

1

Politie-innovatie in context: aanpak en onderzoeksopzet

Voor de politie vormt de bestrijding van drugscriminaliteit een duurzaam en beeldbepalend vraagstuk (Wever, 2020). Dit boek beschrijft hoe de politie in de eenheid Brabant-Oost een vernieuwende werkwijze ontwikkelt om drugscriminaliteit terug te dringen. Deze ontwikkeling kreeg aanvankelijk de naam Kaderloos Opsporen (KO) en werd later aangeduid als Kort Cyclisch Werken (KCW). Zij is ontstaan vanuit de wens om georganiseerde (drugs)criminaliteit effectiever aan te pakken.

In dit boek schetsen we het ontstaan van KO en de verdere ontwikkeling die de methodiek heeft doorgemaakt. Daarbij wordt zichtbaar hoe deze voortkomt uit de concrete ervaringen van de ontwikkelaars (of grondleggers), die zowel de ruimte nemen als krijgen om de methodiek verder te verfijnen. Ondanks steun vanuit de leiding, de grote inzet van de ontwikkelaars en de behaalde successen, verloopt de invoering binnen de eenheid aanvankelijk moeizaam. Uiteindelijk slaagt het experiment echter wel en krijgt KCW als nieuwe manier van werken een vaste plaats binnen de eenheid. De vraag waarom dit proces zo is verlopen en welke lessen hieruit te trekken zijn, staat centraal in dit verhaal.

Daartoe beschrijven we de ontwikkeling van KO vanuit het perspectief van de ontwikkelaars; dat doen we dicht op hun huid, door ze in real-time te volgen en op cruciale momenten in de ontwikkeling van KO aanwezig te zijn. Het is een vorm van *thick description*, een term die in de sociale wetenschappen wordt gebruikt voor gedetailleerde beschrijvingen van sociaal-culturele fenomenen; dit gaat verder dan de direct waarneembare feiten en schetst ook de context, emoties, gedachten, symbolen en sociale structuren die in die fenomenen aanwezig zijn (Geertz, 1973).

Opsporing van drugs in drievoud

KO (of KCW) kan een waardevolle aanvulling op het politie-instrumentarium zijn, zo is onze veronderstelling, en past in een derde categorie van opsporingsstrategieën, naast reguliere opsporingsonderzoeken en de ‘integrale’ aanpak van ondermijning, die de afgelopen decennia gaandeweg ontstaan zijn, vooral in het lokale en regionale politiewerk. We lichten de drie strategieën kort toe (bijlage 1 gaat er verder op in).

Allereerst *het reguliere opsporen van strafbare feiten, de meest klassieke en veelvoorkomende strategie*. De politie verricht, onder leiding van het Openbaar Ministerie, opsporingsonderzoeken, waarin ze bewijs verzamelt tegen verdachten van strafbare (drugs)feiten met als doel waarheidsvinding en – indien passend – vervolging. Deze onderzoeken zijn vaak sterk ingekaderd: voorstellen voor een onderzoek moeten worden voorgelegd aan stuur- en weegploegen, die oordelen over het belang van het onderzoek en de kans op een succesvolle afloop. In de drugswereld gaat het vaak om tijdrovende onderzoeken, waarin inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden nodig is en waarin hoge eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de bewijsvoering. In de loop van de afgelopen decennia hebben zich hierin de nodige veranderingen voorgedaan. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden (infiltratie, heimelijk observeren, werken met beschermde getuigen, opnemen vertrouwelijke communicatie (OVC)). De ontwikkeling van technologische middelen heeft grote impact gehad, waarbij aan het overnemen van criminele websites kan worden gedacht, maar vooral aan het verkrijgen van toegang tot het PGP-berichtenverkeer tussen criminelen. Volgens betrokkenen is dat een gamechanger in de opsporing van (drugs)criminelen geweest: het was niet langer ‘zaak zoekt bewijs’, maar ‘bewijs zoekt zaak’. Het heeft in ieder geval geleid tot een sterke toename van strafzaken en veroordelingen. Ook op het niveau van de basisteams en de regionale rechteams zijn wel cryptodata gebruikt in het opsporingswerk; in elke eenheid bestaan zogenoemde Crypto Analyse Teams (CAT’s).

Ten tweede heeft *de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit* de afgelopen tien jaar voet aan de grond gekregen. Voor zo’n brede aanpak wordt al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw gepleit, maar deze komt vanaf ongeveer 2010 in een soort stroomversnelling (Tops & Van der Torre, 2024). In samenwerking met ‘partners’ zoals gemeenten, Belastingdienst/FIOD, douane en de arbeidsinspectie wordt, onder de vlag van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC), aan lokale criminele casus gewerkt. Door informatie van de

verschillende partners bij elkaar te brengen (in ‘verrijkte’ RIEC-casus), zou beter inzicht ontstaan, en door interventiemogelijkheden te combineren (te weten een combinatie van strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale interventies) zou effectiever ingrijpen mogelijk zijn. Ook dit zijn vaak tijdrovende trajecten, waarin het bijeenbrengen van de informatie van verschillende partijen een complexe aangelegenheid is en waarbij altijd weer de vraag is of er uiteindelijk bij de betrokken partijen voldoende capaciteit en prioriteit bestaat om afgestemd te interveniëren. Meer operationeel is doorgaans de samenwerking – vaak ook in RIEC-verband – in bestuurlijke interventieteams. Daarin werken gemeentelijke handhavers en toezichthouders nauw samen met de politie en vele andere partners (arbeidsinspectie, douane, FIOD enz.). Doel is vooral om criminele processen te verstoren; deze activiteit ligt daarom dicht tegen het derde repertoire.

Ten derde kan de politie inzetten op *verstoring van criminele voortbrengingsprocessen*. Doelstelling is dan niet zozeer om criminelen achter slot en grendel te krijgen, maar om hun bedrijfsprocessen zodanig te verstoren dat het voor hen ingewikkelder wordt om ze tot een goed einde te brengen en de revenuen ervan op te strijken. Deze verstoring kan zowel in de fase van de productie plaatsvinden, in de fase van de distributie en handel, en in toenemende mate ook in de fase van het witwassen en investeren van financiële opbrengsten. Deze interventieoptie is deels geboren uit nood vanwege het tekort aan opsporingscapaciteit. Dit betekent in de praktijk dat in een fors aantal drugszaken, zoals bij het ‘oprollen’ van hennepplantages of synthetische drugslabs dan wel bij de inbeslagname van cocaïne of andere eindproducten, in principe geen uitgebreid opsporingsonderzoek plaatsvindt. Kaderloos opsporen is in deze categorie te rangschikken, en is daarmee weer een variant op eerdere activiteiten die bekend stonden onder namen als ‘tegenhouden’ of de ‘korte klap’. Deze strategie is de afgelopen jaren ook wel enigszins in een verdomhoekje terechtgekomen, omdat zij uitdrukking zou zijn van gemakzuchtig politiewerk en bovendien de ‘zware jongens’ ongemoeid zou laten. Zij kan echter, in samenhang met de andere strategieën wel degelijk een meerwaarde hebben. Al was het alleen maar omdat de andere strategieën te maken hebben met – en deels oorzaak zijn van – een vastgelopen en dichtgeslibde strafrechtketen.

Deze drie strategieën hoeven elkaar geenszins uit te sluiten en kunnen naast elkaar bestaan. Sterker nog, men kan zelfs stellen dat zij in een ideale situatie elkaar aanvullen en dat steeds per geval bekeken kan worden wat de meest effectieve strategie is. In de praktijk is dat vaak lastig realiseerbaar, omdat toeval, persoonlijke voorkeuren of

organisatorische routines ook een belangrijke rol spelen. Wel kunnen we stellen dat de drie strategieën een dynamisch karakter hebben, in die zin dat zij zich in de loop der tijd ontwikkeld hebben en een veranderde invulling hebben gekregen.

Inspiratiebronnen

Het concept van Kaderloos Opsporen is in de praktijk al werkende weg ontwikkeld door twee medewerkers van de politie-eenheid Brabant-Oost, Sjoerd de Rooter en Marcel Wijnings; wij noemen ze in onze analyse de ‘ontwikkelaars’ of ‘grondleggers’ van het concept, of ook wel de ‘operationele veranderaars’. In de ontwikkeling van het concept laten zij zich vooral leiden door de praktische ervaringen die zij in hun dagelijkse werk opdoen; die zijn aanleiding voor verdere doordenking en uitbouw van hun concept. Soms maken zij ook gebruik van meer algemene concepten en theorieën waar zij in hun werk of opleiding tegenaan lopen; daar horen bijvoorbeeld het concept van *The infinite game* bij, waar een van de ontwikkelaars in het kader van zijn studie mee in aanraking komt (Sinek, 2019). Ook sluiten zij aan bij de binnen de politie veel gebruikte benadering van barrièremodellen (c.q. *crime scripts*), die zij op een eigen manier interpreteren en gebruiken. De ‘Houtskoolschets’-opsporing, die vanuit een landelijk programma is ontwikkeld, wordt door hen gebruikt als duidelijk wordt dat die ruimte geeft voor eigen initiatief en professionele doorontwikkeling. Zij omarmen die concepten vooral vanuit pragmatische overwegingen: omdat zij woorden geven aan vraagstukken waar ze in de praktijk tegenaan lopen of omdat ze inhoudelijke of strategische ruimte geven om hun benadering verder te ontwikkelen.

Het concept van Kaderloos Opsporen, althans de uitgangspunten en ideeën waarop het gebaseerd is, heeft ook verwantschap met eerdere ontwikkelingen binnen de politieorganisatie. Bijvoorbeeld met het concept van *Tegenhouden*, dat aan het begin van deze eeuw vanuit de politie is ontwikkeld. Er bestaat een smalle en een brede variant van (Van Soomeren et al., 2004). In de ‘smalle’ variant wordt het gezien als een vorm van ‘slim (strafrechtelijk) opsporen’, waarbij men afstapt van de gedachte dat elke interventie tot strafvervolgning moet leiden. Het doel is veeleer om een maximaal rendement te behalen met de middelen die de politie (en het OM) tot hun beschikking hebben om criminaliteit tegen te gaan. Het richt zich op het effectief verstoren van criminele activiteiten, zonder daarvoor langdurige opsporingsonderzoeken in te

zetten. Die vormen immers een zware belasting voor politie en strafrechtketen, zonder altijd tot de gewenste effecten te leiden. Naast deze smalle variant van tegenhouden, ontstaat er ook een ‘brede’ variant, waarin het concept zo ongeveer wordt gelijkgesteld aan alle vormen van criminaliteitspreventie. Omdat de politie daarmee sterk in het vaarwater van het openbaar bestuur terechtkomt, zonder hierover serieus met het openbaar bestuur van gedachten gewisseld te hebben, boet het concept al snel aan betekenis in (Van Soomeren et al., 2004).

De smalle variant van *Tegenhouden* heeft verwantschap met een rechnerstrategie die veelal wordt aangeduid als die van de ‘korte klappen’. Die wordt wel omschreven als een vorm van rechercheren waarbij in een opsporingsonderzoek korte gerichte actie(s) zonder gebruikmaking van verregaande opsporingsmethoden worden uitgevoerd.¹ Daarmee kan de doorlooptijd van een onderzoek beperkt worden gehouden tot een periode van circa zes weken tot drie maanden. Deze korte onderzoeken hebben qua opgelegde straffen een vergelijkbaar ‘rendement’ als langduriger onderzoeken, zo is gebleken;² zij lijken overigens niet zozeer succesvol door hun korte duur, maar vanwege de wijze van werken, waarbij langdurige besluitvormingsprocedures worden vermeden en concrete kansen die zich voordoen tijdens een onderzoek worden aangegrepen. Dergelijke korte onderzoeken hebben ook nadelen, omdat de achtergronden en de oorzaken van de gepleegde misdrijven veelal niet worden belicht. Juist vanwege deze laatste reden, zijn deze ‘korte-klap’-onderzoeken wel ter discussie komen te staan, ook al omdat zij niet vaak in staat stelden om tot de ‘grotere jongens’ in de misdaadwereld door te dringen.

Team of Teams

Gedurende de ontwikkeling van hun concept zijn De Ruiter en Wijnings geïnspireerd geraakt door het idee van *Team of Teams*, zoals bedacht door de Amerikaanse generaal Stanley McChrystal (2015). Dat idee wordt ook uitgedragen door de toenmalige politiechef van de eenheid Brabant-Oost, de baas van de twee Bossche rechneren, die het gebruikt als inspiratiebron in discussies over de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit in zijn gebied. Het Team of Teams-idee is daarom niet alleen een inhoudelijke inspiratiebron, maar stelt de

1 <https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus/Term/5385>.

2 Derde Monitor Georganiseerde Criminaliteit, p. 23.