vragen, voor een afspraak met de wethouder, om een uitkering aan te vragen of om mensen in te laten schrijven als bewoner.

Goede ondermijningsbeelden activeren de ene categorie burgemeesters, want ze drukken hen simpelweg met de neus op de feiten. Maar ze zijn tegelijkertijd een uiting van de bestuurlijke alertheid die andere bestuurders en gemeentelijke apparaten inmiddels al enige tijd tonen. Een en ander leidt vervolgens tot agendering in het lokale driehoeksoverleg en daarmee tot externe druk op basisteams en districten. Dat is geen gemakkelijke realiteit voor de politie.

Basisteams en districten: VVC en HIC

Basispolitiemensen krijgen te maken met allerlei georganiseerde misdaad. De huidige basisteams beschikken over generalistisch geschoold personeel, met de wijkagent als boegbeeld en met hooguit taak-accenthouders. De senior tactische opsporing dient de zaakgerichte aanpak van veelvoorkomende criminaliteit te coördineren en te verdedelen. In de praktijk wordt daartoe vaak een klein onderdeel ingericht en dit blijkt (meer dan) redelijk te werken (Terpstra e.a., 2016).

Echter, het gaat letterlijk en figuurlijk om een 'klein' deel van de lokale misdaad. Volgens het Toewijzingskader Opsporing

legt de districtsrecherche zich toe op de probleemgerichte aanpak van VVC en op de incidentgerichte aanpak van High Impact Crimes. Het gaat dus steeds om aangifedelicten. Wie pakt in het basisteam of district de *Highest Impact Crime* aan, dus de georganiseerde ondermijnende misdaad? Bij een lopend onderzoek gaf een operationeel expert een cynisch antwoord: “Als een drugs crimineel het basisteam in had mogen richten, dan had hij het precies zo gedaan.”

Er dient een te lange weg te worden afgelegd alvorens informatie van basispolitie mensen, waaronder wijkagenten, over georganiseerde misdaad leidt tot opsporingsactiviteiten. De zogenoemde Gebiedsscans Criminaliteit en Overlast worden in stedelijk gebied door uitvoerende basispolitie mensen geregeld wel aangegrepen om de ondermijnende (drugs-)criminaliteit krachtig te agenderen.

Literatuurstudie: een onmogelijke lacune

Handelen naar waarheid bevat een lange literatuurlijst met een opmerkelijke lacune. De vuistdikke analyse van *Het nationale politiekorps* van Fijnaut (2012) ontbreekt. Sterker, de literatuurlijst bevat geen enkele publicatie van Fijnaut. Bij empirisch onderzoek kan dat. Maar bij de ambities van het rapport is dat net zoiets als een documentaire over Ajax maken zonder dat Johan Crujff ter sprake komt.

Fijnauts boek uit 2012 bevat steekhoudende evaluatiepunten ex-ante ten aanzien van de (politiële) opsporing. Hij wijst scherp op fundamentele knelpunten. Wellicht soms te scherp, maar fundamenteeler dan de losse punten in *Handelen naar waarheid*.

Fijnaut constateert dat er bij de inrichting van de basisteams onvoldoende is nagedacht over de sterkteverdeling over de basisteams, en evenmin over de vraag over welke middelen en vaardigheden een basisteam zou moeten beschikken voor het lokale politiewerk. Hij stelt vast dat de basisteams een soort XL-variant zijn van de generalistische wijkteams uit voormalige gemeentepolitie- en regiopolitiekorpsen, terwijl de beperkingen van dergelijke teams in het afgelopen decennium zichtbaar zijn geworden in tekortschietende opsporingsprestaties. Tel hierbij op, zo vervolgt hij, dat de capaciteit van de districtsrecherche tekortschiet.

Alles bij elkaar leidt de inrichting van de nationale politie tot een onevenwichtige taakuitoefening, waarvan onder meer de opsporing de dupe is, want de brede politietak ‘(...) wordt versmald tot veiligheidsproblemen die zich grotendeels lokaal afspelen. Het gevolg is dat allerhande andere grote problemen (...) die altijd wel een lokale dimensie hebben maar hierom nog niet kunnen worden gereduceerd tot lokale problemen, onwillekeurig op de tweede plaats komen (...)’ (Fijnaut, 2012, p. 459).

Aanbevelingen

Het goeddeels negeren van externe belangen, kwaliteiten en motieven om de georganiseerde misdaad te bestrijden, is niet zomaar een onderbelicht punt. Het overladen rapport mist zowel een belangrijke oorzaak van de malaise als een cruciaal aangrijpingspunt voor verandering. Het geeft

enkele gebruikelijke oplossingen, die ook het rapport weer voorstelt (leiderschap, een betere opleiding, cultuurverandering), mogelijk de benodigde scherpte om nu wellicht binnen de politie wél tot betekenisvolle vernieuwing te komen.

Toch kunnen ook de aanbevelingen in het rapport niet bekoren. Deels liggen ze voor de hand (deels nuttig, maar weer sterk intern en deels gericht op een laag analyse niveau) en opmerkelijk veel aanbevelingen zijn weinig precieze positiviteitsuitingen, zoals ‘Je knelpunten zijn je vrienden’.

Wij formuleren bondig enkele aanbevelingen die (in gang gezette) verbeteringen een belangrijke impuls kunnen geven, met gebruikmaking van (steeds) hoger opgeleid politiepersoneel.

1. Zorg voor stevige personele uitbreiding van de districtsrecherche en pas het Toewijzingskader aan. Maak op districts- en basisteamniveau ruimte voor projectmatige opsporing van georganiseerde ondermijnende criminaliteit: gebaseerd op informatie van onderop en buitenaf, uitgevoerd door tijdelijke multidisciplinaire teams van 5 tot ongeveer 15 politiemensen en/of externen.
2. Investeer in het LIEC en in de RIEC's. Ze zijn onmisbare aanjagers die externe druk én steun mobiliseren voor politie en justitie. Verdubbel minimaal hun budgetten. Zorg bij de RIEC's voor een goede multidisciplinaire mix van personeel (ook jong, hoog opgeleid en zonder rotsvaste arbeidspositie) en bedenk dat dit nergens anders in het speelveld op die manier mogelijk is, zeker niet binnen de politie met weinig arbeidsrechtelijke flexibiliteit.
3. Als wij ervaren recherchebazen vragen om een shortlist van knelpunten te noemen en om als spiegelbeeld daarvan een aanbeveling te doen, dan staat steevast in de top-3: verbetering en versterking van de strafrechtketen. Als dit niet gebeurt, zullen alle inspanningen suboptimaal blijven. Hier wordt al lang over gepraat en ook *Handelen naar waarheid* stipt het aan. Verbetering van de kwaliteit van de dossiers en versnelling van het strafrechtelijke proces zijn cruciaal voor de kwaliteit en moraal van het researchewerk. <<

Literatuur

- Cyrille Fijnaut, *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam: Bert Bakker 2012.
- S. Huisman, M. Princen, P. Klerks en N. Kop, *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam, 6 mei 2016.
- J. Terpstra e.a., *Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*, Amsterdam: Reed Business 2016, Reeks Politiewetenschap nr. 88