

Speciaal blauw

Speciaal blauw

Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie
binnen de Nederlandse politieorganisatie

R.J. Morée
W. Landman
A.C. Bos

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag: Hollandse Hoogte/Spaarnestad Photo;
Marco Okhuizen (2^e en 5^e foto), David Rozing; Thomas Eberg/laif

Ontwerp:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 741 3
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2014 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Twynstra Gudde, Amersfoort

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

1	Specialisatie en despecialisatie	9
1.1	Generieke (de)specialisatiebewegingen	10
1.1.1	Specialisatiebewegingen tot de Tweede Wereldoorlog	10
1.1.2	Beperkte specialisering, maar veel maatschappelijke druk	12
1.1.3	De Projectgroep Organisatiestructuren en despecialisatie	14
1.1.4	(De)specialisatie en de regionalisering van de politie	17
1.2	Doelstelling en vraagstelling	18
1.2.1	Doelstelling van het onderzoek	19
1.2.2	Vraagstelling van het onderzoek	19
1.3	Aanpak van het onderzoek en keuze van de thema's	20
1.4	Leeswijzer	21
2	Specialisatie in theorie	23
2.1	Inleiding	23
2.2	Definitie van specialisatie	23
2.3	De afweging om te specialiseren	24
2.3.1	Buiten	25
2.3.2	Binnen	26
2.4	Verschijningsvormen van specialisatie	27
3	Verkeer	29
3.1	De politie en verkeer	29
3.2	De ontwikkeling van de verkeerstaak	30
3.2.1	Eind negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog: opkomst van verkeer	30
3.2.2	Naoorlogse periode: snelle verdere toename motorisering	30

3.2.3	Jaren zeventig tot 1993: van hoogtij specialisme naar afbouw tot generalisme	34
3.2.4	1993 tot 2012: wederopbouw nieuwsoortig specialisme en verschuiving richting opsporing	35
3.2.5	2013 en verder: verkeer binnen de Nationale Politie	39
3.2.6	Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten	41
3.3	Begrijpen van (de)specialisatie van de verkeerstaak van de politie	42
3.3.1	Specialisatie Verkeer	42
3.3.2	Politietaat als gevolg van technologische ontwikkeling	43
3.3.3	Factoren die despecialisatie inleidden	44
3.3.4	Exogene financiering blaast nieuw leven in het thema Verkeer	45
3.3.5	Stapeling van techniek kan leiden tot nieuwe vormen van specialisatie	45

4 Forensisch 47

4.1	De politie en forensische opsporing	47
4.2	De ontwikkeling van forensische opsporing	47
4.2.1	Eind negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog: opkomst van de wetenschappelijke speurder	49
4.2.2	Na de Tweede Wereldoorlog tot 1993: uiteenrafeling FO-proces en groei van het vakgebied	53
4.2.3	1993 tot 2012: regionalisering en specialisatie binnen FO	54
4.2.4	2013 en verder: forensische opsporing binnen de Nationale Politie	58
4.2.5	Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten	61
4.3	Begrijpen van (de)specialisatie van forensische opsporing	61
4.3.1	Specialisatie FO	61
4.3.2	Wetenschap als aanjager: externiteit en afhankelijkheid	62
4.3.3	FO kreeg lange tijd geen prioriteit in toedeling middelen	63
4.3.4	Technologische ontwikkeling is de doorbraak	63
4.3.5	Incidenten leiden tot aanscherping	64

5 Milieu 65

5.1	De politie en milieu	65
5.2	De ontwikkeling van de politiemilieutaak	66
5.2.1	Medio jaren vijftig tot eind jaren tachtig: het ontstaan van de politiemilieutaak	66

5.2.2	Jaren negentig tot 2003: handhavingsversterking en toenemend opsporingsbesef	70
5.2.3	2004 tot 2012: een nieuw systeem voor strafrechtelijke handhaving	77
5.2.4	2013 en verder: milieu binnen de Nationale Politie	81
5.2.5	Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten	83
5.3	Begrijpen van (de)specialisatie van de politiemilieutaak	84
5.3.1	Specialisatie Milieu	84
5.3.2	De financiering: exogene financiering stimuleerde specialisatie	85
5.3.3	Het belangenspel: het ontstaan van inrichtingscompromissen	86
5.3.4	De incidenten: opbouwende maatschappelijke druk	88
5.3.5	Het institutionele veld: een relatief betekenisloze factor	89
5.3.6	Het papier: externe evaluaties hebben meer impact dan intern beleid	90
6	Financieel	93
6.1	De politie en financieel	93
6.2	De ontwikkeling van de financiële politietaak	95
6.2.1	1980 tot 1993: de 'ontdekking' van het buitgericht opsporen	95
6.2.2	1994 tot 2002: de doorontwikkeling van financieel rechercheren	98
6.2.3	2002 tot 2012: van financieel rechercheren naar financieel-economische criminaliteit	103
6.2.4	2013 en verder: financieel binnen de Nationale Politie	106
6.2.5	Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten	108
6.3	Begrijpen van (de)specialisatie van de financiële taak	108
6.3.1	Specialisatie Financieel	108
6.3.2	De invloed van maatschappelijke ontwikkelingen: gecreëerde urgentie	110
6.3.3	Ontstaan van nieuwe wetgeving: geen vanzelfsprekende specialisatie	111
6.3.4	Gelabeld geld: katalysator van specialisatie	112
6.3.5	Zelf doen of...: bijzondere opsporingsdiensten die in specialisatie voorzien	113
6.3.6	Tussen gewenste en haalbare vorm: de remmende werking van specialisatie	114
7	Digitaal	117
7.1	De politie en cybercrime	117
7.2	De ontwikkeling van de aanpak van cybercrime	118
7.2.1	Begin jaren tachtig tot 1997: ontstaan van de politieke aanpak van cybercrime	118

7.2.2	1998 tot 2005: doorontwikkeling en verschuiving paradigma cybercrime	120
7.2.3	2006 tot 2012: intensivering opsporingsspecialisme cybercrime	124
7.2.4	2013 en verder: de aanpak van cybercrime binnen de Nationale Politie	128
7.2.5	Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten	129
7.3	Begrijpen van (de)specialisatie van digitaal rechercheren	131
7.3.1	Specialisatie Digitaal	131
7.3.2	Digitalisering van de maatschappij	132
7.3.3	Incidenten als katalysator voor intensivering	134
7.3.4	Prioriteit vanuit de rijksoverheid	134
7.3.5	De invloed van techniek op (de)specialisatie	135

8 Tussen generiek en specifiek 137

8.1	Inleiding	137
8.2	Politietaken in ontwikkeling	137
8.3	Factoren die er meer en minder toe doen	139
8.3.1	Maatschappelijke ontwikkelingen	139
8.3.2	Incidenten die leiden tot maatschappelijke onrust	142
8.3.3	Beschikbare technologie voor de taakuitvoering	143
8.3.4	Ontwikkelingen in wetgeving	145
8.3.5	Geormerkt geld	146
8.3.6	Tussen politiebeleid en rijksbeleid	148
8.3.7	De institutionele context	149
8.3.8	De afwezigheid van organisatiekundige overwegingen	151
8.4	Tussen ambities en werkelijkheid	152

Literatuur 157

Bijlagen 165

1	Geïnterviewde personen	165
2	Afkortingen	166

Specialisatie en despecialisatie

Het politiewerk is in de afgelopen decennia steeds gevarieerder geworden. Wie het *Inrichtingsplan* van de Nationale Politie doorbladert en dat vergelijkt met de plannen van de te vormen politieregio's in 1993, zal naar ons idee niet tot een andere conclusie komen. De variëteit in het politiewerk wordt veroorzaakt door zeer uiteenlopende factoren, die te maken hebben met ontwikkelingen in de omgeving en de organisatie. De consequentie van deze variëteit is dat de organisatie van het politiewerk een steeds pregnanter vraagstuk wordt. Hoe kan het politiewerk 'goed' worden georganiseerd? Wat moet centraal en wat decentraal? Wat moet worden ondergebracht in een specifiek team en wat kan meer generiek? Rechtvaardigt een bepaald onderwerp een aparte functie of is een 'taakaccent' voldoende? Over het antwoord op deze vragen kan heel verschillend worden gedacht.

In het kader van de vorming van de Nationale Politie zijn recent richtinggevende keuzes ten aanzien van de organisatie van het politiewerk gemaakt. De komende jaren moeten deze keuzes worden geconcretiseerd en worden geïmplementeerd. Vervolgens moet blijken of ze werkbaar zijn en bijdragen aan de gewenste resultaten. Dit vanuit de wetenschap dat de effectiviteit van het primaire proces door veel meer wordt bepaald dan door de organisatiekeuzes die zijn gemaakt. Gelukkig maar. Dit neemt niet weg dat de organisatie van het politiewerk een relevant thema is. Een thema waarover weinig bekend is. De vorming van de Nationale Politie kan in dat opzicht ook als illustratie dienen: waar zijn de inrichtingskeuzes eigenlijk op gebaseerd? Waar worden ze door bepaald? Met de voorliggende studie willen we inzicht bieden in de organisatie van het politiewerk. Meer specifiek geven we inzicht in het vraagstuk van specialisatie en despecialisatie, een klassiek organisatiedilemma binnen de politie (Boin e.a., 2003). De vorming van de Nationale Politie is daarbij niet meer dan een voorlopig eindpunt. Op basis van een historische schets van een aantal politietaken of -thema's doen we een poging om het vraagstuk van (de)specialisatie beter te begrijpen. Hoe komen ontwikkelingen op het gebied van (de)specialisatie tot stand? Wat is hierin bepalend?

In dit hoofdstuk leiden we de studie in. We beginnen met een algemene beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van (de)specialisatie (§1.1). Daarna volgen de doel- en vraagstelling (§1.2). Vervolgens presenteren wij de keuze van de taken of thema's die een rol spelen in het onderzoek (§1.3). In de afsluitende paragraaf (§1.4) wordt de opbouw van het boek weergegeven.

1.1 Generieke (de)specialisatiebewegingen

1.1.1 Specialisatiebewegingen tot de Tweede Wereldoorlog

Het vraagstuk van specialisatie met betrekking tot het politiewerk gaat in ieder geval terug tot het eind van de negentiende eeuw.¹ In die periode werd op het niveau van de gemeentepolitie in Amsterdam en (later) Rotterdam het politiewerk onderverdeeld in drie onderdelen: geüniformeerde dienst, recherche en verkeerstoezicht. Ook werden voor het eerst activiteiten uitgevoerd die we nu rekenen tot het domein van de technische ondersteuning. De politie in de hoofdstad zette vanaf 1880 deskundigen uit de burgermaatschappij in om te ondersteunen bij uiteenlopend onderzoek. Aan het eind van de negentiende eeuw werd op deze wijze ook een start gemaakt met wat we nu forensisch onderzoek noemen: een Amsterdamse apotheek werd ingezet voor het onderzoek van materiële sporen die waren aangetroffen op de plaats delict. Op rijksniveau heeft in die periode specialisatie ook langzaam vorm gekregen. In 1897 werd binnen de Rijksveldwacht – die samen met de Koninklijke Marechaussee onderdeel was van de Rijkspolitie – een Rijksrecherche opgericht. De oprichting van de Rijksrecherche kwam niet uit de lucht vallen. In het parlement werd toen al enkele jaren gepraat over de noodzaak om naar buitenlands voorbeeld een korps detectives in het leven te roepen, dat aan de ene kant moest worden ingezet tegen allerlei vormen van diefstal, beroving en brandstichting rond de grote steden en aan de andere kant de bestrijding van de grensoverschrijdende misdaad, in het bijzonder het 'gewelddadig anarchisme', moest verbeteren.

In het begin van de twintigste eeuw maakten de gemeentepolitiekorpsen in de kleinere steden – zoals Zwolle, Enschede, Nijmegen en Leiden – de specialisatiebeweging door die eerder door Rotterdam en Amsterdam was doorgevoerd. De twee grootste korpsen van ons land maakten in deze periode een vol-

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Fijnaut (2007).

gende specialisatiebeweging door. Dit gold vooral voor het domein van de Opsporing. Het ging hierbij om specifieke scholing van rechercheurs, dactyloscopie (verzamelen, opbergen en vergelijken van vingersporen) en de oprichting van een speciale Kinder- en Zedenpolitie. Ook vond in de grote steden een forse uitbouw van het verkeerstoezicht plaats; meer en meer politiemensen moesten op kruispunten worden ingezet om het toenemende verkeer in goede banen te leiden. In de professionalisering van de Rijksveldwacht werd in deze periode nauwelijks geïnvesteerd. De professionaliteit bleef dan ook ver achter bij die van de (steeds veelzijdiger) gemeentepolitiekorpsen.

Tijdens de Eerste Wereldoorlog was de specialisering van de gemeentepolitiekorpsen stilgevallen, maar vanaf 1920 maakten de korpsen in de grote(re) gemeenten een heuse bloei door.² De bestaande specialisaties werden verder uitgebouwd. De Centrale Recherches werden onderverdeeld in speciale afdelingen, die elk waren belast met de aanpak van bepaalde categorieën delicten. Daarnaast werd de Opsporing sterk verbeterd door de vorming van Technische Opsporings- en Herkenningsdiensten. In deze periode kwamen ook in de gemeentepolitiekorpsen in middelgrote steden afdelingen Kinder- en Zedenpolitie. Zij functioneerden vooral ook als verbindingsschakel tussen de politie enerzijds en hulpverlening en reclassering anderzijds. Tot slot werd tijdens deze specialisatiegolf ook verder geïnvesteerd in de afdelingen Verkeerspolitie. Zij werden onder andere uitgebreid met Motorbrigades om de naleving van de verkeerswetgeving beter te kunnen afdwingen en met technische afdelingen om de infrastructurele verkeersgeleiding naar een hoger niveau te tillen. In deze periode bleven de specialisatie en professionalisering sterk beperkt tot de gemeentepolitiekorpsen. De Rijkspolitie bleef vooral op de oude vertrouwde voet functioneren.

In de jaren twintig en dertig van de twintigste eeuw werden ook de eerste nationale recherchecentrales opgericht, die werden ondergebracht bij de gemeentepolitiekorpsen van Amsterdam en Rotterdam. Het betreft onder andere de Centrale ter Bestrijding van Falsificaten, de Centrale ter Bestrijding van Internationale Misdadigers, de Centrale ter Bestrijding van de Smokkelhandel en Verdovende Middelen en de Centrale ter Bestrijding van Autodiefstallen. De verdere professionalisering en specialisering van de politie stokten echter als gevolg van de economische crisis in de jaren dertig. Het oproer dat als gevolg

2 De verschillen tussen de grote(re) en kleine korpsen van de gemeentepolitie zijn in deze periode erg groot. Een groot aantal korpsen professionaliseerde nauwelijks en bleef steken in hun primitieve outfit van de negentiende eeuw (zie Fijnaut e.a., 2007).

van de onrust in de hoofdstad in de Jordaan ontstond, was (daarna) echter aanleiding voor het oprichten van een storm- of karabijnbrigade, uitgerust met karabijnen, klewangs, pistolen en machinepistolen. Deze brigade moest ervoor zorgen dat de gemeentepolitie beter was toegerust voor de bestrijding van gewelddadige onlusten. Tijdens het Jordaanoproer was inzet van de meer op militaire leest geschoeide (landelijke) eenheden noodzakelijk om het oproer – met de nodige ‘schade’ – te beëindigen. Rotterdam, Utrecht en Den Haag zouden later het Amsterdamse voorbeeld van de brigade volgen.

1.1.2 Beperkte specialisering, maar veel maatschappelijke druk

Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd het politiebestedel op basis van Duitse orders gereorganiseerd, iets wat decennia daarvoor binnen de Nederlandse verhoudingen niet was gelukt. De reorganisatie had, voor zover uit de bestaande inzichten is af te leiden, geen grote consequenties voor de mate van specialisatie. De reorganisatie was vooral gericht op de eenmaking van de organisatie en centralisering van de aansturing: het Korps Politietroepen van het leger werd geïntegreerd met de Koninklijke Marechaussee en vervolgens ook met de Rijksveldwacht, de gemeenteveldwachters werden (op de plekken waar een gemeenteveldwacht was)³ opgenomen in de gemeentepolitie of de Marechaussee, er werd een territoriale scheiding gemaakt tussen de gemeente- en de staatspolitie, er werd één centrale recherche ingericht (die overigens ook toezicht moest houden op de recherches van de gemeentepolitiekorpsen) en er vond centralisering van de zeggenschap plaats bij het ministerie van Justitie. In de grote steden werden de politiekorpsen gereorganiseerd naar Duits model en deze werden opgesplitst in een ordepolitie, een justitiële politie en een administratieve politie. Specialisatie vond vooral plaats door de oprichting van Politieke Opsporingdiensten – als onderdeel van de justitiële politie – die met name waren belast met het identificeren en oppakken van tegenstanders van het regime.

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog barstte de discussie over de herinrichting van het politiebestedel opnieuw in alle hevigheid los. Teruggaan naar de gefragmenteerde situatie van voor de oorlog was geen optie, maar doorgaan in het Duitse model evenmin. In 1945 leidde de discussie tot een compromis, dat

3 De gemeenteveldwacht was een uitvloeisel van de Franse invloed op de politiestructuur (*police rurale*). Zie hiervoor www.politiemuseum.nl: *De politiegeschiedenis op hoofdlijnen*, van conservator Breukers.

werd neergelegd in het Politiebesluit van 8 november 1945. Aangezien de inhoud van dit besluit nauwelijks betekenis had voor de mate van (de)specialisatie van de politie – maar vooral betrekking had op de wijze waarop de zeggenschap was geregeld – wordt dit hier niet behandeld. Van belang is op te merken dat het Politiebesluit niet leidde tot de gewenste overeenstemming. De discussie over de inrichting van het politiestel ging in de tweede helft van de jaren veertig door. Er werden diverse voorstellen gedaan om tot herinrichting te komen. Het duurde echter tot 1957 voordat de (eerste) Politiewet in Nederland werkelijkheid was. De Politiewet 1957 was bedoeld als een oplossing voor de strijd om de macht over de politie die voor, tijdens en kort na de oorlog had gewoed. Aan dit doel beantwoordde de wet, in ieder geval in de eerste jaren na vaststelling, maar de secundaire doelstelling van professionalisering kwam minder tot haar recht (Fijnaut, 2007).

In de jaren zestig nam de werkdruk op het gebied van verkeer fors toe als gevolg van de toename van het wagenpark en het aantal verkeersslachtoffers (Van der Vijver & Terpstra, 2007). Dit leidde ertoe dat de politie zich meer ging bezighouden met verkeer, de capaciteit steeg en de verkeersdiensten werden gemoderniseerd. De modernisering hield vooral in dat er meer aandacht kwam voor de preventie van verkeersongevallen en in dit verband ook voor de infrastructuur van de wegen. De gespecialiseerde verkeersafdelingen hadden een hoge status (Van der Vijver & Terpstra, 2007). In deze periode kwam het stelsel van vaste surveillancerondes – in grotere gemeenten gegroepeerd in afdelingsbureaus of posthuizen – onder druk te staan als gevolg van de komst van surveillanceauto's en de mobilofoon (Stol, 1996; Van der Vijver, 2004). De mobilofoon bood de mogelijkheid om politieauto's voortdurend in te zetten. Dit was ook nodig, omdat de bevolking – met het toenemen van het aantal telefoonaansluitingen – steeds vaker een beroep deed op de politie (Van der Vijver, 2004). De autosurveillance betekende echter ook contactverlies met de bevolking en volgens sommigen daarmee verschraving van de toezichtfunctie (Straver, 1998). Door middel van de inzet van wijkagenten werd op sommige plekken getracht dit contactverlies op te vangen.⁴ Aan het eind van de jaren zestig werd de autosurveillance gesplitst in assistentiesurveillance (meldingen) en preventiesurveillance (flexibele inzet). In combinatie met de wijkagenten werd gesproken over het drielagenmodel van de basispolitiefunctie (Van der Vijver, 2004). Geheel los hiervan opereerden de recherche of Justitiële Diensten. Deze

4 De inzet van wijkagenten zou pas veel later gemeengoed worden.

werden in de jaren zestig helemaal niet hervormd (Fijnaut, 2007). Zij hielden vast aan de traditionele opdeling in Algemene Recherche, een Kinder- en Zedenpolitie en een Technische Opsporings- en Herkenningsdienst. Dit had alles te maken met het feit dat de kleine criminaliteit in de jaren vijftig en zestig op een laag peil bleef en de zware misdaad tot de jaren zestig nog hoofdzakelijk traditioneel van karakter was en vaak werd gepleegd door een groep daders die bij rechercheurs bekend was. Het hervormde Korps Rijkspolitie ontwikkelde zich echter op een manier die zich bij de vooroorlogse Rijkspolitiediensten nooit had voorgedaan. Zo werden er bijzondere diensten ingericht, zoals de dienst Rijkspolitie te Water en de dienst Luchtvaart. Ook werd werk gemaakt van gespecialiseerd verkeerstoezicht op de weg.

Aan het eind van de jaren zestig werd steeds duidelijker dat de politie de aansluiting bij maatschappelijke ontwikkelingen te veel was verloren. In de hoofdstad braken medio jaren zestig diverse rellen uit – de verstoring van het huwelijk van Beatrix en Claus en het Bouwvakoproer – die aanleiding waren om het beleid en optreden op het gebied van de openbare orde van het Amsterdamse korps te onderzoeken. De commissie-Enschedé concludeerde dat het korps tekortschoot in zijn professionaliteit. De gebrekkige aansluiting van de politie op de maatschappelijke ontwikkelingen was in de hoofdstad op een kortsluiting uitgelopen. Dit overigens niet alleen vanwege de gebreken van de politie, maar ook als gevolg van het gebrek aan samenwerking tussen de betrokken autoriteiten bij de ordehandhaving. 1966 werd ervaren als een crisisjaar waarin bleek dat de politie haar gezag niet meer kon ontleen aan de wet. De instrumentele functieopvatting voldeed niet meer (Straver, 1998).

1.1.3 De Projectgroep Organisatiestructuren en despecialisatie

De crisis van 1966 leidde niet tot fundamentele vernieuwingen in de wijze waarop het politiewerk werd uitgevoerd. De maatschappelijke onrust hield aan. Dit riep de vraag op hoe de politie zich beter kon voorbereiden op grootschalige en mogelijk ook gewelddadige verstoringen van de openbare orde. De professionalisering van opleiding en uitrusting van mobiele eenheden kon niet voorkomen dat de jaren zeventig en tachtig werden gekenmerkt door hevige confrontaties tussen grote groepen (rellende) burgers en de politie. Deze confrontaties legden niet alleen het gebrek aan gezag van de politie bloot, maar ook haar operationele onvermogen. Op het terrein van de bestrijding van de zware misdaad deed zich iets soortgelijks voor. Vanaf de jaren zeventig werd in politie-

kringen steeds meer de noodzaak herkend om te komen tot een dekkend netwerk van Criminele Inlichtingendiensten, Observatiegroepen en Arrestatieteams. Er moest namelijk een antwoord worden gevonden op de toenemende mobiliteit, professionaliteit, organisatiegraad en gewelddadigheid waarmee onder meer bankovervallen, ramkraken en drugsdelicten werden gepleegd. Er ontstonden in deze periode nieuwe specialismen voor bijvoorbeeld drugs en fraude. Er kwamen ook afdelingen die zich bezighielden met het verzamelen van inlichtingen en het analyseren van misdaad om daarmee een gerichte aanpak mogelijk te maken (Van der Vijver & Terpstra, 2007). Gezien het karakter van de zware misdaad werden de bovenlokale organisatie van de opsporing en de samenwerking tussen lokale, regionale en landelijke recherchecentrales steeds belangrijker. Het duurde echter nog jaren alvorens de noodzakelijke ontwikkelingen (enigszins) van de grond kwamen. In deze periode werd het gebrekkige functioneren van de opsporingsfunctie echter keer op keer duidelijk (zie Fijnaut, 2007).

Parallel aan de ontwikkelingen in de organisatie van de recherchefunctie vond een belangrijke ontwikkeling plaats in het denken over ordehandhaving en de aanpak van de kleine criminaliteit. Aan het eind van de jaren zeventig grijpt een aantal jonge hoofdcommissarissen hun opdracht van de verantwoordelijke ministers om onderzoek te doen naar de noodzakelijke organisatie, formatie en sterkte van de gemeentelijke politiekorpsen aan om een nieuwe visie op de (gemeente)politie te formuleren. In *Politie in verandering* vroeg de Projectgroep Organisatiestructuren aandacht voor de wijze waarop de politie haar functie in de maatschappij vervult (POS, 1977).⁵ In plaats van het doen van uitspraken over de sterkte van de gemeentepolitie koos de POS ervoor om de rol van de politie fundamenteel te doordenken. De POS kwam tot de conclusie dat de politie niet alleen maatschappelijke verworvenheden moet beschermen, maar ook moet bijdragen aan het scheppen van condities voor maatschappelijke ontwikkelingen en vernieuwing, gericht op het verwezenlijken van de essentiële waarden in onze democratie. Om de gewenste functie van de politie te realiseren stelde de POS een integratieconcept voor: een geïntegreerde politie op wijkniveau. De POS verzette zich tegen de taaksplitsing (specialisatie), die zich van de gemeentepolitie meester had gemaakt. 'Er moest gebroken worden

5 Het is van belang te benadrukken (zo valt ook uit het voorgaande op te maken) dat *Politie in verandering* een eenzijdige visie was; het heeft veel elementen van het politiewerk (waaronder de opsporing) buiten beschouwing gelaten en richtte zich op de gemeentepolitiekorpsen (zie ook Cachet, 1998; Fijnaut, 2007).

met de tendens om de functie op te splitsen in beperkte taakvelden' (Straver, 1998: 27). Het integratieconcept hield in dat decentrale teams, in verbinding met de leefgemeenschap, invulling moesten geven aan een generale taakstelling. Dit hield in dat deze teams in beginsel de totale politietaak uitoefenden (Straver, 1998). De territoriale indeling moest als inrichtingsprincipe dominant worden ten opzichte van de taakgerichte indeling (zie ook Boin e.a., 2003).

De visie van de POS werd zeker niet direct in de praktijk gebracht. De weerstand tegen deze visie was daarvoor bij de gevestigde orde te groot. In het begin van de jaren tachtig kwamen de eerste veranderingsprocessen op gang (zie Broer e.a., 1987). Het begon veelal met de verdere uitbreiding van het stelsel van wijk- en rayonagenten, die de sociaalgeoriënteerde voorposten van de politie moesten vormen (Cachet, 1998). Een fundamentele stap was die van de wijkteampolitie, die in de tweede helft van de jaren tachtig door veel politiekorpsen werd gemaakt en in de gemeentepolitiekorpsen grote reorganisatiedrukte veroorzaakte (Boin e.a., 2003). Door middel van deze teams werd – als voorloper van de gebiedsgebonden politiezorg – getracht invulling te geven aan het integratieconcept. Wijkteams werden verantwoordelijk voor de basispolitiefunctie. Om het politiepersoneel op de generale taakstelling voor te bereiden werd de politieopleiding herzien: in 1983 startte de eerste lichting op de Herzene Primaire Opleiding. De nadruk op de generale taakstelling van de wijkteams betekende ook dat een deel van de rekerchetaken hier onderdeel van werd, vooral voor wat betreft het opnemen en afhandelen van aangiften van veelvoorkomende criminaliteit (Straver, 1998; Van der Vijver, 2004). De invoering van dit model zorgde daarmee voor deconcentratie en despecialisatie van de (gemeente)politiekorpsen (Fijnaut, 2007). De rekerche verloor status en sterkte (Boin e.a., 2003), maar ook andere specialismen werden afgebouwd of uitgedund. Verkeer en de jeugd- en zedenpolitie zijn voorbeelden van dergelijke specialismen (zie Berkhout, 2007; Van der Vijver & Terpstra, 2007). Het wijkgebonden generalisme won al met al snel terrein op de korpsbrede specialismen. Een korpschef in Boin e.a. (2003: 122):

'We hebben veel verkeerde dingen gedaan. Er zijn veel goede dingen overboord gegaan. Vooral specialisatie. Specialisatie is gewoon overboord geflikkerd door een aantal radicalisten.'

1.1.4 (De)specialisatie en de regionalisering van de politie

Het gebrekkige functioneren van het politiebestedel – in het bijzonder waar het de regionale samenwerking tussen het Korps Rijkspolitie en de korpsen van de gemeentepolitie betrof – was aan het eind van de jaren tachtig aanleiding tot de politieke wens het politiebestedel te hervormen (Cachet, 1993). Deze wens moet worden begrepen in het licht van de verharding van het maatschappelijke klimaat in de jaren tachtig. De urbane criminaliteit steeg fors, het strafrechtelijke systeem werd overvraagd en er werd een sluipende crisis in de strafrechtpleging gesignaleerd (Boin e.a., 2003). In de formatie van het kabinet-Lubbers III werd verrassend snel overeenstemming bereikt: er moest een nieuw politiebestedel komen met 23 regionale korpsen (later werden het er 25) en een aantal landelijke diensten (later gegroepeerd in het Korps Landelijke Politiediensten). In 1990 verscheen het voorontwerp voor een nieuwe Politiewet en een interimwet die de korpsbeheerder verregaande bevoegdheden verleende. Binnen enkele maanden werden ook de ‘beoogde’ korpschefs geselecteerd (Boin e.a., 2003). De reorganisatie kon beginnen. Binnen enkele maanden moesten de eerste projectplannen worden ingeleverd. De nieuwe korpschefs waren relatief vrij bij het bepalen van de visie en organisatie van hun nieuwe korps. Decentraal was het *Leitmotif* (Boin e.a., 2003).

De reorganisatieopgave was een van de grootste waarvoor het openbaar bestuur had gestaan (Cachet, 1993). Vooral waar kleine korpsen van de gemeentepolitie moesten worden samengevoegd met landgroepen van het Korps Rijkspolitie was er sprake van een hels karwei. Rondom de grote steden was er meer sprake van een overname van korpsen en landgroepen door de grootstedelijke gemeentepolitiekorpsen (Fijnaut, 2007). De visie van de POS was volgens veel politiebazen in het begin van de jaren negentig nog steeds actueel.⁶ Alle korpschefs kozen bij aanvang dan ook voor een gedecentraliseerd eenheidskorps (Boin e.a., 2003; zie ook Kruissink e.a., 1998). Deze keuze werd versterkt door het concept van gebiedsgebonden politie, dat in deze periode zijn intrede deed. Voortbouwend op de visie van de POS werden de regionale korpsen aan de hand van territoriale basiseenheden opgebouwd. Binnen deze territoriale basiseenheden hebben politiemensen primair een algemene taak (Boin e.a., 2003). De specialistische politiefuncties werden primair op het niveau van het district of regionaal georganiseerd. Op districtelijk niveau was

6 De drijvende krachten achter *Politie in verandering* waren zelf ook korpschef geworden.

veelal een rechercheafdeling operationeel en werd in sommige gevallen ook invulling gegeven aan de verkeerstaak. Op regionaal niveau werden divisies ingericht met specialistische afdelingen als jeugd en zeden, technische recherche, criminele inlichtingendienst, misdadaanalyse en vreemdelingen (Van der Vijver & Terpstra, 2007). In deze periode hadden politiekorpsen uiteenlopende voorzieningen getroffen om te kunnen beschikken over specialistische researcheskundigheid. De aanwezigheid en de ‘massa’ van deze voorzieningen waren overigens sterk afhankelijk van de korpsgrootte. Deze kanttekening neemt niet weg dat het beeld dat vrijwel alle aspecten van het researchewerk door generalisten in de basispolitiezorg werden uitgevoerd, in de praktijk niet bleek op te gaan (zie Kruissink e.a., 1998).

In de jaren na de reorganisatie zijn organisatievormen en de mate van (de)specialisatie tussen korpsen meer uit elkaar gaan lopen. Nieuwe korpschefs zorgden veelal voor nieuwe structuren en een andere balans tussen specialisatie en despecialisatie (Boin e.a., 2003). Toch zijn hier ook algemene patronen te ontdekken. Zo werd de betekenis van de verkeerspolitie als specialisatie gemarginaliseerd (Van der Vijver & Terpstra, 2007). Ook kwam er steeds meer nadruk op specialismen in de Opsporing te liggen (zie De Poot e.a., 2004). Sinds het nieuwe millennium is er in verschillende politiekorpsen – mede als gevolg van de populariteit van procesmanagement – weer meer nadruk op de scheiding van politietaken komen te liggen. Dit heeft er in essentie voor gezorgd dat specialisatie heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld voor wat betreft de Noodhulp. Daarnaast hebben diverse verbeterprogramma’s gezorgd voor toenemende differentiatie in het opsporingsdomein.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

In de vorige paragraaf is een beschrijving gegeven van (de)specialisatiebewegingen binnen de politie in Nederland. Deze beschrijving is algemeen van aard en concentreert zich vooral op de periode voor de reorganisatie van 1993. Met dit onderzoek willen we het vraagstuk van (de)specialisatie verder verdiepen door de ontwikkelingen op een aantal taken/thema’s in kaart te brengen, verschijningsvormen te identificeren en verklaringen te zoeken voor de ontwikkelingen of bewegingen.

Het gegeven dat (de)specialisatie niet los kan worden gezien van de organisatorische context waarin zij plaatsvindt, betekent dat onderzoek naar (de)speciali-

satie bij voorkeur contextgebonden plaatsvindt. Wij zoeken naar verschijningsvormen en overwegingen van fluctuaties en keuzes voor (de)specialisatie en de betekenis hiervan voor toekomstige (de)specialisatievraagstukken bij de politie. Dit onderzoek naar (de)specialisatie is dan ook ingericht rond verschillende thema's die voor de politie relevant zijn en waarbinnen (de)specialisatie een actueel en/of vrijwel continu vraagstuk is.

1.2.1 Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in:

- de (de)specialisatieontwikkeling die in de verschillende dossiers heeft plaatsgevonden;
- de verschijningsvormen waarin (de)specialisatie in de verschillende dossiers gestalte heeft gekregen;
- de factoren die van invloed zijn geweest op de mate van (de)specialisatie en de verschijningsvormen in de verschillende dossiers;
- de patronen die zich ten aanzien van (de)specialisatie binnen de politie in Nederland voordoen en de betekenis daarvan voor de toekomst.

1.2.2 Vraagstelling van het onderzoek

Op basis van de doelstelling van het onderzoek kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd.

- Hoe heeft (de)specialisatie zich binnen de verschillende thema's ontwikkeld en welke verschillen doen zich hierbij voor tussen de thema's?
- Welke verschijningsvormen heeft specialisatie binnen de verschillende thema's en welke verschillen doen zich hierbij tussen de thema's voor?
- Welke factoren liggen ten grondslag aan de (de)specialisatiebewegingen binnen de verschillende thema's?
- Welke patronen op het gebied van (de)specialisatie tekenen zich op basis van het voorgaande af binnen de politie in Nederland en wat is de betekenis van deze patronen voor de toekomst?

1.3 Aanpak van het onderzoek en keuze van de thema's

Het onderzoek is vormgegeven op basis van uitgebreide literatuurstudie en interviews met direct betrokkenen binnen de onderzochte thema's. Op iteratieve wijze is literatuuronderzoek afgewisseld met inzichten uit de praktijk, die opnieuw aanleiding vormden voor aanvullende literatuurstudie of aanvullende gesprekken. Voor ieder thema is zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande expertise op het vakgebied, wat betekent dat is gesproken met onder meer lectoren, programmamanagers en overige vakspecialisten.

Samen met het programma Politie & Wetenschap is gekomen tot een selectie van in het onderzoek te betrekken thema's. Voor de selectie van een thema waren factoren van belang als voldoende herkenbaarheid, onderscheidbaarheid en profiel van het thema, voldoende historie (mede vertaald in beschikbare aanwezigheid van onderzoeksmateriaal) en tegelijkertijd voldoende actualiteit. De thema's die als zodanig voor het onderzoek zijn geselecteerd, zijn (in alfabetische volgorde):

- digitaal (cybercriminaliteit);
- financieel (financieel-economische criminaliteit);
- forensisch (forensische opsporing);
- milieu (milieucriminaliteit);
- verkeer.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft het theoretisch kader van het onderzoek weer. In de hoofdstukken 3 tot en met 7 staat in ieder hoofdstuk een van de voor het onderzoek geselecteerde thema's centraal. De thema's volgen elkaar daarbij op chronologische wijze op (tabel 1.1).

Tabel 1.1: Thema's naar periode verschijning

Hoofdstuk	Thema	Periode				
		<1900	1925	1950	1975	2000>
3	verkeer					
4	forensisch					
5	milieu					
6	financieel					
7	digitaal					

In het afsluitende hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de rode draden die wij onderkennen binnen de verschillende thema's en worden ook uitspraken 'over de thema's heen' gedaan. Hoofdstuk 8 wordt in het verlengde daarvan afgesloten met onze overwegingen ten aanzien van de ambities en de werkelijkheid inzake (de)specialisatie.

Specialisatie in theorie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader beschreven ten aanzien van de verschillende thema's en organisatiewijzen. Eerst wordt ingegaan op de definitie van specialisatie (§2.2). Vervolgens wordt het theoretisch model geschetst dat het uitgangspunt vormt voor de wijze waarop wij naar specialisatie kijken (§2.3). Ten slotte wordt ingegaan op de verschijningsvormen van specialisatie (§2.4).

2.2 Definitie van specialisatie

De discussie over (de)specialisatie ligt in essentie aan de basis van de discussie over organisatiestructuur. Zoals Mintzberg (1991) overtuigend heeft laten zien, leidt elke georganiseerde menselijke activiteit tot twee fundamenteel verschillende en tegenstrijdige eisen: de verdeling van arbeid in verschillende uit te voeren werkzaamheden en de coördinatie van deze werkzaamheden om de activiteit te kunnen realiseren. De structuur van een organisatie definieert hij dan ook als 'het totaal van de manieren waarop de arbeid is verdeeld in afzonderlijke werkzaamheden, en van de bereikte coördinatie van deze werkzaamheden' (Mintzberg, 1991: 108). Het vraagstuk van (de)specialisatie gaat over de verdeling van arbeid in verschillende uit te voeren werkzaamheden, die vervolgens weer zijn ondergebracht in functies en afdelingen. Dit impliceert dat (de)specialisatie ook altijd te maken heeft met coördinatie, aangezien keuzes in de verdeling van werkzaamheden simpelweg ook consequenties hebben voor de coördinatie van deze werkzaamheden.

In het kader van (de)specialisatie is het zinvol een onderscheid te maken tussen horizontale en verticale taakspecialisatie (zie ook Kor e.a., 2007). Horizontale taakspecialisatie betreft de vraag uit hoeveel deeltaken het werk bestaat. In geval van taakverbreding krijgt een medewerker een breder, gevarieerder geheel aan werkzaamheden dat moet worden uitgevoerd. Verticale

taakspecialisatie heeft betrekking op de mate van zeggenschap over het werk. Het gaat hierbij om de vraag welke bevoegdheden een medewerker nodig heeft, dan wel krijgt, om zijn of haar werk uit te voeren. In geval van taakverrijking krijgt een medewerker meer zeggenschap en controle over zijn of haar werk. In dit onderzoek richten wij ons vooral op horizontale (de)-specialisatie.

Aan horizontale specialisatie zijn verschillende voor- en nadelen verbonden. Ze kan bijvoorbeeld leiden tot verhoging van de productiviteit, versterking van kennis en expertise en mogelijk ook tot grotere gedrevenheid van de werknemer. Nadeel is echter dat de herhaling toeneemt en standaardisatie optreedt. De wenselijkheid van horizontale specialisatie is per organisatorische context verschillend en hangt af van diverse factoren, zoals de omgeving van de organisatie, de grootte van de organisatie, het type werk dat moet worden verricht en het opleidingsniveau van de medewerkers. In die zin zijn er geen generieke uitspraken te doen over de mate van specialisatie die wenselijk is.

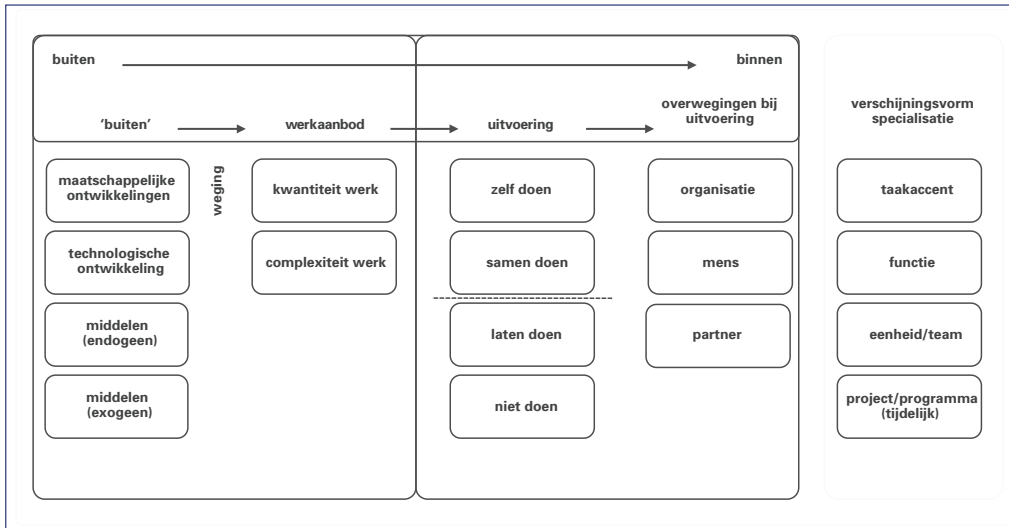
Op basis van voorgaande uiteenzetting, komen wij tot de volgende definitie van specialisatie voor de Nederlandse politieorganisatie, die wij in dit onderzoek hanteren.

Specialisatie binnen de Nederlandse politie heeft betrekking op organisatorische inrichtingskeuzes waarin de oriëntatie van een politiefunctionaris of organisatieonderdeel wordt beperkt tot een specifiek (aantal) thema(s) en/of specifieke werkzaamheden, zodat er meer aandacht kan worden besteed aan het betreffende thema en/of de betreffende werkzaamheden.

2.3 De afweging om te specialiseren

Zoals hiervoor aangegeven, is de mate van wenselijkheid van specialisatie afhankelijk van diverse factoren, zoals de omgeving van de organisatie, de grootte van de organisatie, het type werk dat moet worden verricht en het opleidingsniveau van de medewerkers. Voor dit onderzoek hebben wij een theoretisch model geconstrueerd waarin de elementen zijn opgenomen die voor de Nederlandse politie een rol (kunnen) spelen bij de afweging om al dan niet over te gaan tot specialisatie van een bepaalde taak. Het model is weergege-

ven in figuur 2.1. Hierna worden de elementen van het model toegelicht, ‘van buiten naar binnen’.



Figuur 2.1: Elementen afweging specialisatie

2.3.1 Buiten

In het theoretisch model wordt van buiten naar binnen geredeneerd. Dat wil zeggen dat het werk, (bijvoorbeeld) de criminaliteit, ‘buiten’ ontstaat. Ook wordt voor een deel de mate waarin dit werkaanbod daadwerkelijk ‘werk’ zal worden, buiten bepaald. Door het gezag worden prioriteiten gesteld in het werk dat primair moet worden opgepakt dan wel terzijde geschoven (weging). Dit leidt tot een bepaalde kwantiteit van het werkaanbod. Ook de technologische ontwikkeling vindt (grotendeels) extern, buiten de eigen organisatie plaats. Deze is van invloed op de complexiteit van het werk. Als gevolg van de vooruitgang in technische ontwikkeling kan de complexiteit van de werkzaamheden afnemen of toenemen. De complexiteit neemt af op het moment dat de technologische ontwikkeling ertoe leidt dat meer werk kan worden afgehandeld in minder tijd. Het omgekeerde vindt ook plaats; de complexiteit kan toenemen omdat de technologische ontwikkeling nu mogelijkheden biedt, waar dat voorheen niet het geval was. Een voorbeeld van een toegenomen complexiteit is te vinden in het uitvoeren van DNA-onderzoek. Het kan technisch, dus is

het een optie, waar dit voorheen niet het geval was. Inmiddels heeft op dit vlak echter ook alweer een afname in complexiteit plaatsgevonden: de doorlooptijd van DNA-onderzoek is drastisch verkort, van gemiddeld 120 dagen in 2008 naar gemiddeld 16 dagen in 2011. Het is daarbij zelfs aannemelijk dat DNA als gevolg van de technologische ontwikkelingen in de toekomst direct kan worden afgenomen door medewerkers van de basispolitiezorg.

‘Buiten’ worden voor de politieorganisatie ook de middelen bepaald. Deels gebeurt dit op basis van een (lumpsum) toedeling van budget aan het korps (endogene financiering). Deels gebeurt dit echter ook door middel van exogene financiering, waarbij het gezag (de *principal*) expliciet aan de politie (de *agent*) aangeeft aan welke taak de middelen dienen te worden besteed (vaak inclusief een rapportage- en verantwoordingsplicht). Met name de exogene financieringsvorm vormt daarmee een aanleiding om taken meer specialistisch weg te zetten.

Al deze verschillende elementen ‘buiten’ leiden uiteindelijk tot een werk-aanbod met een bepaalde mate van kwantiteit en een bepaalde mate van complexiteit. Wanneer deze bekend zijn, is de taak die aan de politieorganisatie wordt opgedragen bekend. De afweging hoe deze taak het beste kan worden uitgevoerd, volgt hierop en is in beginsel een interne aangelegenheid.

2.3.2 Binnen

Hoewel geen gemeengoed in politieland, zou idealiter voor iedere taak de afweging moeten worden gemaakt of deze het beste zelf kan worden opgepakt of dat het mogelijk en verstandiger is deze taak samen met een partnerorganisatie uit te voeren of volledig uit te besteden, dan wel de taak niet te doen (voor de volledigheid). Iedere uitvoeringskeuze (behalve ‘niet doen’) heeft implicaties voor de inrichting van de taak in de organisatie. Afhankelijk van de wijze van uitvoeren kunnen er nog nadere overwegingen zijn die een rol spelen bij de inrichting. Het gaat dan om overwegingen op organisatie-, mens- of partnerniveau.

Overwegingen op organisatieniveau

Bij overwegingen op organisatieniveau moet gedacht worden aan organisatie-principes die leiden tot bijvoorbeeld:

- reductie van kosten/vergroting van efficiency (bijvoorbeeld het besparen van personele inzet wanneer gelijksoortige taken worden gebundeld);
- een betere coördinatie als gevolg van bundeling van taken;
- een bepaalde mate van complexiteit die specifieke inzet (kennis en kunde) vereist.

Overwegingen op mensniveau

Bij overwegingen op mensniveau gaat het om de invloed van de werkinhoud op de werker. In dit verband wordt ook wel gesproken van taakverrijking.

Overwegingen op partnerniveau

Overwegingen op partnerniveau kunnen een rol spelen wanneer er sprake is van een principal-agentrelatie, op basis waarvan een opdrachtgever eisen kan stellen aan de organisatiewijze (bijvoorbeeld in geval van exogene financiering) of het product. Ook kan er sprake zijn van een netwerkrelatie, waarbij aan gemaakte afspraken of verwachtingen van een gelijkwaardige partner moet worden voldaan.

2.4 Verschijningsvormen van specialisatie

Op basis van de voorgaande (expliciete en impliciete) afwegingen is een taak in de organisatie wel of niet specialistisch belegd. Bij het specialistisch beleggen van taken onderscheiden we in dit onderzoek de volgende gradatie van specialismen.

- **Taakaccent.** Bij een taakaccent heeft een doorgaans generalistische medewerker een extra, specifiek thema in zijn takenpakket gekregen. Een voorbeeld van een taakaccent is de surveillant die belast is met jeugdzaken.
- **Functie.** Wanneer een specialistische taak dusdanig groot wordt dat deze een volledige taak voor een medewerker omvat, wordt gesproken over een functie. Een voorbeeld van een specialistische functie is de zedenrechercheur.
- **Eenheid/team.** In een nog verdergaande vorm is er sprake van een gespecialiseerde eenheid of team. Hierbij kan worden gedacht aan een arrestatieteam.

- **Project/programma (tijdelijk).** Op een iets ander niveau kan voor wat betreft specialisatie nog worden gedacht aan een project of programma. In essentie is een project of programma bedoeld om niet-reguliere taken buiten de lijn te organiseren. Tegenwoordig zijn projecten en programma's, zoals eerder opgemerkt, vaak georganiseerd op landelijk niveau.

De verschijningsvormen vormen een gradatie, maar sluiten elkaar geenszins uit. Zo kan een specialistische eenheid of een programma worden bemenst door medewerkers met diverse specialistische functies en/of taakaccenten.

Het hiervoor geschetste theoretisch kader vormt de bril waarmee wij in het onderzoek naar verschijningsvormen van (de)specialisatie hebben gekeken en deze vervolgens nader hebben geduid.

Verkeer

‘Het is al vele decennia geleden dat de verkeerstaak bij de politie een hoge status had, dat de sterk beleidsmatige aanpak van de verkeersdiensten voorliep op de rest van de politie, dat het een eer was om erbij te werken en dat het zijn van chef Verkeerspolitie de kans om hoofdcommissaris te worden aanzienlijk vergrootte.’ (Meershoek & Krommendijk, 2008: 9)

In dit hoofdstuk wordt de organisatie van de verkeerstaak van de politie behandeld. Het hoofdstuk start met een korte toelichting op de verkeerstaak (§3.1). Daarna volgt een chronologische beschrijving van de ontwikkeling van deze taak (§3.2). Het startpunt van deze beschrijving is het begin van de twintigste eeuw en het voorlopig eindpunt is de voorgestelde inrichting van de verkeersstaak binnen de Nationale Politie. Op basis van deze beschrijving vindt een analyse plaats van factoren die bij de ontwikkeling van de verkeerstaak bepalend zijn geweest (§3.3).

3.1 De politie en verkeer

Bij (fysiek) verkeer gaat het om de verplaatsing van mensen (met of zonder objecten) met of zonder transportmiddel. Juist de transportmiddelen maakten aandacht van de politie voor het thema Verkeer noodzakelijk. De snelheid van verplaatsing nam toe, de transportmiddelen dienden veilig te zijn en voor het gedrag van gebruikers van transportmiddelen ten opzichte van elkaar en de omgeving was duidelijkheid nodig – aanvankelijk met name in de stad. Verkeersregels boden de oplossing om orde in de chaos te scheppen en niet het recht van de sterkste of dapperste te laten prevaleren. En regels dienden te worden gehandhaafd. ‘In de eerste decennia van de twintigste eeuw kon het regelen van het verkeer als nieuwe taak van de politie worden aangemerkt’ (Berkhout, 2007: 988). De eerste *verkeersagent* werd in Nederland in 1912 aangesteld (Breukers, z.j.; Hellwig & Ruitenbeek, 2012).

3.2 De ontwikkeling van de verkeerstaak

3.2.1 Eind negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog: opkomst van verkeer

Hoewel er ook in de tweede helft van de negentiende eeuw in sommige grote steden al sprake was van verkeershandhaving, werd het regelen van het verkeer in de eerste decennia van de twintigste eeuw pas echt als (nieuwe) taak van de politie aangemerkt. Erg complex was de taak rond de Eerste Wereldoorlog nog niet. Deze richtte zich voornamelijk op het regelen van het toenemende verkeer en de vaardigheden in het besturen en onderhouden van motorvoertuigen (Berkhout, 2007).

Rond de Eerste Wereldoorlog werd de verkeerstaak belegd bij aparte verkeersdiensten binnen het politieapparaat, die tevens werden belast met administratieve taken. Dit is te zien als de eerste tendens tot specialisatie van het thema Verkeer. Advisering in verkeerstechnische ontwerpen en technische ondersteuning bij verkeersongevallen maakten eveneens deel uit van het specialisme. Na 1920 werd verder geïnvesteerd in de afdelingen Verkeerspolitie. Zij werden onder andere uitgebreid met motorbrigades om de naleving van de verkeerswetgeving beter te kunnen afdwingen en met technische afdelingen om de infrastructurele verkeersgeleiding naar een hoger niveau te tillen. In deze periode bleven de specialisatie en professionalisering sterk beperkt tot de gemeentepolitie. De verdere professionalisering en specialisatie van de politie stokten in de jaren dertig als gevolg van de economische crisis die de wereld in haar greep kreeg. Breukers (z.j.) merkt op dat de verkeerswetgeving nog beperkt was in die jaren. Dat gold helemaal gedurende de Duitse bezetting, zo stelt hij; brandstof was schaars en van burgerverkeer was nauwelijks sprake. In die jaren werd de eerste maximum-snelheidsregeling in Nederland ingevoerd (met maxima van 40 kilometer per uur binnen en 80 kilometer per uur buiten de bebouwde kom).

3.2.2 Naoorlogse periode: snelle verdere toename motorisering

Na de Tweede Wereldoorlog nam het verkeer verder toe. Dit ging gepaard met een toename in verkeersgerelateerde problemen en dit zorgde ervoor dat het verkeer een probleem werd van de landelijke overheid. Bij de politie ontstond de behoefte om een adviesrol te hebben op nationaal niveau. In 1947 werd daartoe de Politie Verkeerscommissie opgericht, later de Centrale Politie Verkeerscommissie (Berkhout, 2007: 988). In de jaren vijftig bleef sprake van een

verdere toename. De verkeerstaak behelsde toen op basis van ervaringen in de Verenigde Staten de driedeling *education*, *enforcement* en *engineering* (zie Berkhout, 2007; Groen, 1980; Schellen, 1978).

- Education betreft verkeersvoorlichting, opvoeding en onderwijs.
- Enforcement betreft de wetshandhaving.
- Engineering betreft de verkeerstechniek/-voorzieningen.

Daarnaast werd ook het belang van de operationele verkeersbeheersing onderkend. Vooral in grote steden speelde de politie een grote rol op het gebied van engineering. De reden hiervoor is dat registratie van verkeersongevallen plaatsvond door de politie, waardoor zij over analyse-informatie beschikte om te adviseren over verkeersmaatregelen. In de jaren zestig nam de werkdruk op het gebied van verkeer verder toe als gevolg van de toename van het wagenpark en het aantal verkeersslachtoffers (Van der Vijver & Terpstra, 2007). Dit leidde ertoe dat de politie zich meer ging bezighouden met verkeer: de capaciteit steeg en de verkeersdiensten werden gemoderniseerd. 'De gespecialiseerde afdelingen verkeerspolitie groeiden fors en hadden een hoge status' (Van der Vijver & Terpstra, 2007: 355).

Bij het ontstaan van de Rijkspolitie (op basis van de Politiewet 1957) werd in ieder district een aparte verkeersgroep opgericht, maar toch bleek dit in de praktijk niet genoeg. Uitbreiding van het hoofdwegennet en de groei van het bovenlokale verkeer leidden tot de behoefte aan een landelijke dienst voor surveillance op autosnelwegen. Aanvankelijk kwam er nog geen afzonderlijke verkeersdienst, maar werden wel de Surveillancegroep autosnelwegen (SAS) en de Groep voor bijzondere diensten (GBD) ingesteld (Hellwig & Ruitenbeek, 2012). In november 1960 kreeg de SAS de beschikking over de zo kenmerkende Porsches. In 1962 werd de SAS een officieel onderdeel van het Korps Rijkspolitie. De naam werd omgedoopt tot Sectie bijzondere verkeerstaken (SBV). In maart 1967 startte de Groep Motorsurveillance en in april 1967 startte de Groep Traffipax Surveillance – die het fundament vormde van het onopvallende toezicht. De verschillende groepen binnen het specialisme waren op hun beurt in hoge mate gespecialiseerd en tussen de groepen vond nauwelijks (personele) uitwisseling plaats. Alleen in de nachtelijke uren was er een gecombineerde surveillance. In 1969 ontstond op basis van een wijziging in de Politiewet, die op de snelwegen eenvormig Rijkspolitietoezicht mogelijk maakte, de Algemene Verkeersdienst (AVD) als landelijk opererende dienst van het Korps Rijkspolitie (Hellwig & Ruitenbeek, 2012).

De ontwikkeling van nieuwe technieken, arbeidsbesparende apparatuur en het specifieke karakter van de verkeerstaak stelden hoge eisen aan het personeel

(Berkhout, 2007). Naast meer aandacht voor preventie van verkeersongevallen kwam er ook meer aandacht voor de infrastructuur van de wegen. De genoemde gespecialiseerde verkeersafdelingen hadden, zoals gezegd, een hoge status. In deze periode kwam het stelsel van vaste surveillancerondes – in grotere gemeenten gegroepeerd in afdelingsbureaus of posthuizen – onder druk te staan als gevolg van de komst van de surveillanceauto's en de mobiele telefoon (Stol, 1996; Van der Vijver, 2004). De behandeling van verkeersongevallen als mede sporen- en voertuigonderzoek nam in deze jaren steeds meer tijd in beslag. Medio jaren zestig verschenen dan ook al de eerste richtlijnen om de politiezetel bij ongevallen te beperken (Berkhout, 2007).

Er werd veel gedaan aan publiciteit, gericht op bewustwording bij de automobilist. Zo werden snelheidscontroles bijvoorbeeld vooraf aangekondigd om daar een preventieve werking van te laten uitgaan. De actie Zwarte Zes, die de SBV in 1964 uitvoerde in samenwerking met het Verbond voor Veilig Verkeer, was succesvol te noemen (zie kader).

Zwarte Zes⁷

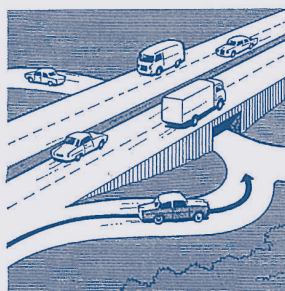
Een van de acties van de SBV betrof de actie Zwarte Zes in 1964. Het was een voorlichtingscampagne, die aanwezig was bij diverse evenementen, en een handhavingcampagne, waarbij de Porsche-bemanningen van de SBV speciaal op deze veelvoorkomende overtredingen gingen letten. Bij de actie deelde de bemanning van de Porsches folders uit, maar ook vermaningen en eventueel processen-verbaal, waardoor de weggebruikers zich bewust werden van de Zwarte Zes. Hiermee werd bedoeld op: het zonder meer naar de linkerweghelpt uitwijken bij het ingehaald worden, het onjuist invoegen, het keren op de autosnelwegen, het onvoldoende afstand houden, het te langzaam rijden, stilstaan of zelfs achteruitrijden en het onnodig op de linkerbaan van de snelwegen rijden. De actie had tot gevolg dat het percentage overtredingen daalde met naar schatting 10%. Daartegenover stonden dan wel 200 processen-verbaal en ruim 2000 waarschuwingen in de eerste twee maanden van de actie (www.rijkspolitie.org). Vooral als gevolg van de wijze waarop de SBV opereerde om de verkeersdeelnemers bewust te maken van het feit dat zij meespeel-

7 Vgl. Breukers (z.j.); www.Rijkspolitie.org; Hellwig & Ruitenbeek, 2012.

den in een moeilijk spel, werd de actie op 9 juni 1965 beloond met het 'Zilveren Stuurwiel'. 'Het verheugt mij dat deze keer een hele groep voor een onderscheiding in aanmerking komt. Juist de Surveillancegroep autosnelwegen is representatief voor de opvoeding van de automobilisten die deelnemen aan het snelverkeer. Uit eigen waarneming heb ik kunnen constateren hoe perfect, correct en vlot de uitvoering van hun dienst altijd is; menig keer kon ik dankzij hun hulp en tijd veilig mijn afspraken nakomen,' waren de woorden van Z.K.H. prins Bernhard tijdens de prijsuitreiking in het Hilton hotel in Amsterdam (zie ook www.rijkspolitie.org, afbeelding: Hellwig & Ruitenbeek, 2012).



Keren door de middenberm



ERNSTIGE FOUTEN

veroorzaken ruim negentig van de honderd ongelukken op de autosnelwegen:

DIT IS ER EEN VAN:

Keren door de middenberm is ongelukken uitlokken.

Als U merkt, dat U te ver bent gereden, rijdt dan door tot de volgende afrit. Over het viaduct of via de onderdoorgang kunt U dan de andere rijbaan weer bereiken en terugrijden.

Twijfelt U op een verkeersplein aan de richting, die U moet nemen, omdat U een bord niet hebt kunnen lezen, rijdt dan nog een keer rond.



Actie Zwarte Zes



Hiervoor is beschreven dat het verkeer na de Tweede Wereldoorlog verder toenam – en daarmee ook de verkeerstaak van de politie. De politie richtte zich, met name op gemeentelijk niveau, op verkeersvoorlichting, opvoeding en onderwijs, wetshandhaving en verkeerstechniek/-voorzieningen. De groei en hoge mate van specialisatie brachten een hoge status van de verkeerstaak met zich mee. De behoefte aan een politie die aanwezig was op de autosnelwegen groeide en er werd een Surveillancegroep autosnelwegen ingesteld, die de beschikking kreeg over Porsches.

3.2.3 Jaren zeventig tot 1993: van hoogtij specialisme naar afbouw tot generalisme

Verkeer was in de jaren zeventig te zien als een hoofdtaak van de politie. Berkhout (2007; 991) geeft aan dat 'op enig moment 90% van het politiewerk uit verkeer bestond!' De verkeerstaak werd daarbij binnen de gemeente- en Rijkspolitie op zeer diverse wijze ingevuld (zie Schellen, 1978). Elk district van de Rijkspolitie had een zelfstandige verkeersgroep. Zoals eerder aangegeven, was bij de gemeentepolitie vooral de verkeerstechnische advisering sterk ontwikkeld. Naar aanleiding van conclusies van de werkgroep Uitvoerbaarheid Politieverkeerstaak werd eind jaren zeventig nog een impuls gegeven aan verkeer voor wat betreft de verkeersgroepen van de Rijkspolitie (Berkhout, 2007). Op het niveau van gemeentepolitie deed het wijkteamconcept zijn intrede. De invoering van dit model zorgde voor deconcentratie en despecialisatie van de (gemeente)politiekorpsen (Fijnaut, 2007). Het specialisme verkeer werd afgebouwd (zie Berkhout, 2007; Van der Vijver & Terpstra, 2007). De afbouw was echter niet alleen het gevolg van concepten als de generale taakstelling. Andere redenen voor een verschuiving van de politieaandacht voor verkeer waren te vinden in een toename van hoogopgeleide verkeerskundigen, versterking van het landelijke verkeersveiligheidsbeleid en (daarmee) een sterkere verschuiving naar preventieve aandacht voor verkeer. Dit uitte zich onder meer in wet- en regelgeving (maximaal toegestaan alcoholpromillage, verplicht dragen van gordels), maar ook in de komst van vangrails, vluchtstroken, verkeerssignalering en actuele verkeersinformatie (Hellwig & Ruitenbeek, 2012). Ook werden de voertuigen gaandeweg veiliger en raakte men gewend aan de omgang met elkaar in het verkeer; de opvoedende aanpak van de verkeersdiensten had effect. Geleidelijk aan werd het steeds veiliger op de weg (Hellwig & Ruitenbeek, 2012).

Voor de gemeentepolitie bleven uiteindelijk alleen de verkeersgroepen van Amsterdam, Rotterdam en Arnhem als echte verkeersspecialisten overeind. Voor

de Rijkspolitie gold dat voor de AVD. Begin jaren tachtig reorganiseerde de AVD: de GBD ging op in de AVD en de surveillance-eenheden kregen een andere indeling (Hellwig & Ruitenbeek, 2012). Eind jaren tachtig moesten ook de verkeersgroepen van de Rijkspolitie en de AVD eraan geloven voor wat betreft het verkeersspecialisme. Zelfstandigheid werd ingeruild voor ondersteuning aan de reguliere politie en versobering – met name op het gebied van materieel en heroverweging van de taken – werd voor de jaren negentig in het vooruitzicht gesteld (Berkhout, 2007: 994).

Hiervoor is beschreven dat verkeer in de jaren zeventig een grote hoofdtaak van de politie omvatte; met name op lokaal niveau, maar ook de Rijkspolitie kreeg eind jaren zeventig nog een impuls. Rond deze tijd deed ook het wijkteamconcept zijn intrede. Dit, samen met een verschuiving naar preventie en een steeds veiliger situatie op de weg, zette de tendens van despecialisatie in. Aanvankelijk gebeurde dit met name op gemeenteniveau, maar eind jaren tachtig waren ook de verkeersgroepen van de Rijkspolitie en de AVD aan de beurt.

3.2.4 1993 tot 2012: wederopbouw nieuwsoortig specialisme en verschuiving richting opsporing

In de jaren na de reorganisatie van de Nederlandse politie werd de betekenis van de verkeerspolitie als specialisatie gemarginaliseerd (Van der Vijver & Terpstra, 2007). Door het afschaffen van de afdelingen verkeerstoezicht verdween bij de politie een groot deel van de capaciteit en deskundigheid op het gebied van verkeer. Het verkeerstoezicht bleek zwaar gehavend uit de reorganisatie te zijn gekomen; het aantal verkeersspecialisten was met tweederde afgenomen en de verkeersgroepen van de Rijkspolitie waren opgeheven (Meershoek & Krommendijk, 2008). Alleen binnen een tweetal grote regiokorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) dat na de reorganisatie in 1993 ontstond, bleef verkeer een specialistisch thema. Een interdepartementale werkgroep stelde medio jaren negentig vast dat het totaalbeeld van de verkeershandhaving het beeld opriep van een overheid die de grip op het verkeersgedrag van weggebruikers aan het verliezen was. In de meeste korpsen was nog wel sprake van technische ondersteuning bij verkeersongevallen en voertuigtechnisch onderzoek, maar op het gebied van de analyse van ongevallenconcentraties, de basis voor beleidsontwikkeling en advies, waren weinig capaciteit en deskundigheid overgebleven. De zichtbaarheid van de politie, ook op het hoofdwegennet, nam verder af. De minister van Justitie sprak haar zorg uit over deze ontwikkeling, de minister van

Verkeer en Waterstaat noemde de opheffing van de verkeersgroepen een misser en de Raad voor de Verkeersveiligheid betitelde het verdwijnen van de verkeerspolitie als zeer betreurenswaardig (Berkhout, 2007: 994-995).

Het OM wist de regionale korpsen medio jaren negentig door middel van financiële vergoedingen te verleiden tot prestatieafspraken op met name het gebied van repressieve handhaving. De doelstellingen van verkeersveiligheid werden hierbij gemakshalve genegeerd en het draagvlak voor regelgeving en handhaving kwam ernstig onder druk te staan vanwege het 'melkkoekarakter' dat aan de processen-verbaal kleefde (zie ook Berkhout, 2007). Met het interdepartementaal beleidsonderzoek naar het verkeerstoezicht, leidend tot de rapportage *Tijd voor toezicht*, werd in 1997 een nieuwe impuls gegeven aan het verkeersbeleid. Het kabinet besloot om met de impuls aan te sluiten bij de lijn die het OM eerder al in gang had gezet. Dit leidde tot de oprichting van het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie (BVOM) en tot de inrichting van verkeershandhavingsteams (VHT's) in de regio's.

Het BVOM kwam onder leiding van de landelijk verkeersofficier van justitie en kreeg vijftig miljoen gulden om een begin te maken met het project. Door middel van convenanten, gesloten tussen het college van procureurs-generaal, het lokale OM en de korpschef en de korpsbeheerder van een regionaal politiekorps, werden afspraken gemaakt die moesten leiden tot het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers. Elke regio kreeg de beschikking over financiële middelen om een apart VHT op te zetten. De nadruk lag daarbij, zoals de naam al aangaf, op handhaving – op voorwaarde dat het toezicht zich op aantoonbaar gevaarlijke wegen concentreerde en dat dit een specifieke, repressieve inspanning opleverde, in casu duizend uren extra toezicht per week en 220.000 extra processen-verbaal per jaar. Het optreden van de VHT's zou zich moeten beperken tot vijf vormen van ernstig onveilig verkeersgedrag: het niet dragen van gordels, het negeren van rood licht, rijden onder invloed van alcohol, snelheidsovertredingen en het niet dragen van bromfietshelmen. De politiekorpsen waren verantwoordelijk voor de personele bezetting en genoten bij de invulling daarvan, binnen de financiële kaders, grote vrijheid. De VHT's kunnen worden gezien als een nieuwe impuls voor de verkeerstaak bij de politie. Van de politieleiding werd gevraagd het bestaande verkeerswerk op peil te houden, zodat de nieuwe aanpak daadwerkelijk zou leiden tot méér verkeerstoezicht. Het BVOM zorgde voor de materiële ondersteuning. In 1999 begonnen acht regio's met VHT's en vanaf 2001 hebben alle regio's een eigen VHT (Meershoek & Krommendijk, 2008).

‘De VHT’s waren een mooie injectie, maar het praatje – gericht op de daadwerkelijke verbetering van het rijgedrag – verdween tegelijkertijd uit beeld. Vroeger lag de focus primair op toespreken en verbeteren. De bon kon dan soms best uitblijven. Dat is nu bijna ondenkbaar geworden. Ook bij de onopvallenden volgt tegenwoordig altijd de bon, al krijgt de overtreder dan tenminste de uitleg van het waarom nog mee... Dat heeft overigens wel het grootste psychologisch effect.’ (Interview verkeersspecialist)

De VHT’s zijn te zien als de nieuwe specialistische eenheden, waarbij het specialisme vooral bestaat uit ‘de focus op en aandacht voor’ verkeer. De VHT’ers kunnen (behoudens in geval van calamiteiten) uitsluitend worden ingezet op de verkeerszaak. De VHT’s gaan in tegenstelling tot de reguliere politieorganisatie aanbodgestuurd te werk. Dit specialisme is duidelijk een andersoortig specialisme dan het vanuit de complexiteit van de taak ingegeven specialisme op het verkeersdomein uit de jaren zestig en zeventig. De inbedding van de VHT’s ten opzichte van de politieorganisatie en ook de personele samenstelling zijn op zeer diverse wijze geregeld, terwijl de oorspronkelijke bedoeling was dat de VHT’s een grotendeels uniforme samenstelling zouden hebben. De relatie tussen VHT en moederkorps is vaak gespannen en de samenwerking moeizaam (vgl. Meershoek & Krommendijk, 2008).

De Inspectie OOV (2003) heeft becijferd dat de impuls van de VHT’s heeft geleid tot een toename in landelijke sterkte van 1450 fte in 1998 naar 2228 fte in 2002. Meershoek & Krommendijk (2008) geven aan dat dit een gekleurd beeld is, want hoewel er afspraken werden gemaakt over een gelijk blijvende inzet op verkeer van de korpsen zelf (waarmee de VHT’s duidelijk als extra werden gezien), bleek dat de reguliere processen-verbaal op verkeershandhaving terugliepen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de aandacht voor verkeer bij de korpsen zelf (nog) marginaler werd. Dit blijkt ook uit de ontwikkeling van de formatieve sterkte (tabel 3.1): na een teruggang als boven beschreven, die het gevolg was van de regionalisering van de politie (en de generieke taakstelling), loopt het aantal fte’s gericht op verkeer in de eerste jaren daarna nog verder terug. Vanaf 1999 volgt dan de formatieve impuls van de VHT’s (eerst bij acht regio’s en vanaf 2001 bij alle), die neerkomt op 28 fte per regio (Haagsma e.a., 2012: 109). De zichtbare toename in fte in 2004 en 2009 komt volledig voor rekening van de VHT’s, terwijl de reguliere capaciteit voor verkeer verder afnam.

Tabel 3.1: Ontwikkeling formatieve sterkte (geïndexeerd) (bron: Haagsma e.a., 2012)

	1994	1999	2004	2009
Totale formatieve sterkte	100	110	117	129
Overige specialismen (totaal)	100	110	104	93
Verkeer	100	90	114	115

In het nieuwe millennium zorgt de technologisering van de samenleving voor digitalisering van voertuigen, communicatiemiddelen en opsporingsmogelijkheden. Camera's en andere systemen, zoals automatische nummerplaatherkenning, blijken waardevol voor de waarneming (vgl. Hellwig & Ruitenbeek, 2012). Het rapport *Politie in ontwikkeling* (2005) van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) introduceert het begrip 'nodale oriëntatie', dat ertoe leidt dat de politie actief aanwezig dient te zijn op knooppunten en verkeersstromen. Binnen Verkeer wordt een verschuiving in gang gezet van Toezicht en Handhaving richting Opsporing. Een verkeersspecialist geeft aan dat deze ontwikkeling een focus op de apparaten met zich meebrengt en dat als gevolg daarvan de aandacht op wat er in het verkeer plaatsvindt, vermindert. De politie lijkt de verkeerszaak zoals deze oorspronkelijk was ingestoken steeds meer uit te kleden. Verkeer 'ontwikkelt zich razendsnel tot een belangrijke speler in het rechercheveld' (Hellwig & Ruitenbeek, 2012: 69).

Hiervoor is beschreven dat verkeer in de jaren na de regionalisering als specialisme werd gemarginaliseerd. Door het afschaffen van de afdelingen verkeers-toezicht verdween bij de politie een groot deel van de capaciteit en deskundigheid op het gebied van verkeer. Slechts twee grote korpsen en het KLPD hielden de beschikking over (enige vorm van) verkeersspecialisme. Het OM sprong midden jaren negentig in het ontstane gat en kwam door middel van het BVOM tot convenanten met de korpsen. Met de verkeershandhavingsteams ontstond een nieuwe vorm van specialisatie, een andersoortig specialisme dan het hoogwaardige specialisme op het verkeersdomein uit de jaren zestig en zeventig. De relatie tussen VHT en moederkorps is vaak gespannen en de samenwerking moeizaam. De aandacht voor verkeer binnen de regionale korpsen zelf brokkelt (nog) verder af. Mede als gevolg van de technische middelen en mogelijkheden wordt binnen Verkeer een verschuiving zichtbaar van Toezicht en Handhaving richting Opsporing.

3.2.5 2013 en verder: verkeer binnen de Nationale Politie

De *Handreiking Politieverkeerstaak* heeft gediend als input voor de vormgeving van de politieverkeerstaak in het bestel van de Nationale Politie. Deze handreiking maakt een onderscheid tussen twee politieverkeerstaken: de Verkeerspolitie en de Politie in het Verkeer. De Verkeerspolitie houdt zich bezig met verkeersgedrag en -doorstroming, verkeersnormen en verkeersongevallen. Tevens besteedt zij aandacht aan bijzondere wetgeving op het gebied van vervoer en voertuigcriminaliteit. De Politie in het Verkeer houdt zich bezig met algemeen gedrag, normen en ongevallen voor zover die zich voordoen op knooppunten en in de stromen van verkeer op de weg. Op basis van deze politieverkeerstaken worden in de handreiking drie functionele niveaus onderscheiden: de generalist, de operationeel expert en de operationeel specialist. Hierbij neemt de mate van specifieke kennis op het gebied van verkeer per niveau toe. De generalist en de operationeel specialist zijn werkzaam op zowel het domein van de Verkeerspolitie als de Politie in het Verkeer. De operationeel expert is voornamelijk werkzaam op het gebied van de Verkeerspolitie.

Deze elementen uit de genoemde handreiking zijn op zowel regionaal als landelijk niveau terug te zien binnen de Nationale Politie. De politieverkeerstaak komt op lokaal, regionaal en landelijk niveau tot uiting in het *Inrichtingsplan* van de Nationale Politie (2012). Op lokaal niveau is toezicht en handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van verkeer geborgd binnen de basisteams. Hier is ook een permanente oog- en oorfunctie belegd. Op lokaal niveau spelen naast de basisteams ook vrijwilligers een rol, door bijvoorbeeld verkeerscontroles uit te voeren.

Op het niveau van de regionale eenheden is het thema Verkeer ondergebracht bij de afdeling Infrastructuur, die deel uitmaakt van de dienst Regionale en Operationele Samenwerking (DROS).⁸ Het team Verkeer is verantwoordelijk voor de integrale verkeershandhaving binnen het verzorgingsgebied van de regionale eenheid. Het team Verkeer is daarnaast belast met de handhaving van bijzondere verkeerswetgeving, met verkeerstechnische begeleiding en met verkeerstechnische advisering. Ook ondersteunt het team Verkeer de districten en basisteams bij de tactische afhandeling van complexe ongevallen en verkeersmisdrijven. Het team bestaat uit operationeel specialisten ten behoeve van de analyse en advisering, senioren gebiedsgebonden politie (GGP) ten behoeve

⁸ Hierbij moet worden vermeld dat binnen enkele regionale eenheden op onderdelen sprake is van maatwerk ten opzichte van de landelijke standaard. Zo heeft Amsterdam bijvoorbeeld een dienst Infrastructuur ingericht.

van de operationele coördinatie en de handhaving van bijzondere wetgeving, generalisten GGP voor generieke handhavingstaken, medewerkers GGP en assistenten GGP voor de uitvoering van de VHT-taken en senioren en generalisten ten behoeve van de verkeersongevallenafhandeling. Het team wordt operationeel aangestuurd door een of meerdere operationeel expert(s). De totale formatieve omvang van de afdeling bedraagt 1694 fte waarvan 83,5% beschikbaar is voor het team Verkeer.

Op landelijk niveau is de verkeerstaak belegd bij de dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) en de dienst Infrastructuur. Binnen de DLIO valt de afdeling Informatieknooppunten, waaronder het team Inzicht in transport is gepositioneerd. Dit team is onder andere verantwoordelijk voor het monitoren van bijzondere bronnen en informatiestromen op het gebied van milieu-, transport-, vaartuig- en voertuigcriminaliteit. De dienst Infrastructuur is gericht op opsporing, toezicht en handhaving op het brede terrein van de infrastructuur en bevat een formatieve omvang van 1294 fte. Medewerkers beschikken over een specialistische vorm van kennis en kunde, vaardigheden, middelen en informatiepositie op de verschillende vervoersmodaliteiten (weg, water, spoor en lucht). Bij de uitoefening van de infrastructuurtaken wordt integraal en waar nodig branchespecifiek gewerkt. De dienst Infrastructuur bestaat onder andere uit de geografische afdelingen en de afdelingen Opsporing en Executieve Ondersteuning. De geografische afdelingen zijn ingedeeld in vier categorieën (Noordoost, Noordwest, Zuidwest en Zuidoost) en een van de kerntaken van deze afdelingen is het bevorderen van verkeers- en sociale veiligheid door handhavingsactiviteiten op de infrastructuur (diverse controles). De afdeling Opsporing Infrastructuur werkt gedeconcentreerd in de vorm van de teams Verkeer, Water en Spoor. De afdeling Executieve Ondersteuning levert specialistische en specifieke vaardigheden ten behoeve van de onderscheiden modaliteiten. De afdeling bestaat uit diverse teams die zich op enigerlei wijze bezighouden met verkeer: Motorondersteuning, Elektronisch verkeerstoezicht, Operationele ondersteuning, Transport- en milieucontrole en Verkeersspecialisten.

Uit het voorgaande blijkt dat het thema Verkeer binnen de Nationale Politie nadrukkelijk aanwezig blijft. Met de splitsing van de politieverkeerstaak in Verkeerspolitie en Politie in het Verkeer wordt de verschuiving richting de opsporingsfunctie in het verkeer expliciet benadrukt. Op het niveau van regionale eenheden, maar vooral op landelijk niveau blijft er in beide typen van de verkeerstaak sprake van een vorm van specialisme. Het thema kent binnen de Nationale Politie echter ook veel generalistische taken, zoals handhaving van en

toezicht op verkeerswetgeving, verkeerscontroles door vrijwilligers en handhavingsactiviteiten op de infrastructuur (diverse controles). De tijd zal leren of het specialisme binnen Verkeer (bijvoorbeeld in combinatie met Opsporing) opnieuw zal opkomen. Dit zou dan met name vanuit de opsporingskant moeten gebeuren, want, zoals ook Van Reenen (2012: 110) aangeeft, zijn bredere aspiraties voor een verkeerspolitiezorg historie.

3.2.6 Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten

Met betrekking tot de organisatie van Verkeer binnen de politieorganisatie hebben zich in de afgelopen decennia verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Deze zijn hiervoor beschreven. In tabel 3.2 geven wij een samenvattend overzicht van perioden en ontwikkelingen.

Tabel 3.2: Overzicht van de belangrijkste perioden en ontwikkelingen thema Verkeer

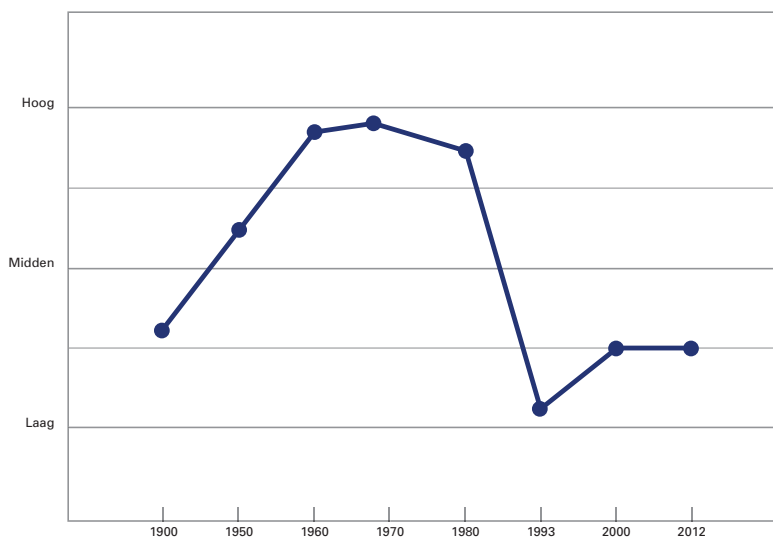
Periode	Wordt gekenmerkt door
Eind negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog	<ul style="list-style-type: none"> Het regelen van het verkeer wordt een taak van de politie Rond de Eerste Wereldoorlog worden aparte verkeersdiensten ingericht Specialisatie is sterk beperkt tot gemeentepolitie
Naoorlogse periode	<ul style="list-style-type: none"> Verkeer neemt verder toe, en daarmee ook de verkeerstaak politie Politie richt zich (aanvankelijk met name op gemeentelijk niveau) op verkeersvoorlichting, opvoeding en onderwijs, wetshandhaving en verkeerstechniek/-voorzieningen Groei en hoge mate van specialisatie brengen een hoge status van de verkeerstaak met zich mee Aanwezigheid van de politie op de snelwegen wordt verzorgd door de Surveillancegroep autosnelwegen in hun kenmerkende Porsches
Jaren zeventig tot 1993	<ul style="list-style-type: none"> Verkeer is in de jaren zeventig de grote hoofdtaak van de politie Eind jaren zeventig begint de kentering op gemeenteniveau. Oorzaken zijn onder meer het wijkteamconcept en de steeds veiliger situatie op de weg Op rijksniveau duurt het specialisme langer voort, maar vindt eind jaren tachtig ook despecialisatie van de verkeerstaak plaats
1993 tot 2012	<ul style="list-style-type: none"> In de jaren na de regionalisering wordt verkeer als specialisme gemarginaliseerd; een groot deel van de capaciteit en deskundigheid verdwijnt Het OM springt midden jaren negentig in het ontstane gat door middel van het BVOM en convenanten met de korpsen De VHT's leiden tot een nieuwe vorm van specialisatie; minder hoogwaardig, meer (alleen) vanuit de focus op het thema De aandacht voor verkeer in de regio's brokkelt nog verder af Binnen verkeer doet de technologie haar intrede en wordt een verschuiving zichtbaar van Toezicht en Handhaving naar Opsporing
2013 en verder	<ul style="list-style-type: none"> Verkeer blijft een thema binnen de Nationale Politie en wordt uitgesplitst in Verkeerspolitie en Politie in het Verkeer. De verschuiving richting Opsporing wordt hiermee bestendigd Op het niveau van regionale eenheden en op landelijk niveau is sprake van een aantal specialistische afdelingen, maar het thema kent veel generalistische taken

In de volgende paragraaf zetten we de stap naar de analyse. Het gaat hierbij om de vraag welke factoren de (de)specialisatie van Verkeer als thema bij de politie hebben beïnvloed.

3.3 Begrijpen van (de)specialisatie van de verkeerstaak van de politie

3.3.1 Specialisatie Verkeer

In figuur 3.1 is de ontwikkeling van Verkeer als specialisatie van de politieorganisatie in de tijd weergegeven. De figuur vormt het startpunt van de analyse.



Figuur 3.1: Ontwikkeling specialisatie Verkeer

De opkomst van (gemotoriseerd) verkeer leidde tot een toename in snelheid van het verkeer en de behoefte aan (gedrags)regels. Vanaf dat moment komen ook de rol en het specialisme van de politie in beeld. Rond de Eerste Wereldoorlog is in die zin sprake van de eerste vorm van specialisatie. Dit groeit gestaag door en na de Tweede Wereldoorlog groeit de mobiliteit als gevolg van een toenemende welvaart. De groei leidt tot een hoge mate van specialisatie, en daarmee status, van de verkeerstaak binnen de politieorganisatie. In de jaren

zeventig is Verkeer de grote hoofdtaak van de politie. Eind jaren zeventig komt echter het wijkteamconcept op, wat (aanvankelijk) op gemeentelijk niveau leidt tot despecialisatie; de generale taakstelling wordt het paradigma. De despecialisatie zet (vanaf de jaren tachtig) ook bij de Rijkspolitie door en bij de overgang naar het regionale bestel in 1993 is het specialisme gemarginaliseerd. Met de komst van de VHT's komt er bij de politie 'hernieuwde' aandacht voor verkeer, maar het leidt tot 'specialisme' als focus op het thema en wordt min of meer 'naast' de reguliere politieorganisatie opgebouwd. Een verschuiving naar Opsporing wordt zichtbaar en wordt in de plannen van de Nationale Politie geëxpliciteerd door het onderscheid tussen een Verkeerspolitie en een Politie in het Verkeer.

3.3.2 Politietaat als gevolg van technologische ontwikkeling

Het thema Verkeer is een schoolvoorbeeld van een thema dat een specialistisch politiethema is geworden als gevolg van de technologische ontwikkeling. In de tijd dat verkeer voornamelijk bestond uit voetgangers en wagens voortgetrokken door paarden, was er nog geen behoefte aan specialistische verkeersafdelingen. Als gevolg van onder meer de toename van de snelheden in het verkeer door de technologisering, de behoefte aan controle op de staat van de wagens waarin verkeersdeelnemers zich voortbewogen en de behoefte aan (naleving van) (gedrags)regels, kwam de noodzaak van een verkeerspolitie tot stand. Doordat deze technologische ontwikkeling een vlucht nam en verkeersdeelname na de Tweede Wereldoorlog steeds laagdrempeliger (voor eenieder toegankelijk) werd, bleef de behoefte aan politie-inzet op het thema groeien. De politie was de aangewezen organisatie om een rol te spelen ten aanzien van verkeer of is dat in ieder geval (aanvankelijk) geworden. De politie sprong met verve in het handhavingsgat dat als gevolg van de technologische ontwikkelingen ontstond. Maar niet alleen het handhavingsonderdeel (enforcement) werd opgepakt, ook education en engineering maakten deel uit van het specialistisch politiepakket.

Op het hoogtepunt van de specialisatie van de politie op het thema Verkeer was de organisatie in hoge mate (door)gespecialiseerd. Dit illustreert de indeling van de Sectie bijzondere verkeerstaken: verschillende groepen binnen het specialisme die op hun beurt in hoge mate waren gespecialiseerd, en waartussen nauwelijks (personele) uitwisseling plaatsvond. De ontwikkeling van nieuwe technieken, arbeidsbesparende apparatuur en het specifieke karakter van de taak stelden hoge eisen aan het personeel.

3.3.3 Factoren die despecialisatie inleidden

De politie was aanvankelijk dé organisatie op het gebied van Verkeer. Als gevolg van de snelle ontwikkelingen raakten echter steeds meer (aanpalende) domeinen betrokken bij het thema. De complexiteit maakte Verkeer een specialistisch vakgebied dat verder ging dan de kennis en kunde van de politieorganisatie. Zo kwamen er hoogopgeleide verkeerskundigen in dienst van de overheid, die zich specifiek richtten op inrichting van wegen en verkeerstechniek en -voorzieningen. Denk hierbij naast nauwkeurig afgestelde verkeersregelininstallaties en rotondes, aan vangrails, vluchtstroken, verkeerssignalering en actuele verkeersinformatie.

De politie richtte zich vervolgens voornamelijk op de bewustwording (education) en de handhaving. De wet- en regelgeving nam toe, waarmee het doen en laten in het verkeer steeds meer werd geordend (verplicht dragen van gordels, ook achter in de auto, kinderzitjes, periodieke keuringen, maximaal alcoholpromillage). Een actie als 'De Zwarte Zes' van de SBV had in 1964 de nodige impact, omdat verkeersdeelnemers in een fase zaten waarin zij bewust gemaakt moesten worden van het gedrag in het verkeer en zich in het verkeer dienden te bekwaamen. Hoewel er heden ten dage nog altijd deelnemers in het verkeer zijn die bewust dan wel onbewust onbekwaam handelen, is de bewustwording van de gemiddelde automobilist sinds die tijd met sprongen toegenomen. Verkeer is voor veel mensen een vast onderdeel van het dagelijks leven en men is gewend geraakt aan de omgang met elkaar in het verkeer. De noodzaak van education blijft weliswaar aanwezig, maar de verhoudingen verschuiven.

Ook zijn de voertuigen gaandeweg steeds veiliger geworden. Geleidelijk aan wordt het steeds veiliger op de weg (vgl. Hellwig & Ruitenbeek, 2012). De toename van veiligheid in het verkeer, afgemeten aan het aantal slachtoffers en doden, heeft ertoe geleid dat de aandacht van politiek en bestuur voor verkeer ook verder afnam. De politie kreeg vanuit de generale taakstelling de opdracht om te denken en te werken vanuit een wijkconcept en verlegde zo de prioriteiten. Verkeer als zodanig werd navenant steeds minder een prioriteit. De noodzaak om het thema op hoog specialistische wijze in stand te houden verdween. De politie kreeg voldoende andere taken die meer prioriteit kenden. Het uitkleiden van de verkeerstaak bij de politie maakte dat deze taak voor een deel nadrukkelijker het werkgebied werd van andere organisaties, zoals Rijkswaterstaat. Taken als het afhandelen van aanrijdingen met alleen blikshade, de doorstroming op de snelweg en de verkeersinformatiedienst zijn taken die voorheen bij de politie, maar nu elders zijn belegd.

3.3.4 Exogene financiering blaast nieuw leven in het thema Verkeer

Waar de verkeerstaak binnen de politieorganisatie ten tijde van de regionalisering in 1993 was gemarginaliseerd, was een nieuwe impuls nodig om de aandacht voor verkeer weer te laten toenemen. Het OM speelde hierbij een belangrijke rol, niet in de laatste plaats omdat de impuls die uiteindelijk vanaf 1999 werd gegeven met de prestatieconvenanten, was voorzien van de nodige financiële middelen. Binnen bepaalde financiële kaders genoten de korpsen grote vrijheid bij de invulling van de organisatie (de VHT's). De korpsen werden immers afgerekend op de convenanten die werden gesloten tussen het college van procureurs-generaal, het lokale OM en de korpschef en de korpsbeheerder van een regionaal politiekorps – gericht op het terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers. Geheel in het heersende adagium van *new public management* vormde output en niet input het leidende principe. De genoemde vrijheid gaf de korpsen ruimte om Verkeer vanuit de reguliere financiering nog verder terug te dringen en grotendeels bij de VHT's onder te brengen. Hiermee heeft exogene financiering ervoor gezorgd dat Verkeer als thema weliswaar opnieuw op de kaart werd gezet voor de politieorganisatie, maar dat de (totale) aandacht voor Verkeer niet evenredig groeide met de aanvullende capaciteit. De VHT's vormden een onderdeel dat min of meer naast de politieorganisatie kwam te staan. Het 'specialisme' dat door de VHT's werd ingevuld, was met name een specialisme vanuit kwantiteit en een focus op een aandachtsgebied, en was niet, zoals in de hoogtijdagen van Verkeer als specialisme, ingegeven vanuit complexiteit.

3.3.5 Stapeling van techniek kan leiden tot nieuwe vormen van specialisatie

In het nieuwe millennium zorgt de technologisering van de samenleving voor digitalisering van voertuigen, communicatiemiddelen en opsporingsmogelijkheden. Camera's en andere systemen, zoals automatische nummerplaatherkenning, blijken waardevol voor de waarneming (vgl. Hellwig & Ruitenbeek, 2012). Binnen Verkeer wordt een verschuiving in gang gezet van Toezicht en Handhaving richting Opsporing. Verkeer 'ontwikkelt zich razendsnel tot een belangrijke speler in het rechercheveld' (Hellwig & Ruitenbeek, 2012: 69). De keuze om binnen de plannen van de Nationale Politie een splitsing te maken tussen Verkeerspolitie en Politie in het Verkeer lijkt in die zin geen vreemde gedachte. De voortgang van de techniek maakt dat nu, maar zeker ook in de toekomst, steeds meer technieken aan elkaar kunnen worden verbonden en het

verkeer daarin als plaats kan dienen om de opsporingsfunctie verder aan te vullen. Dit zou zich kunnen ontwikkelen tot een nieuwe specialistische inhoud voor de Politie in het Verkeer, waar de (gedespecialiseerde) Verkeerspolitie een *going concern* is geworden en vooral een focus houdt op het aandachtsgebied Verkeer.

Forensisch

‘Bij het verzamelen van sporen op een plaats delict en bij het onderzoeken van die sporen gaat het niet om een paar kunstjes die eenvoudig kunnen worden aangeleerd. Het gaat ook om een denkproces. Het herkennen van een sporenbeeld, creatief nadenken over mogelijke gebeurtenissen waardoor sporen veroorzaakt kunnen zijn. Reconstructief denken van gevolg naar oorzaak, nadenken over de aard van de sporen die verzameld moeten worden om verschillende scenario’s te kunnen toetsen, en over mogelijkheden voor vervolgonderzoek.’ (De Poot, 2011: 8)

In dit hoofdstuk wordt de organisatie van de forensische opsporing bij de politie behandeld. Het hoofdstuk start met een korte toelichting op forensische opsporing (§4.1). Daarna volgt een chronologische beschrijving van de ontwikkeling van forensische opsporing (§4.2). Het startpunt van deze beschrijving is het begin van de twintigste eeuw en het voorlopig eindpunt is de voorgestelde inrichting van forensische opsporing binnen de Nationale Politie. Op basis van deze beschrijving vindt een analyse plaats van factoren die bij de ontwikkeling van forensische opsporing bepalend zijn geweest (§4.3).

4.1 De politie en forensische opsporing⁹

FO bij de politie is meestal gericht op waarheidsvinding in het kader van het onderzoek naar de toedracht van een vermoedelijk strafbaar feit (Broeders 2004: 21). Of zoals De Poot (2011: 21) het omschrijft:

‘Forensisch sporenonderzoek is erop gericht om uit de fysieke gevolgen van een gebeurtenis af te leiden hoe deze gebeurtenis zich voltrok. Het is

⁹ Wij gebruiken in dit onderzoek primair de term ‘forensische opsporing’, maar in de literatuur en in de praktijk worden ook de termen ‘forensisch onderzoek’ of ‘forensisch technisch onderzoek’ gehanteerd. Voor dit onderzoek zien we deze termen als synoniemen en het geheel korten we af als FO.

dus een zoektocht naar verklaringsgronden van aangetroffen sporen. Sporenanalyses zijn erop gericht om kenmerken van de sporen te achterhalen en te ontdekken wie of wat het spoor heeft veroorzaakt en door welke activiteit het terecht is gekomen op de plek waar het werd aangetroffen.'

FO maakt in hoge en steeds verder toenemende mate deel uit van het opsporingsonderzoek dat in brede zin door de politie wordt verricht. FO begint met het vastleggen van de situatie zoals die is bij de start van het onderzoek, zo kort mogelijk na het plegen van een mogelijk misdrijf (Jacobs e.a., 2005: 8). De plaats delict (PD) wordt geanalyseerd door FO en mede op basis van delictscenario's worden sporen (stukken van overtuiging) verzameld en veiliggesteld. Vervolgens worden de sporen geanalyseerd en wordt gekeken of de sporen in verband kunnen worden gebracht met personen, waardoor deze eventueel als verdachten zouden kunnen worden aangemerkt of juist van strafbare feiten kunnen worden uitgesloten. De sporen kunnen ook als opsporings- of bewijsmiddel dienen (Jacobs e.a., 2005). In een wisselwerking tussen FO en tactische recherche kan zo, gegeven het kader van de wettelijke bevoegdheden, worden getracht de bewijsvoering sluitend te maken.

Broeders (2004) geeft aan dat forensisch onderzoek in essentie twee verschijningsvormen kent: methoden en technieken die vrijwel uitsluitend worden toegepast in de context van de rechtspleging, en vormen van kennis of expertise die kunnen worden opgevat als afgeleide toepassingen van gevestigde, reguliere wetenschappen. Als voorbeelden van de eerste categorie noemt hij dactyloscopie (onderzoek naar vingersporen), het vergelijkend handschriftonderzoek en het kras-, indruk- en vormsporenonderzoek. Het gaat daarbij vaak om methoden die ook in de context van het opsporingsonderzoek tot ontwikkeling zijn gekomen en die buiten het forensische domein nauwelijks toepassing vinden. In de tweede categorie noemt Broeders onderzoek op het terrein van verdovende middelen, bloed-alcoholonderzoek en DNA-onderzoek. Hier gaat het om toepassingen van disciplines die hun belangrijkste bestaansrecht buiten het forensische domein vinden en ook buiten de forensische context tot ontwikkeling zijn gekomen. Jacobs e.a. (2005) komen op basis van empirisch onderzoek bij de politiekorpsen in Nederland (gebaseerd op de indeling van Broeders) in totaal tot een lijst van 39 specifieke vormen van methoden en technieken die als forensisch onderzoek kunnen worden getypeerd. Deze specialismen zijn (op alfabetische volgorde) weergegeven in tabel 4.1. Voor de definities van de specialismen verwijzen wij naar Jacobs e.a. (2005).

Tabel 4.1: Specialismen FO

1. Accountancy	11. Documentonderzoek	21. Kras-, indruk- en vormsporenonderzoek	31. Sprekeridentificatie
2. Antropologie	12. Engineering	22. Materiesporenonderzoek	32. Statistiek
3. Archeologie	13. Entomologie	23. Meteorologie	33. Tafonomie
4. Ballistiek	14. Epidemiologie	24. Odontologie	34. Toxicologie
5. Beeldonderzoek	15. Explosievenonderzoek	25. Oorafdrukonderzoek	35. Verdovende-middelenonderzoek
6. Biometrie	16. Geneeskunde	26. Palynologie	36. Verkeersonderzoek
7. Bloedspooranalyse	17. Geologie	27. Pathologie	37. Wapen- en munitieonderzoek
8. Brandonderzoek	18. Gezichtsreconstructie	28. Schotrestenonderzoek	38. Wildlife forensics
9. Dactyloscopie	19. Haaronderzoek	29. Serologie	39. Zoölogie
10. DNA-onderzoek	20. IT-onderzoek	30. Spraak- en audio-onderzoek	

Dit onderzoek richt zich op FO vanuit het perspectief van de politie. Dit betekent dat het bredere systeem aangaande FO uitsluitend aandacht krijgt voor zover dit van belang is voor het beschrijven en begrijpen van de politietaak omtrent FO.

4.2 De ontwikkeling van forensische opsporing

4.2.1 Eind negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog: opkomst van de wetenschappelijke speurder

‘De Oostenrijkse jurist Hans Gross wordt beschouwd als de grondlegger van de criminalistiek (toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek ten dienste van de opheldering van de toedracht van strafbare feiten). Hij formuleerde de zeven gouden W’s van het opsporingsonderzoek: wie, wat, waar, waarmee, waarom, op welke wijze (Duits *wie* = hoe) en wanneer.¹⁰ Om een plaatsgevonden misdrijf te reconstrueren en de dader op te sporen moest de politie een antwoord op deze vragen vinden. De basis daarvoor was het eerste optreden op de plaats van een misdrijf: enerzijds de gehele situatie nauwkeurig observeren én met alle wezenlijke details vastleggen in een situatietekening, of zelfs foto’s, anderzijds het zoeken naar bewijsstuk-

10 De Poot (2011: 12) geeft ten aanzien van deze gouden W’s aan dat deze tot op de dag van vandaag een leidraad voor het opsporingsonderzoek vormen: ‘Elke Nederlandse politiemedewerker kan deze vragen dromen.’

ken en door de dader(s) achtergelaten sporen. (...) Deze denkwijze was een grote openbaring omdat in de politiepraktijk sporen op een plaats delict vaak over het hoofd gezien werden of zelfs door het arriveren van de politie ter plaatse vertrappt werden.' (Breukers e.a., z.j.: 2-3)

In de politiepraktijk werd tot voor de twintigste eeuw weinig aandacht besteed aan de fysieke sporen die achterbleven na het plegen van een misdrijf. Misdrijven werden opgelost omdat daders op heterdaad werden betrapt of omdat daders (al dan niet op basis van getuigenverklaringen) een bekentenis aflegden. Aan het einde van de negentiende eeuw (1888) werd in Frankrijk de bertillonage ingesteld (in Nederland in 1896): een systeem vernoemd naar zijn bedenker Alphonse Bertillon, gericht op de beschrijving van lichaamsmaten en uiterlijke kenmerken ter identificatie van personen. Dit kan worden gezien als een van de eerste toepassingen van (wetenschappelijk) instrumentarium in de opsporing. In navolging daarvan deden in dezelfde periode burgers hun intrede in het politiewerk. Afhankelijk van wat er op de plaats delict werd aangetroffen, werd door de politie aan bijvoorbeeld fotografen, apothekers, artsen of scheikundigen gevraagd om hun expertise in dienst te stellen van het politiewerk. Zij hielpen de stedelijke recherche en plaatselijke veldwachters met raad en daad en volgden nieuwe ontwikkelingen in het buitenland op de voet. Met name natuurwetenschappers vanuit verschillende disciplines deden zo op hun manier onderzoek op de plaats delict, stelden sporen veilig en analyseerden deze sporen in hun eigen laboratoria. Zij deden onder meer reconstructies, chemisch onderzoek en onderzoek naar vingersporen.

Van een geïnstitutionaliseerde manier van sporen zoeken was begin twintigste eeuw nog geen sprake. Wel ontstond definitief het besef dat fysieke sporen die zijn achtergebleven op een plaats delict kunnen helpen bij het reconstrueren van het misdrijf en het vinden van een dader. Het forensisch sporenonderzoek werd hiermee onderdeel van het politiewerk, doordat wetenschappers steeds vaker als deskundigen optraden voor politie en justitie. De expertise werd, zoals beschreven, nog vooral van buiten de politie gehaald.

Bekende wetenschappers die in Nederland als expert hun bijdrage leverden aan het politiewerk waren de Amsterdamse apothekers M. van Ledden Hulsebosch en (vooral) zijn zoon C. van Ledden Hulsebosch. Zij verrichtten onder meer onderzoek naar de toedracht van moordzaken, bloedspoorpatronen, schoen- en vingersporen, wapens en explosieven,

inbraken en brand. Ook paste C. van Ledden Hulsebosch als eerste ultravioleto licht toe bij politieonderzoek, hetgeen hem grote bekendheid opleverde in binnen- en buitenland.

De indruk ontstaat dat de stedelijke recherche eerder gewend raakte aan het werken met forensische experts dan de plaatselijke veldwachters. Het volgende door Breukers e.a. (z.j.) opgestelde relaas typeert dit.

In 1919 werd in St. Oedenrode het lijk gevonden van de directeur van de zuivelfabriek. Hij lag met doorgesneden keel naast een opengebroken brandkast waaruit een groot geldbedrag was verdwenen. Er waren aanwijzingen dat er een hevige worsteling had plaatsgevonden. Naast het lijk vond men een bebloede doek en een deel van een scheermes. Getuigen hadden twee ‘als heren verklede mannen’ gezien die op de stoomtram naar Den Bosch waren gestapt. Een van de twee was gewond aan gezicht en handen. De twee verdachten werden in Amsterdam gearresteerd, maar ontkenden alle betrokkenheid bij de moord. De hulp van Van Ledden Hulsebosch werd ingeroepen. Hij constateerde dat de wond aan het gezicht van de verdachte J.B. vers was en niet dagen oud, zoals de man beweerde. Ook werd de hulp ingeroepen van politiespeurhond Albert. De hoeden van de verdachten werden samen met andere hoeden op een plek gelegd. Vervolgens gaf men Albert de lucht van het gebroken scheermes dat naast het lijk was gevonden. Albert pikte zonder aarzeling de hoed van J.B. uit de stapel.

Van Ledden Hulsebosch ontdekte op de plaats delict in St. Oedenrode nog talrijke vingerafdrukken. Hij vergat echter de vingerafdrukken van het slachtoffer zelf te nemen. Hij stuurde een bericht naar de gemeenteveldwachter van St. Oedenrode met het verzoek om de ‘vingers’ (politie-term voor vingerafdrukken) van het slachtoffer op te sturen. De gemeenteveldwachter nam dit verzoek letterlijk en stuurde de vingers van het slachtoffer in een pot naar Amsterdam. Van Ledden Hulsebosch bewaarde de pot met vingers als voorbeeld van de ‘onwetendheid van de plattelandspolitie’.

Eind negentiende eeuw waren er wel al eigenstandige researchediensten in de grote steden Amsterdam (sinds 1878) en Rotterdam (sinds 1895), en ook de Rijksveldwacht kende vanaf 1897 rijksveldwachter-rechercheurs. De wetenschappelijke speurkunst met het sporenonderzoek vond echter slechts geleide-

lijk aan ingang in Nederland (vgl. Breukers e.a., z.j.). Scholing van de recherche vond al doende plaats in de praktijk. Van Ledden Hulsebosch stichtte in 1914 de eerste school voor wetenschappelijk politieonderzoek en was eveneens als politie-expert verbonden aan de in 1919 opgerichte opleidingsschool van het korps Rijksveldwacht. Ook werd Van Ledden Hulsebosch in die tijd benoemd als adviseur voor technisch-wetenschappelijke recherche bij de politie Amsterdam. In deze hoedanigheid trad hij op als getuige-deskundige bij rechtszaken. Opleiding en expertise werden aldus aanvankelijk extern betrokken, maar tijdens de eerste decennia van de twintigste eeuw ontwikkelden de dactyloscopische en fotografische ateliers of afdelingen van de grote stedelijke politiekorpsen zich langzaam tot technische recherche- en herkenningendiensten.

De essentiële rol van de externe experts binnen de ‘forensische opsporing’ maakte de positie van de politie vanzelfsprekend ook een afhankelijke. Het wetenschappelijk onderzoek in de opsporing was in die tijd nog niet met al te veel waarborgen omkleed en in sommige gevallen (zeker met de kennis van nu) ronduit onbetrouwbaar. Bij de rekerchediensten van de politie groeide rond de jaren dertig dan ook de roep om eigen politielaboratoria, waarin alle onderzoeken die voor het politievak van belang waren, konden worden uitgevoerd. Ook buiten de politie, bij justitie en in de Tweede Kamer, werd een pleidooi gehouden voor de oprichting van een centraal politielaboratorium voor wetenschappelijke speurkunst, zoals dat in België, Frankrijk en Zwitserland reeds bestond. Dit zou ten goede komen aan onderling overleg en gezamenlijkheid, maar ook aan de kwaliteit van het onderzoek. Het heeft echter, mede vanwege de crisis in de jaren dertig, tot na de Tweede Wereldoorlog geduurd alvorens hier in Nederland gehoor aan kon worden gegeven.

Hiervoor is beschreven hoe forensische opsporing vanaf het einde van de negentiende eeuw langzaam haar intrede in het politiewerk heeft gedaan. Het forensisch werk werd met name uitgevoerd door natuurwetenschappers vanuit verschillende disciplines, die zo op hun manier onderzoek verrichtten op de plaats delict, sporen veiligstelden en deze analyseerden in hun eigen laboratoria. Vanuit de rekerchediensten van de grote steden werd vanaf het tweede decennium van de twintigste eeuw aandacht besteed aan professionele scholing en ontwikkelden dactyloscopische en fotografische ateliers of afdelingen zich langzaam tot technische recherche- en herkenningendiensten. Er bleef grote afhankelijkheid van de externe experts bestaan voor het forensisch onderzoek en rond de jaren dertig groeide de roep om eigen politielaboratoria, in het kader van meer gezamenlijkheid en kwaliteit.

4.2.2 Na de Tweede Wereldoorlog tot 1993: uiteenraffeling FO-proces en groei van het vakgebied

De echte inbedding van het sporenonderzoek bij de politie vond kort na de Tweede Wereldoorlog plaats. Bij de toen in het leven geroepen Rijkspolitie werden bij elk van de vijf gewesten twee specialisten aangesteld (vgl. Dobbelaar, 2009). De gemeentepolitiekorpsen hadden eigen technische opsporings- en herkenningendiensten. De werkzaamheden van de specialisten bestonden uit dactyloscopie, fotografie en andere technische werkzaamheden. Voor de forensische analyses die niet door de politie zelf konden worden verricht, was er vanaf dat moment (1945) het Gerechtelijk Laboratorium in Den Haag. Bij het Gerechtelijk Laboratorium werden de specialisten opgeleid, in samenwerking met de Rijksidentificatiedienst van het ministerie van Justitie. In 1951 werd bovendien het Gerechtelijk Geneeskundig Laboratorium opgericht (later het Laboratorium voor Gerechtelijke Pathologie), voornamelijk om pathologisch onderzoek (sectie) te verrichten bij een doodsoorzaak onder verdachte omstandigheden.¹¹

Als gevolg van deze ontwikkelingen verdween de wetenschappelijke speurder – die zelf op grond van het sporenbeeld op de plaats delict afleidde wat er gebeurd kon zijn en die sporen vond, veiligstelde, analyseerde en interpreteerde in het licht van de andere informatie over de zaak – van het toneel (De Poot, 2011). De wetenschappelijk opgeleide politiedeskundigen werden laboratoriumonderzoekers. Zij analyseerden de sporen die door de politie werden aangereikt en probeerden de vragen van de politie met behulp van natuurwetenschappelijke methoden te beantwoorden. De Poot (2011) constateert dat het zoeken en veiligstellen van sporen, het analyseren en het interpreteren gescheiden onderzoeksfasen werden, die ook door verschillende professionals werden verricht.

De forensische wetenschappen ontwikkelden zich vanaf die tijd steeds verder en daarmee nam ook het aantal specialistische deskundigheidsgebieden sterk toe. Oorzaken hiervoor waren de toename van het belang van forensisch-technisch bewijs en de ontwikkeling van nieuwe werkterreinen. Dit leidde ook tot een toename van het aantal medewerkers en specialismen bij de betreffende afdelingen van de Rijks- en gemeentepolitie. De enorme groei kan worden getypeerd aan de hand van de ontwikkeling van de huisvesting van de gerech-

11 In 1999 werden het Gerechtelijk Laboratorium en het Laboratorium voor Gerechtelijke Pathologie samengevoegd tot het huidige NFI. Met deze fusie brachten de laboratoria alle forensische wetenschapsgebieden samen binnen één organisatie (www.nederlandsforensischinstituut.nl).

telijke laboratoria: in 1973 verhuisden zij samen naar een nieuw kantoorpand. De ontwikkelingen gingen zo snel dat het pand na tien jaar alweer te klein was. Op de parkeerplaats verschenen noodgebouwen en in 1983 werd een buurpand bij het gebouw getrokken. In 1991 volgde het pand erachter, gevolgd door portacabins en ten slotte huurde men nog ruimte in een naburig gebouw. Sommige gebouwen waren door loopbruggen met elkaar verbonden, andere waren alleen buitenom bereikbaar. Het werd een labrynt.¹²

Dat het belang en de omvang van FO in deze periode groeiden, zegt nog niet direct iets over de competenties van de FO-medewerker bij de politie in die tijd. Een geïnterviewde geeft aan dat de selectiecriteria destijds erg simpel waren: ‘Weet je wat een vingerafdruk is en kun je foto’s maken? Als je beide vragen met ja beantwoordde, was je in feite geschikt om forensisch onderzoeker bij de politie te worden.’ Hoewel het forensisch proces als zodanig inmiddels in specialistische brokken uiteen was gerafeld (zie hiervoor), werkten binnen de technische opsporings- en herkenningdiensten van de politie uitsluitend generalisten. ‘En dat waren dan ook nog alleen maar “de oude kerels”’. De omvang van de technische opsporings- en herkenningdiensten was dusdanig beperkt dat er niet (verder) gespecialiseerd kon worden. Samenwerking met korpsen van buurgemeenten had hiervoor een oplossing kunnen zijn, maar vond niet of nauwelijks plaats.

Hiervoor is beschreven dat de echte inbedding van het sporenonderzoek bij de politie kort na de Tweede Wereldoorlog plaatsvond. Het zoeken en veiligstellen van sporen, het analyseren en het interpreteren werden uiteengerafeld in gescheiden onderzoeksfases, die ook door verschillende professionals werden verricht. Het vakgebied zelf maakte een stormachtige groei door. Binnen de politieorganisatie was de FO-medewerker een generalist binnen een specialistische afdeling.

4.2.3 1993 tot 2012: regionalisering en specialisatie binnen FO

De reorganisatie van de Nederlandse politie in 1993 heeft geleid tot een nieuwe, regionale schaal waarop de politie is ingericht en als gevolg hiervan werd het mogelijk om te specialiseren binnen FO. Op deze wijze konden medewerkers

¹² vgl. www.nederlandsforensischinstituut.nl.

zichzelf en de vakinhoud verder ontwikkelen. Dit was echter niet de enige ontwikkeling die bijdroeg aan verdere specialisatie; vooral de opkomst van het DNA-onderzoek heeft hier ook in hoge mate aan bijgedragen. Sinds september 1994 is DNA-onderzoek en -gebruik ten behoeve van misdaadbestrijding in Nederland bij wet geregeld. Werd in die tijd een schuchter begin gemaakt (Haagsma e.a., 2012), de grote vlucht die het DNA-onderzoek sindsdien heeft genomen en de mogelijkheden die het voor het recherchewerk biedt, hebben een verschuiving teweeggebracht binnen FO. DNA is niet meer weg te denken uit de opsporing. Dobbelaar e.a. (2009: 10) typeren de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van het vakgebied FO als 'een verschuiving van een hobbyistische manier van werken naar een steeds meer geprofessionaliseerde deskundigheid'.

In 1997 start bij de Nederlandse politie het project Abrio (Aanpak bedrijfsvoering recherche, informatiehuishouding en opleiding). Deze aanpak was een initiatief van de politie en het OM naar aanleiding van de IRT-affaire. Het project duurde voort tot en met 2006. Het doel was om de werkprocessen en informatiehuishouding van de politie en het OM beter op elkaar te laten aansluiten en dit heeft geleid tot een aantal voor FO relevante producten, zoals de ontwikkeling van het plaats delict (PD-)management en de raamregeling team grootschalige opsporing (TGO), bewegingen die gepaard gingen met meer protocol en professionalisering bij FO.

In het programma *Naar een veiliger samenleving* van de gezamenlijke ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) worden knelpunten en speerpunten benoemd, die deels betrekking hebben op het functioneren van de recherche in het algemeen en het forensisch onderzoek in het bijzonder. Deze speerpunten richten zich op versterking van de professionaliteit van de recherche op alle niveaus (regionaal, bovenregionaal en nationaal). Het gaat daarbij om deskundigheid, loopbaanbeleid en informatievoorziening, verbetering van de 'minimale opsporingsfunctionaliteiten' met bijzondere aandacht voor het vergroten van de kwaliteit van FO, de werkprocessen binnen de opsporing en de toepassingsmogelijkheden van DNA-onderzoek, invoering van een landelijke sporendatabank en logistieke voorzieningen voor het veiligstellen, opslaan en transporteren van stukken van overtuiging (sporen).

In 2004 wordt verdere prioriteit toegekend aan een drietal onderwerpen in het kader van de versterking van de kwaliteit van de Opsporing. Een van deze onderwerpen is het versterken van FO. De projectgroep Forensische Opsporing van de RHC heeft naar aanleiding van deze landelijke aandacht en ontwikkelingen een visie op forensische opsporing opgesteld: *Spelverdeler in de opsporing* (RHC,

2004). De kern van de visie is dat de rol en betekenis van forensische opsporing in de nabije toekomst sterk zullen toenemen en dat FO niet langer uitsluitend ondersteunend aan tactische processen zal zijn, maar meer en meer sturend. In het visiedocument worden ten aanzien van FO verschillende knelpunten gesignaleerd. In de eerste plaats is FO onvoldoende ingebed in tactische en operationele rechteprocessen, FO blijft binnen de politie in technisch opzicht achter bij de ontwikkelingen, er lijkt soms sprake van hobbyisme, de kwaliteitsborging is suboptimaal en er is onvoldoende steun en aandacht voor FO, bij zowel het rechteprocesmanagement als het OM. De projectgroep laat zich kritisch uit over de toegevoegde waarde van het specialisme. Zo wordt gesteld dat specialismen soms ver zijn doorgeschoten en dat er niet in alle gevallen een afweging wordt gemaakt tussen de toegevoegde waarde en de kosten van het betreffende specialisme.

Ook houdt de projectgroep in de visie al een pleidooi voor meer samenwerking en uniformiteit tussen regio's op het terrein van specialismen, ondersteunende processen en de organisatie van specialismen. In de meeste regio's wordt FO gezien als een specifieke deskundigheid die uitsluitend aan de technische rechte is voorbehouden. Andere regio's zijn van mening dat de politiefunctionaris in de basispolitiezorg als taakaccenthouder in zekere mate kan worden ingeschakeld bij de meer eenvoudige aspecten van FO. Ook werken sommige specialisten voor meerdere regio's en andere specialisten alleen voor de eigen regio. Ten slotte verschilt de verdeling van fulltimespecialisten en taakaccenthouders per regio (Jacobs e.a., 2005: 23-25). De totale sterkte van de technische rechte omvat in 2005 673 fte. Binnen de technische rechte zijn er 39 specialismen te onderscheiden waarin fulltimespecialisten en/of taakaccenthouders opereren. In 2003 was de technische rechte bij ongeveer 85.000 zaken betrokken. Hoofdzakelijk de nieuwe DNA-techniek heeft voor een impuls gezorgd. Er is een stijging waar te nemen in het aantal behandelde zaken en er is in toenemende mate sprake van functiedifferentiatie.

In september 2005 verschijnt de evaluatie van de Schiedammer parkmoord (commissie-Posthumus), die fouten in de opsporingsketen, leidend tot gerechtelijke dwaling aan het licht brengt. Verbetervoorstellen die hier noodgedwongen op volgen, zijn neergelegd in het Programma Versterking Opsporing en Vervolg, een gezamenlijk programma van politie, OM en het NFI (november 2005). Hierin wordt een groot aantal maatregelen voorgesteld om bij alle drie de organisaties tot verbeteringen in de opsporing te komen. Het programma duurt formeel tot 2010 en leidt ten aanzien van FO tot een meer nadrukkelijke

positionering van FO binnen het opsporingsonderzoek en een vakinhoudelijke versterking van FO. Het programma heeft onder meer geleid tot een landelijk team forensische opsporing (LTFO), dat specialismen kan leveren op het gebied van sporenvinding, -onderzoek, -interpretatie en -identificatie vanuit politie, Koninklijke Marechaussee en NFI. Ook werd voor alle korpsen (op zeven plaatsen) een gemeenschappelijk front office van en voor de politie en het NFI ingericht, ten behoeve van intake en begeleiding van werkzaamheden rond het sporenonderzoek, onder de naam Forensische Samenwerking in de Opsporing (FSO). Daarnaast vinden nog andere impulsen plaats, op het gebied van coördinatie en protocollering, die de rol van FO binnen de opsporing nadrukkelijk versterken. Het gaat dan onder meer om uniformiteit in terminologie, afspraken tussen politie en OM en randvoorwaarden voor de kwaliteit en professionaliteit van de opsporing (Fijnaut, 2007: 16; Fijnaut e.a., 2007: 910-911).

In het beleidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* (ministerie van Justitie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007) worden door de departementen gelden vrijgemaakt om jaarlijks 125 forensisch assistenten te kunnen aanstellen bij de korpsen en de genoemde FSO's. In totaal betreft het in vier jaar (2008 tot en met 2011) 500 forensisch assistenten die daarmee voor de afdelingen FO beschikbaar zouden moeten komen. Binnen de korpsen is het inmiddels gemeengoed dat een afdeling FO op regionaal dan wel (deels) bovenregionaal niveau als specialistische eenheid is georganiseerd.

Om deze (inter)regionale afdelingen beter op elkaar af te stemmen op het gebied van onder meer (landelijke) procesinrichting en (samenhang in) ICT-ondersteuning, is in 2010 een programma ingericht: het landelijk programma FO (LPFO). Naast aandacht voor het standaardwerkproces heeft het programma de ambitie dat het niet alleen ondersteunend, maar ook richtinggevend wil zijn in opsporingsonderzoeken. Een voorstel van het programma is dat de inzet van specialisten in de toekomst wordt aangestuurd door de landelijke FO-eenheid (Kurpershoek, 2012: 32).

De diverse hiervoor genoemde ontwikkelingen op het gebied van forensische opsporing sinds 1993 hebben hun impact gehad op de omvang van dit vakgebied bij de politieorganisatie. Haagsma e.a. (2012) schetsen de ontwikkeling van de formatieve politiesterkte sinds 1994. Waar de totale toename van de formatieve sterkte van de Nederlandse politieorganisatie tussen 1994 en 2009 29% is, bedraagt deze voor FO in hetzelfde tijdsbestek maar liefst 142% (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2: Ontwikkeling formatieve sterkte (geïndexeerd)
(bron: Haagsma e.a., 2012)

	1994	1999	2004	2009
Totale formatieve sterkte	100	110	117	129
Specialismen opsporing (totaal)	100	101	116	145
Forensisch-technisch onderzoek	100	103	139	242

Van oudsher gold FO als ondersteunend en daarmee ondergeschikt aan het tactische gedeelte van het rechercheproces. Deze rolverdeling is echter niet meer vanzelfsprekend. De laatste decennia neemt FO een steeds belangrijker plaats in het opsporingsproces in. Deze ontwikkeling is voornamelijk het gevolg van de sterk verbeterde DNA-techniek, wetenschappelijke ontwikkelingen en de nieuwe wetgeving op dit gebied. Daarnaast bieden de toegenomen mogelijkheden van FO een steeds sterker alternatief voor de getuigenverklaring. Goed uitgevoerd forensisch onderzoek liegt niet (Jacobs e.a., 2005: 42).

Binnen FO zelf heeft dit geleid tot een steeds verdergaande specialisatie. De Poot (2011: 18) geeft aan dat dit ertoe heeft geleid dat het forensische sporenonderzoek wat verkokerd is geraakt. Niet alleen is er een scherpere scheiding ontstaan tussen het werk van de politie en het werk van de wetenschappers in de forensische laboratoria. Ook verschillende wetenschappelijke disciplines zijn door deze ontwikkelingen scherper van elkaar gescheiden.

4.2.4 2013 en verder: forensische opsporing binnen de Nationale Politie

De operationele sterkte van de Nationale Politie zal in 2015 naar verwachting bestaan uit 49.711 fte. 1230 fte van deze sterkte zal bestaan uit medewerkers die zich bezighouden met forensische opsporing. Deze 1230 fte is verdeeld over verschillende lagen binnen de Nationale Politie (Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012). Er is geen oog- en oorfunctie belegd bij de basispolitiezorg, maar uitsluitend een informerende rol naar FO. Wel hebben medewerkers basispolitiezorg een rol op de PD om deze te bevriezen tot de komst van de specialisten van de forensische opsporing. Binnen de Nationale Politie wordt in verregaande mate gespecialiseerd op het gebied van FO. Specialisten FO zullen binnen de Nationale Politie ingedeeld worden in drie klassen. Ieder van deze klassen wordt aangeduid met een 'ster'. Deze indeling ziet er als volgt uit.

- * (één ster): generalist in de forensische opsporing. De generalist beschikt over brede kennis ten aanzien van forensisch onderzoek en beschikt daarnaast over basiskennis ten aanzien van alle specialistische vakgebieden, maar

weet ook waar zijn kennis ophoudt (kan onder andere vervalsingen herkennen in paspoorten/bankbiljetten, maar is niet de deskundige die daarvan de analyse doet en er een PV van opmaakt).

- ** (twee sterren): specialist met specifieke vak- en dossierkennis binnen een benoemde expertise.
- *** (drie sterren): superspecialist (topexpert). Deze specialist is werkzaam in de landelijke eenheid. Er zijn onder andere specialisten op bloedspatanalyse, forensische visualisatie, forensische reconstructie en bijzondere zoekingen.

Op regionaal niveau is de forensische opsporing ondergebracht bij de dienst Regionale Recherche. Binnen de afdeling Specialistische Ondersteuning is het team Forensische Opsporing werkzaam. De kerntaken van dit team zijn:

- uitvoeren van eerstelijnsforensischonderzoek, PD-onderzoek;
- uitvoeren van tweedelijnsforensischonderzoek, sporenonderzoek;
- forensisch adviseren;
- uitvoeren van technisch sporenonderzoek bij verkeerszaken;
- onderzoeken van wapens, munitie en explosieven (WME).

De taken worden uitgevoerd door operationeel specialisten, senioren, generalisten, medewerkers forensische opsporing en forensisch assistenten. Het team wordt operationeel aangestuurd door een operationeel specialist.

Op landelijk niveau is de forensische opsporing ondergebracht bij de dienst Landelijke Recherche (DLR) en bij de dienst Landelijke Operationele Samenwerking (DLOS). Binnen de afdeling Specialistische Ondersteuning van de DLR is het team Forensische Opsporing werkzaam en binnen de DLOS is de afdeling Landelijk Forensisch Service Centrum ondergebracht.

Het team Forensische Opsporing van de DLR ondersteunt de opsporingsonderzoeken die binnen de DLR en de eerste- en tweedelijnsopsporing die binnen de dienst Infrastructuur worden uitgevoerd. De kerntaak van het team is het uitvoeren van basaal forensisch researchewerk binnen de werkprocessen van de eerste- en tweedelijnsopsporing en de DLR. De taken binnen het team worden onder andere uitgevoerd door operationeel specialisten, operationeel experts, senioren en generalisten forensische opsporing.

De afdeling Landelijk Forensisch Service Centrum (LFSC) binnen de DLOS is verantwoordelijk voor het leveren van specialistische forensische ondersteuning en het beheren en in stand houden van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO). De afdeling draagt er zorg voor dat – in geval van calamitei-

ten/opschaling – het LTFO zodanig kwalitatief is beheerd dat het effectief en efficiënt kan worden ingezet. Bij een calamiteit wordt het LTFO samengesteld met forensisch specialisten van Defensie, het NFI en de politie. Tevens voert de afdeling taken uit ten aanzien van de verificatie en identificatie van dactyssporen in samenwerking met de regionale afdelingen Forensische Opsporing, identiteitsonderzoek op basis van dacty, diverse internationale dactygerelateerde taken en het contentbeheer van HAVANK (Automatisch Vingerafdrukkensysteem Nederlandse Kollektie). De afdeling bestaat uit een Frontdesk, twee teams Dacty, een team Forensisch Onderzoek en twee teams Forensisch Specialisme en staat onder leiding van een teamchef.

Het voorgaande geeft aan dat FO inmiddels op een dusdanig niveau is aanbeland dat er sprake is van voldoende omvang om de taken gestructureerd en specialistisch te kunnen wegzetten. FO blijft hiermee binnen de Nationale Politie een hoog specialistische taak. De verwachting is dat de uniformiteit van FO die eerder is ingezet op basis van onder meer PVOV en het LPFO versterkt tot uitdrukking kan worden gebracht binnen de Nationale Politie.

Tabel 4.3: Overzicht van de belangrijkste perioden en ontwikkelingen thema FO

Periode	Wordt gekenmerkt door
Eind negentiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog	<ul style="list-style-type: none"> • Intrede 'FO' in politiewerk • Expertise komt van buiten de politieorganisatie • Ontwikkeling tot technische researchedienst en herkenningdienst • Roep om meer gezamenlijkheid en kwaliteit
Tweede Wereldoorlog tot 1993	<ul style="list-style-type: none"> • Echte inbedding van sporenonderzoek bij politie • Specifieke (publieke) laboratoria • FO-medewerker als generalist binnen een specialistische afdeling
1993 tot 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalisering leidt tot schaalvergroting en eerste mogelijkheden voor specialisatie • DNA doet zijn intrede en brengt (ook) professionaliseringsslag met zich mee • Diverse beleidsimpulsen zorgen voor opwaartse stroom FO en daarmee gepaard gaande specialisatie • PVOV, LPFO zorgen voor aandacht voor protocol en uniformiteit • Forse capacitaire toename FO ten opzichte van totale politieorganisatie • FO steeds meer nevengevoelbaar aan tactische opsporing • Verregaande mate van specialisatie vereist aandacht om niet te verkokeren
2013 en verder	<ul style="list-style-type: none"> • Herinrichting FO binnen Nationale Politie • Specialistische teams bij regionale eenheden • Specialistische teams bij landelijke eenheid

4.2.5 Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten

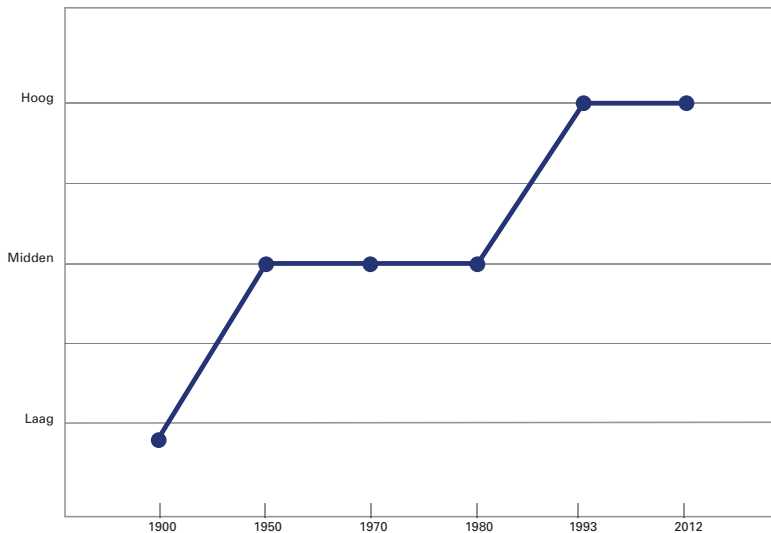
Met betrekking tot de organisatie van FO hebben zich in de afgelopen decennia verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Deze zijn hiervoor beschreven. Aangezien hier in de analyse op wordt teruggegrepen, geven wij in tabel 4.3 een samenvattend overzicht van perioden en ontwikkelingen.

In de volgende paragraaf zetten we de stap naar de analyse. Het gaat hierbij om de vraag welke factoren de (de)specialisatie van FO als thema bij de politie hebben beïnvloed.

4.3 Begrijpen van (de)specialisatie van forensische opsporing

4.3.1 Specialisatie FO

In figuur 4.1 is de ontwikkeling van FO als specialisatie van de politieorganisatie in de tijd weergegeven. De figuur vormt het startpunt van de analyse.



Figuur 4.1: Ontwikkeling specialisatie Forensisch

Forensische opsporing heeft zich sinds het ontstaan ervan eind negentiende/ begin twintigste eeuw stapsgewijs steeds verder doorontwikkeld binnen de politieorganisatie. Voor de Tweede Wereldoorlog was er bijna uitsluitend sprake van externe deskundigen en wetenschappers die in opdracht van de politieorganisatie optraden als experts bij een zaak waarin forensisch bewijs (al dan niet terecht) een rol speelde. Binnen de politieorganisatie was de specialisatiegraad daarom nog laag en in opkomst. In de jaren voor de Tweede Wereldoorlog brak er een omslagpunt aan en werd de roep om eigen expertise in de vorm van laboratoria manifest. Na de Tweede Wereldoorlog werd de FO-kennis daadwerkelijk ingebracht in de politieorganisatie, waarmee enige vorm van specialisatie zijn intrede deed. De capaciteit was echter beperkt en de organisatorische inrichting van de politie droeg niet bij aan een verdere specialisatie van FO. Het kenmerk van FO bleef lange tijd dat van generalisme binnen een specialistisch thema. Pas de regionalisering van de politieorganisatie (1993) én de opkomst van DNA maakten dat FO bewoog naar een hoog specialistisch thema. Dat is FO tot op de dag van vandaag.

4.3.2 *Wetenschap als aanjager: externiteit en afhankelijkheid*

Ontwikkelingen in de wetenschap eind negentiende eeuw zijn de onbetwiste aanjager geweest voor forensisch onderzoek binnen het politiewerk. Eerder in dit hoofdstuk is dit uitvoerig beschreven. Deze ontwikkelingen gingen hand in hand met de behoefte van de politie aan nieuwe methoden voor bewijsvoering. Zij voltrokken zich echter buiten de politieorganisatie. De politie diende ervoor te zorgen dat de experts konden worden benaderd en hun werk konden verrichten, maar ontwikkelde hierop nog geen of weinig eigen taken. De hoeveelheid werk en de complexiteit daarvan waren beperkt. Pas toen de politie delen van de taken van experts (zoals fotografie) ging overnemen, hetgeen leidde tot de eerste technische recherche- en herkenningendiensten, kwam het thema in een eerste soort van stroomversnelling terecht. Deze was ingegeven door de behoefte aan minder afhankelijkheid van externe experts en meer kwaliteit. De politie wilde FO in huis halen.

4.3.3 FO kreeg lange tijd geen prioriteit in toedeling van middelen

In de jaren voor de Tweede Wereldoorlog was er een roep om eigenstandige laboratoria, om minder afhankelijk te zijn van externe experts en de kwaliteit te verstevigen. De financiën in de crisisjaren dertig lieten echter niet toe dat hiervoor vanuit het rijk middelen werden vrijgemaakt. Pas na de oorlog werden het Gerechtelijk Laboratorium en later het Gerechtelijk Geneeskundig Laboratorium opgericht. De wetenschappelijke speurder verdween hiermee uit beeld. De capaciteit die vanuit de politie beschikbaar was, hield echter nog steeds niet over. De capaciteit was dusdanig dat de afdelingen forensisch-technisch onderzoek van destijds er niet toe kwamen om verder door te specialiseren – al waren de afdelingen in zichzelf vanzelfsprekend wel van specialistische aard. FO heeft vanaf haar opkomst deel uitgemaakt van de recherche – het opsporingsproces – en heeft in die zin altijd moeten concurreren met andere opsporingsmiddelen. Het specialisme heeft niet, zoals sommige andere specialistische thema's, het voordeel van een exogene partij die belangen heeft bij het specialisme en bereid is daar (exogene) middelen voor vrij te maken. Binnen de Opsporing is tactische opsporing van oudsher *in the lead* en kende daarmee ook altijd meer prioriteit in de toedeling van middelen. Het specialisme heeft zich daardoor lange tijd niet echt kunnen (door)ontwikkelen.

4.3.4 Technologische ontwikkeling is de doorbraak

De echte doorbraak voor FO komt vanuit de techniek. Waar dactyloscopie voor FO altijd belangrijk is geweest, maar aanvankelijk ingewikkeld en arbeidsintensief, brengen technologische ontwikkelingen de stroomversnelling. De meest in het oog springende technologische doorbraak is vanzelfsprekend de introductie van DNA-onderzoek binnen FO. Het grote discriminerende vermogen maakt het DNA-onderzoek een nog krachtiger identificatiemiddel dan de dactyloscopie. DNA-onderzoek heeft FO tot een onomkeerbare factor van betekenis in de opsporing gemaakt. Het heeft ook de verdere specialisatie binnen FO noodzakelijk gemaakt. Sinds de introductie van het zwaar geprotocolleerde DNA-onderzoek heeft FO zich noodzakelijkerwijs verder moeten professionaliseren en is het werk als zodanig complexer geworden. Dit geldt voor het werken met DNA-sporen, maar ook voor het veiligstellen van sporen op de PD. De mogelijkheid van het onderzoeken van DNA heeft in zichzelf weer tot een enorme vergroting van het werkaanbod van FO gezorgd. Het is op een gegeven

moment immers mogelijk om DNA in te sturen, en dan wordt daar ook gebruik van gemaakt. Dit is onder meer een reden geweest om te voorzien in de 500 forensisch assistenten – ook een vorm van specialistisch werk. Het DNA-onderzoek zelf is inmiddels al weer minder complex dan bij aanvang van deze techniek. De gemiddelde doorlooptijd van DNA-onderzoek is drastisch verkort: van gemiddeld 120 dagen in 2008 naar gemiddeld 16 dagen in 2011.

4.3.5 Incidenten leiden tot aanscherping

Hoewel DNA-onderzoek van grote meerwaarde bleek voor FO, ontstonden er ook enkele problemen rond de interpretatie van dit nieuwe forensisch-technische bewijs. De meest geruchtmakende zaken die deze interpretatieproblemen pijnlijk blootlegden en symbool staan voor de niet altijd optimale samenwerking tussen politie, OM en NFI zijn de Schiedammer parkmoord, de Puttense moordzaak en de Deventer moordzaak. In §4.2.3 is beschreven dat de nasleep van de Schiedammer parkmoord en de aanbevelingen van de commissie-Posthumus hebben geleid tot het Programma Versterking Opsporing en Vervolg. De uitwerking van dit programma heeft eveneens geleid tot extra eisen, protocollen en randvoorwaarden voor de kwaliteit en professionaliteit van (onder meer) FO. Dit betekent een vergroting van de complexiteit, hetgeen in zichzelf ook heeft geleid tot een verdergaande specialisatie binnen het thema.

Milieu

‘Hoewel de Nederlandse politie altijd “groene” taken heeft vervuld, wordt ze pas sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw, vanzelfsprekend samen met het Openbaar Ministerie, aangesproken op de opsporing van milieucriminaliteit. De verhouding tussen de politie en milieucriminaliteit is sindsdien een moeizame geweest.’ (Spapens, 2012: 11)

In dit hoofdstuk wordt de organisatie van de aanpak van milieucriminaliteit door de politie behandeld. In dit verband spreken wij over de ‘politiemilieu-taak’. Het hoofdstuk start met een korte toelichting op de politiemilieu-taak (§5.1). Daarna volgt een chronologische beschrijving van de ontwikkeling van de politiemilieu-taak (§5.2). Het startpunt van deze beschrijving is de periode na de Tweede Wereldoorlog en het voorlopig eindpunt is de voorgestelde inrichting van de politiemilieu-taak binnen de Nationale Politie. Op basis van deze beschrijving vindt een analyse plaats van factoren die bij de ontwikkeling van de politiemilieu-taak bepalend zijn geweest (§5.3).

5.1 De politie en milieu

De politiemilieu-taak gaat over de aanpak van milieucriminaliteit door de politie. Milieucriminaliteit karakteriseert zich vooral door het bewust plegen van strafbare feiten die de natuur, leefomgeving en gezondheid van mens en dier aantasten (Mostert e.a., 2010). Door de politie wordt de volgende definitie gebruikt:

‘Milieucriminaliteit omvat strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of moreel verwijtbaar gedrag op het terrein van de milieuwet- en regelgeving die (aan-nemelijk) milieuschade tot gevolg heeft en waarmee tegelijkertijd (bedrijfs)-economisch voordeel en/of immaterieel gewin wordt nagestreefd.’¹³

¹³ Deze definitie is afkomstig uit het *Nationaal dreigingsbeeld* (Korps Landelijke Politiediensten, 2012) en aan ons verstrekt door een van de geïnterviewden.

Er wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen ‘groene’ en ‘grijze’ milieucriminaliteit. Onder groene milieucriminaliteit valt alle criminaliteit die te maken heeft met de natuur, de landbouw en de voedselketen. De overige milieucriminaliteit wordt aangeduid als grijze milieucriminaliteit en omvat vooral alle grove overtredingen van wetgeving die vervaardigd wordt op het (huidige) ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ten aanzien van milieucriminaliteit kan tot slot worden opgemerkt dat de aantasting van natuur, leefomgeving en gezondheid van mens en dier veelal gepaard gaat met andere delicten, zoals valsheid in geschrifte (Van den Berg & Eshuis, 1996), maar soms ook bedreiging en intimidatie (zie ook Van den Berg, 2007).

De milieutaak beperkt zich in dit onderzoek tot de inrichting van de taakuitvoering door de politie. Op hoofdlijnen is hierbij een onderscheid te maken tussen de handhavingstaak en de opsporingstaak. Het is van belang op te merken dat de aanpak van milieucriminaliteit gestalte krijgt binnen een breder systeem waarin tal van partijen opereren. Dit systeem is omvangrijk. Met betrekking tot de handhavingstaak gaat het om uiteenlopende bestuurlijke partijen, zoals gemeenten, waterschappen, provincies en daaraan verbonden uitvoeringsdiensten. Ten aanzien van de opsporingstaak gaat het, naast het Openbaar Ministerie, om uiteenlopende bijzondere opsporingsdiensten (BOD’s). Wij richten ons op de politiemilieutaak; het bredere systeem krijgt uitsluitend aandacht voor zover dit van belang is voor het beschrijven en begrijpen van de ontwikkelingen in de politiemilieutaak.

5.2 De ontwikkeling van de politiemilieutaak

5.2.1 Medio jaren vijftig tot eind jaren tachtig: het ontstaan van de politiemilieutaak

De politiemilieutaak kent zijn oorsprong in de handhaving van wetten die regulering van jacht en visserij en het beschermen van flora en fauna tot doel hadden (Ruessink, 2007). Sinds 1955 waren deze taken ondergebracht bij het vaste detachement veldpolitie in Hoog-Soeren, een onderdeel van de Rijkspolitie. In de jaren vijftig was de aandacht vooral gericht op het tegengaan van stroperij, een misdrijf dat zeker op de Veluwe veel voorkwam. Hierbij werd nauw samen- gewerkt met jachtopziensers. In de jaren zeventig ontstonden ook in andere natuurlijke gebieden eenheden van de veldpolitie.

In de jaren zeventig formuleerde de rijksoverheid ook nieuwe milieuwetgeving als antwoord op toenemende milieuvervuiling. Het betrof onder andere

de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet inzake luchtverontreiniging. Tot die tijd had de politie, met uitzondering van de bescherming van flora en fauna en de Hinderwet, eigenlijk nauwelijks een milieutaak (Van den Berg & Waelen, 1991). Als gevolg van nieuwe wetgeving ontstond de behoefte om de taken van de veldpolitie uit te breiden met taken ten behoeve van de controle op naleving van de milieuwetgeving. Dit leidde binnen de Rijkspolitie tot een discussie over de organisatie van de politietaken op het gebied van milieu. De minister van Justitie stelde een commissie in om zich hierover te buigen. Na advies van deze commissie vond in 1978 in Zwolle de installatie van de eerste groep veld- en milieupolitie plaats. Hierdoor ontstond er binnen de Rijkspolitie een onderdeel met twee hoofdtaken: het velddienstwerk en de bescherming van het leefklimaat (Ruessink, 2007).

De groep veld- en milieupolitie werd gewaardeerd voor zijn inzet en betekenis voor het natuurbehoud. De groep vervulde niet alleen een zelfstandige taak, maar bood ook assistentie aan districten van de Rijkspolitie, gemeentepolitiekorpsen, jachtopzieners en ambtenaren van het rijk, de provincies en de waterschappen. Binnen de districten van de Rijkspolitie kwamen in deze periode surveillanten met een specialisatie op het gebied van milieu. Hoewel in het midden van de jaren zeventig de eerste milieuwetten onder de werking van de Wet economische delicten (WED) werden gebracht – en het strafrecht daarmee zijn intrede deed in de handhaving van de milieuwet- en -regelgeving (De Ridder & Struiksma, 2008) –, was er van Opsporing nog nauwelijks sprake.

In 1980 en 1981 kwam aan het licht dat in de gemeente Lekkerkerk een hele nieuwbouwwijk – Lekkerkerk West met 300 woningen – op sterk verontreinigde grond was gebouwd. De vervuiling werd geconstateerd toen een waterleidingsbuis brak die aangetast was door de inwerking van agressieve chemische stoffen. De Lekkerkerk-affaire was de eerste grote bodemvervuilingszaak in Nederland en resulteerde erin dat leden van de Tweede Kamer over elkaar heen buitelden met de roep om aanscherping van de strafmaten (Spapens, 2012). Zo werden in de tweede helft van de jaren tachtig aan het Wetboek van Strafrecht artikelen toegevoegd met betrekking tot het 'opzettelijk en wederrechtelijk brengen van een stof in het milieu' (Van Haren, 2012). Lekkerkerk bleek bovendien het topje van een ijsberg: nader onderzoek wees uit dat er in Nederland minstens 3000 vuilstortplaatsen waren waar chemisch afval lag (Spapens, 2012).

Mede als reactie op de problematiek op het gebied van bodemverontreiniging werd door de toenmalige minister van VROM in 1985 het Meerjarig intensiveringsprogramma handhaving wetgeving chemisch afval gestart (MIP). In

het kader van dit MIP werd het milieubijstandsteam opgericht (zie Tweede Kamer 1985-1986, 19200, nr. 72). Het woord 'bijstand' verwees naar de oorspronkelijke gedachte dat dit team de reguliere politie zou ondersteunen. Het team voerde echter al snel zelfstandig onderzoeken uit. De politie werd hier ook bij betrokken. Het team verrichtte medio jaren tachtig verschillende grote onderzoeken, onder andere gericht tegen bedrijven die ervan werden verdacht chemische afvalstoffen illegaal 'weg te mengen' in afvalolie of afgewerkte olie. In deze onderzoeken kwam volgens enkele geïnterviewden voor het eerst bestuurlijk falen aan de orde. Duidelijk werd – volgens hen – dat het bestuur in de aanpak van milieucriminaliteit niet altijd (alleen) een samenwerkingspartner is. Vooral de Rijkspolitie participeerde actief in deze onderzoeken: de districten, de waterpolitie, maar ook de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI).

In het midden van de jaren tachtig vond er op het gebied van handhaving eveneens een impuls plaats. De 'reguliere' politie toonde zich in toenemende mate betrokken bij het toezicht op milieubelastende activiteiten. Er werd op lokale schaal steeds meer samengewerkt met de betrokken milieu- of hinderwetdiensten van de gemeente. Het vak milieurecht werd daarnaast opgenomen in de basisopleiding voor politieagenten en er ontstonden op kleine schaal cursussen voor al functionerende politieagenten. De opleidingen op het gebied van Milieu waren gefragmenteerd (Van den Berg & Waelen, 1991).

Ook op strategisch niveau begon het besef door te dringen dat de politie er een serieuze taak bij had. In 1987 formuleerde het Coördinerend Politie Beraad (CPB) de politieke taak ten aanzien van de handhaving van milieuwetten. Deze taak werd als volgt gedefinieerd (Van den Berg & Waelen, 1991: 2):

- fungeren als ondersteuning en sluitstuk bij de bestuurlijke handhaving, zoals het begeleiden van gemeentelijke ambtenaren bij controles en het vervullen van een signaalfunctie naar vooral de toezichthoudende ambtenaren;
- uitoefenen van een – relatief beperkte – eigen toezichtstaak voor de zogenaamde zichtbare milieuverstoring (eventueel aanwenden opsporingsbevoegdheden);
- uitoefenen van een opsporingstaak. Deze taak zal de politie voornamelijk uitvoeren als inleiding op een strafrechtelijke vervolging (onder gezag van het OM). Dit betreft zowel de veelvoorkomende als de zware milieucriminaliteit.

In 1987 vond een symposium plaats over de politietak op het gebied van Milieu (Van den Berg & Waelen, 1991). Dit symposium werd georganiseerd door het CPB en het ministerie van VROM. Hier werd door de toenmalige

minister van VROM toegezegd dat er gelden werden vrijgemaakt voor de subsidiëring van milieuprojecten. Dit in het kader van het eerdergenoemde MIP, dat door zijn voorganger was gestart. Een aantal politieorganisaties heeft een beroep op deze mogelijkheid gedaan en een projectplan ingediend. Voor de politie fungeerde dit symposium als startschot voor een poging de milieuhandhaving serieus in de dagelijkse werkzaamheden te betrekken. De politie zou ook een groene pet moeten hebben.

Binnen de Rijkspolitie begon in deze periode de discussie te spelen over despecialisatie van milieutaken. Er verscheen een onderzoeksrapport over de milieutaak van de Rijkspolitie waarin werd geconcludeerd dat de taken van de veld- en milieupolitie geïntegreerd moesten worden in de reguliere districten/landsgroepen van de Rijkspolitie (Ruessink, 2007). De gedachte was dat de milieutaken door iedere politiefunctionaris moesten worden opgepakt, als integraal onderdeel van de taakuitvoering. De milieuhandhaving diende voor de Rijkspolitie een vanzelfsprekendheid te worden en niet slechts de zorg van een groep specialisten. Het betrokken personeel verzette zich echter tegen deze despecialisatiebeweging en was voorlopig in staat de opheffing van de veld- en milieupolitie tegen te houden.

Aan het eind van de jaren tachtig ontstonden binnen de politie milieuprojecten, die werden gefinancierd door de eerdergenoemde MIP-gelden. Volgens onderzoek uit deze periode was er sprake van een wildgroei van initiatieven en activiteiten, maar ontbrak het aan samenhang, structuur en consistentie. Ten aanzien van de status van de politiemilieutaak werd het volgende geconcludeerd (Van den Berg & Waelen, 1991: 50):

‘In veel politieorganisaties zit milieuwethandhaving nog in de hobby-sfeer. Feitelijke handhavende werkzaamheden worden nog slechts door enkele politiefunctionarissen uitgevoerd. De betrokkenheid van het politiemanagement en de driehoek bij milieuwethandhaving is gering. Er wordt nog steeds veel gepraat, maar weinig gedaan. Binnen politieorganisaties hebben milieuprojecten onvoldoende draagvlak en wordt er aan milieuprojecten onvoldoende prioriteit toegekend.’

Hiervoor is beschreven hoe de politiemilieutaak na de Tweede Wereldoorlog fasegewijs is ontstaan: ‘groen’ begonnen en later uitgebreid met ‘grijze’ milieuaspecten, eerst vooral bij de Rijkspolitie, later ook bij de gemeentepolitie. Hoe meer men het belang van de politiemilieutaak ging inzien, des te meer werd gepleit voor een inbedding in de basispolitiezorg. Hoewel er steeds meer

belang werd toegekend aan de politiemilieutaak, is het in deze periode vooral bij hobbyïsme gebleven. Dat is ook het beeld over deze periode bij de geïnterviewden: er waren enkele fanatiekelingen, die er wat van wilden maken. Niet voor hun carrière, want in die tijd werd al gezegd dat je ‘niet in Milieu moest gaan als je carrière wilde maken’. Zij voelden zich echter verbonden met het thema en zagen hoe in het begin van de jaren negentig de milieutaak verder van de grond kwam.

5.2.2 Jaren negentig tot 2003: handhavingsversterking en toenemend opsporingsbesef

In 1989 werd het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) door het kabinet aan de Tweede Kamer aangeboden. Het NMP – dat de titel *Kiezen of verliezen* droeg – was het resultaat van een toenemende bewustwording van de noodzaak van ingrijpende maatregelen om tot bescherming van het leefmilieu te komen en op deze wijze een leefbare omgeving te kunnen handhaven. Onderdeel hiervan was de intensivering van de strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving. Het CPB kwam in 1990 met het rapport *Handhaven of verliezen*. In dit rapport werd het milieubeleid voor de politie beschreven. In feite werd hiermee de (her)start van de politiemilieutaak gemarkeerd (Ruessink, 2007). In het plan werd uiteengezet hoe er in de periode tot de reorganisatie gewerkt zou moeten worden aan de organisatievorming, overlegvormen, infrastructuur en andere randvoorwaarden voor een adequate uitvoering van de politiemilieutaak.

De intensivering als gevolg van het NMP mocht niet ten koste gaan van de aandacht voor andere vormen van criminaliteit. Daarom werd er door het ministerie van VROM extra geld beschikbaar gesteld voor de strafrechtelijke handhaving op het gebied van milieu. Deze extra gelden werden NMP-gelden genoemd. Er werd besloten een bedrag van 60 miljoen gulden toe te voegen aan de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken ten behoeve van de gemeente- en Rijkspolitie (14 miljoen in 1990 oplopend tot 60 miljoen in 1994).¹⁴ Het doel van de intensivering was tweeledig: meer capaciteit en meer deskundigheid. Bij de verdeling van gelden werd ingespeeld op de in gang gezette reorganisatie van het politiestelsel en de nieuwe indeling in 25 politie-regio's en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De politieorganisaties werden gevraagd om projectplannen in te dienen gericht op de opbouw van de handhavingsorganisatie binnen de nieuw te vormen politiekorpsen en op het

¹⁴ Aan de begroting van het ministerie van Justitie werd tevens 20 miljoen gulden toegevoegd. Dit ten behoeve van het OM.

ontwikkelen en uitvoeren van handhavingsactiviteiten (zie AEF, 1994). Hierbij werd afgesproken dat de NMP-gelden in 1995 in de algemene uitkering aan de korpsen zouden opgaan.

In de jaren na het NMP is de handhavingsstructuur in de politiekorpsen tot ontwikkeling gekomen (zie ook Ruessink, 2007). De ontwikkeling van de structuur was niet eenduidig, maar varieerde aanzienlijk tussen de politiekorpsen (AEF, 1994). Verschillen deden zich voor in de wijze van organiseren (sommige politiekorpsen creëerden fulltimefuncties, terwijl andere het accent legden op parttimefuncties (taakaccenten)) en in de formatie die voor de milieutaak werd vrijgemaakt. Er waren ook overeenkomsten: de uitvoering in de basiseenheden, milieucoördinatoren voor de samenhang en handhavingsprojecten, en de recherche en Centrale Informatiedienst (CID) voor de zware en meer georganiseerde milieucriminaliteit (AEF, 1994).

Van de uitvoering van de politiemilieutaak is in de jaren na het NMP minder terechtgekomen. De nadruk lag op de opbouw van de politiemilieutaak, als onderdeel van de nieuwe politiekorpsen. De reorganisatie heeft het mogelijk gemaakt om de milieutaak op te nemen in de generieke functieomschrijvingen en daarnaast formatie voor specialisten te creëren. Tegelijkertijd heeft de reorganisatie geleid tot vertraging in de uitvoering, mede als gevolg van overplaatsing van personen met milieukennis (zie ook Ruessink, 2007). Er moest op verschillende plekken een inhaalslag worden gemaakt. De uitvoering die plaatsvond, was vooral gericht op (bestuurlijke) handhaving van de ordeningswetgeving.¹⁵ De politie speelde hierbij een rol op de achtergrond, als sterke arm van de overheid. Aan de uitoefening van de opsporingstaak, zoals geformuleerd door het CPB, werd nauwelijks invulling gegeven.

In 1993 kwam de affaire rondom het bedrijf Tanker Cleaning Rotterdam (TCR) aan het licht. Deze affaire wordt nog steeds gezien als een van de grootste milieuschandalen die Nederland ooit heeft gekend (Spapens, 2012). Dit bedrijf was gevestigd in de haven van Rotterdam (overigens ook in Amsterdam) en hield zich bezig met de verwerking van afvalstromen van zeeschepen. Voor het bouwen van de verwerkingsinstallaties had TCR een miljoenensubsidie van de rijksoverheid ontvangen en de verantwoordelijke minister van VROM onderhield warme banden met een van de directieleden (Spapens, 2012). Toen de olieprijs daalde en de zeeschepen zelf over betere schoonmaakinstallaties beschikten, namen de scheepsafvalstromen af.¹⁶ TCR begon daarom met het

15 Vanzelfsprekend naast de 'eigen' handhaving in het groene domein.

inzamelen van landafvalstromen. Omdat de installaties van TCR niet zonder meer geschikt waren voor de verwerking van deze afvalstromen, voerde men een deel van de giftige afvalstoffen illegaal af naar het buitenland, maar een ander deel verdween rechtstreeks in het havenwater. De misstanden bij TCR waren bij de betrokken instanties al sinds het einde van de jaren tachtig bekend. Er was lange tijd voor gekozen om niet strafrechtelijk in te grijpen, maar het bedrijf ertoe te bewegen de situatie te verbeteren. TCR hield de overheid echter steeds aan het lijntje en het falen van de bestuurlijke handhaving werd daarmee pijnlijk duidelijk. Uiteindelijk werd alsnog strafrechtelijk ingegrepen en werden substantiële gevangenisstraffen uitgedeeld (Spapens, 2012).

Mede als gevolg van de TCR-affaire ontstond er in het midden van de jaren negentig steeds meer discussie over de noodzaak van strafrechtelijke handhaving op het gebied van milieu. Zoals eerder aangegeven, had de nadruk tot dan toe vooral op (bestuurlijke) handhaving gelegen. Het strafrecht werd beschouwd als een *ultimum remedium*. Steeds meer deelnemers aan het debat toonden zich echter voorstander van een actiever gebruik van strafrechtelijke maatregelen. Dit leidde in 1994 tot de leidraad Milieu, een beleidsmaatregel van het OM, waarin werd opgenomen dat de bestuurlijke en strafrechtelijke rechtshandhaving neven-geschikt en complementair zijn (De Ridder & Struiksma, 2008).

Door de TCR-affaire kwam zware milieucriminaliteit hoger op de beleids-agenda. Dit leidde in 1994 tot de oprichting van het Kernteam Zware Milieucriminaliteit (zie commissie-Kalsbeek, 1999). Dit team was beheersmatig onderdeel van de politieregio Rotterdam-Rijnmond, omdat deze politieregio door de TCR-affaire expertise had opgebouwd met betrekking tot zware milieuzaken. Het kernteam was een samenwerkingsverband tussen het ministerie van VROM, de politie en het OM, en moest ervoor zorgen dat de zware milieucriminaliteit een structurele plaats binnen de politie zou krijgen. Het kernteam had tot taak de inhoudelijke projectvoorbereiding (informatieverzameling, vooronderzoek, enzovoort) voor zijn rekening te nemen en onderzoeken vervolgens bij de politieregio's onder te brengen. Dat laatste kostte het kernteam veel moeite (commissie-Kalsbeek, 1999). Het lukte niet of nauwelijks om milieu-expertise structureel in te bedden bij de verschillende politieorganisaties.

Als gevolg van de nog steeds gebrekkige inbedding van de politiemieltaak binnen de politiekorpsen ontstond vanuit de nieuw gevormde RHC de behoefte opnieuw richting te geven. In 1995 verscheen de nota *Politiemieltaak 1995-1998*. Deze nota werd ook wel het 'Bloemstuk' genoemd en bevatte verschillen-

de uitgangspunten voor de uitvoering van de politiemilieutaak. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen de oog-, neus- en oorfunctie, de bestuursondersteunende taak en de opsporingstaak. Ook werd nadruk gelegd op de noodzaak van een integrale aanpak met partners. Als punt op de horizon werd gesteld dat in 1998 de integratie van de milieutaak in de totale politietaak een feit moest zijn.

In 1997 werd naar aanleiding van een besluit in de RHC het Informatie- en Expertisecentrum Milieu opgericht. Dit project had tot doel om in samenwerking met de politiekorpsen te werken aan de verdere professionalisering van de politiemilieutaak. Het centrum was een bovenregionale voorziening, die bij aanvang bij het Nederlands Politie Instituut (NPI) werd ondergebracht. De voorziening is voortdurend doorgezet en werd in 2001 ondergebracht bij het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut (LSOP). In 2004 werd het centrum omgedoopt tot Kennisadvisering Milieu (en het LSOP werd Politieacademie). Veel later, in het kader van het landelijke versterkingsprogramma aanpak milieucriminaliteit, werd de naam gewijzigd in Milieu Expertisecentrum (MEC). Welke naam het centrum ook had, de ondersteuning aan de politiekorpsen werd gewaardeerd (toegankelijk maken van wet- en regelgeving, formats voor processen-verbaal, ondersteunen bij schrijven van adviezen en rapporten, enzovoort).¹⁷

In 1998 verscheen een rapport waarin de resultaten van het eerdergenoemde 'Bloemstuk' in kaart werden gebracht (Ruessink, 2007). Dit rapport was opgesteld door de Adviescommissie Milieu, in opdracht van de RHC. In deze *Tussenbalans Bloemstuk* werd geconcludeerd dat de bijdrage van de politie aan de milieuhandhaving groeiende was, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht. In het rapport werd een aantal opvallende aanbevelingen gedaan. Zo werd gepleit voor het opnieuw aanstellen van milieuspecialisten, onder andere voor opsporingsonderzoeken en het ondersteunen van de milieutaken van de basispolitiezorg. Dit wilde niet zeggen dat de inzet op de integratie van de milieutaak in de generale taak van de politie moest worden teruggedraaid. Het gaf vooral uiting aan de overtuiging dat zonder specialisatie de uitvoering van de politiemilieutaak niet optimaal kon plaatsvinden (Ruessink, 2007).

In 1998 werd tevens de financieringsystematiek van de politiemilieutaak gewijzigd: de NMP-gelden werden onderdeel gemaakt van de algemene bijdrage. Door middel van een bijzondere maatstaf waren de NMP-gelden weliswaar zichtbaar op de begroting, maar de bijzondere bijdrage werd verlaten. Volgens

17 Hierbij baseren we ons op een evaluatie van de subsidiëring van het MEC door het Kwaliteitsbureau Politie uit 2010.

het ministerie van BZK was een gelabelde geldstroom niet meer nodig, omdat de milieutaak steeds vaster ingebed raakte bij de politie (zie De Ridder e.a., 2009). De milieucoördinatoren vreesden enkele jaren eerder al dat de aandacht van het politiemanagement voor Milieu zou verminderen wanneer de gelabelde geldstroom zou worden beëindigd (zie AEF, 1994), maar het departement had daar een andere verwachting over.

De druk op de opsporing van de milieucriminaliteit nam in de tweede helft van de jaren negentig verder toe door het parlementaire onderzoek van de commissie-Van Traa. Het onderzoek maakte duidelijk dat niet alleen georganiseerde criminaliteit, maar ook allerlei vormen van organisatiecriminaliteit – waaronder milieucriminaliteit – zeer schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de samenleving. Aan het eind van de jaren negentig verscheen, mede als gevolg van het toegenomen belang dat aan Opsporing werd gehecht, de *Aanwijzing handhaving milieurecht* van het OM. In deze aanwijzing werd niet alleen (nogmaals) afstand gedaan van de gedachte dat het strafrecht *ultimum remedium* moest zijn, maar werd bijna de tegenovergestelde gedachte geïntroduceerd (De Ridder & Struiksmā, 2008): strafrechtelijke handhaving moest eerder regel dan uitzondering worden. Het OM was ervan overtuigd dat alleen strafrechtelijke handhaving echt normbevestigend kan werken. Met het *Strategiedocument Milieu* formuleerde het OM in 1999 het beleidsmatige kader waarbinnen uitvoering aan de aanwijzing moest worden gegeven. Met deze strategie beoogde het OM de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving vanuit een heldere visie te sturen. In de strategie werden operationele doelstellingen geformuleerd en zijn randvoorwaarden gedefinieerd die nodig zijn om deze doelstellingen te realiseren.

In 2000 werd de Landelijke Milieugroep (LMG) opgericht, als onderdeel van het KLPD. De LMG was een uitvloeisel van het Kernteam Zware Milieucriminaliteit. Een jaar daarvoor was bij het ministerie van VROM het Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam (MIOT) ontstaan. Beide moesten een bijdrage leveren aan de opsporing van de (zware) milieucriminaliteit. De LMG had – net als het Kernteam destijds – vooral een voorbereidende taak in opsporingsonderzoeken, die moesten worden uitgevoerd door andere politieorganisaties. Het MIOT had nadrukkelijk ook een operationele taak.

Aan het begin van het nieuwe millennium werd duidelijk dat de effectiviteit van de opsporing van milieucriminaliteit achterbleef bij de geformuleerde doelstellingen uit het *Strategiedocument Milieu* van het OM. Dit bleek onder andere uit een onderzoek van de Nederlandse Politieacademie (NPA), waarin werd geconstateerd dat de kwantiteit en kwaliteit van de opsporingsonderzoeken

onder druk stonden (Politieacademie/onderzoeksgroep, 2001). Het aantal processen-verbaal Milieu liep terug in plaats van op. De politie was hier mede debet aan. In een onderzoek van DHV (2002) werd geconcludeerd dat de aandacht voor milieuhandhaving bij de politie minder was geworden. Dit werd onder andere verklaard uit de opname van de NMP-gelden in de algemene bijdrage. Het loslaten van de expliciete koppeling van de NMP-gelden aan de milieutaak bleek een drempel weg te nemen om te 'schuiven' met capaciteit: er verdween milieucapaciteit ten behoeve van andere prioriteiten (zie ook DHV, 2002). De NMP-gelden gingen op deze wijze op in de algemene boekhouding van de politie. Daarnaast werd geconstateerd dat de organisatie van de politie-milieutaak tussen de politieregio's sterk verschilde. In een aantal regio's was de milieu-expertise gebundeld in een milieuteam met specialisten (zie ook DHV, 2006). In de meerderheid van de politieregio's was de taak echter onderdeel van de basispolitiezorg. Binnen de basisteams waren 'taakaccenthouders' aanwezig en doorgaans ook enkele (fulltime)milieuspecialisten, al dan niet op districts- of regionaal niveau. De onderzoekers concludeerden dat de organisatievorm van invloed was op de aard van de processen-verbaal Milieu die werden opgemaakt. De gespecialiseerde milieuteams maakten veelal meer processen-verbaal op voor relatief complexe, middelzware tot zware milieudelicten dan voor relatief eenvoudige milieudelicten. De zogenaamde oog- en oorfunctie was in die politieregio's echter minder ontwikkeld als gevolg van een beperkte verankering in de basispolitiezorg. Bij de organisatievorm die uitging van verankering in de basisteams was het tegenovergestelde het geval: er werden vooral PV's voor relatief eenvoudige delicten gerealiseerd. De opsporing van middelzware en zware milieudelicten was echter te complex voor de basisteams en daarnaast raakten dergelijke zaken 'ondergesneeuwd' in de 'waan van de dag'.

Vanaf het nieuwe millennium heeft de RHC diverse initiatieven ondernomen om de politiemilieutaak een impuls te geven. Opnieuw werd een beleidsplan opgesteld: *Politie en milieu 2000+*. In dit plan werd de invulling van de politiemilieutaak voor de komende jaren beschreven. Het uitgangspunt was (wederom) dat de politiemilieutaak verankerd diende te zijn binnen de totale politiezorg. Ook werd nadruk gelegd op een gelaagde invulling van de milieutaak – lokaal, bovenlokaal, regionaal en interregionaal/landelijk – en op het belang van de informatiepositie voor zowel de handhaving als de opsporing. In 2002 concludeerde de RHC op basis van het eerder aangehaalde rapport van de NPA dat er iets moest gebeuren ten aanzien van de milieutaak. In april 2002 adviseerde de RHC de regiokorpsen om een milieuteam op te richten (zie DHV,

2006). In navolging van dit advies is op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in overleg met de portefeuillehouder Milieu van de RHC in november 2002 besloten een referentiekader te ontwikkelen voor de borging van de politiemilieutaak. In dit referentiekader moest de opvatting van de Nederlandse politie worden verwoord met betrekking tot de wijze waarop de milieutaak op hoofdlijnen moest worden georganiseerd en uitgevoerd.

De beleidsinitiatieven van het OM en de politie hebben niet kunnen voorkomen dat de toenmalige minister van VROM in november 2002 in een gesprek met de ministers van BZK en van Justitie zijn onvrede uitte over de kwaliteit van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Hij was in het bijzonder ontevreden over de ‘verdamping’ van de NMP-gelden. Hiermee bedoelde hij dat de NMP-gelden door het OM en de politie voor andere taken werden aangewend dan waarvoor ze waren bedoeld. Hij stelde als eis dat de gelden opnieuw zouden worden ‘gelabeld’. Alle NMP-gelden moesten worden aangewend voor de milieutaak en aan de hand van aantallen fte’s moest inzichtelijk worden gemaakt hoe de gelden werden besteed. Wanneer hier niet aan werd voldaan, zouden de gelden worden teruggevorderd. Deze eis, die weer voortvloeiende uit de constateringen uit (eerder aangehaalde) onderzoeken van de NPA en DHV, vormde het startpunt van een traject waarin de inrichting van de strafrechtelijke handhaving tegen het licht werd gehouden en een nieuwe handavingsstructuur ontstond.

Hiervoor is beschreven hoe de politiemilieutaak zich in de periode rond en na de reorganisatie van de politie in de jaren negentig heeft doorontwikkeld. Met de impuls van de NMP-gelden is de handhaving van de grond gekomen, maar de wens om de milieutaak te integreren in de generale taak in de basispolitiezorg is nooit gerealiseerd. De opbouw van de handhavingstaak is gepaard gegaan met een toenemende druk op de opsporing van zware milieucriminaliteit. Via verschillende wegen is getracht om de Opsporing te intensiveren, maar tot een adequate inbedding in de regionale politiekorpsen is het nauwelijks gekomen. De beschikbare capaciteit voor de politiemilieutaak is in de periode vanaf de reorganisatie tot 2004 afgenomen met ongeveer 35% (Haagsma e.a., 2012: 50). Alle notities van de strategische politietop ten spijt is het de minister van VROM geweest die een streep heeft gezet door het systeem van (strafrechtelijke) milieuhandhaving dat vanaf de reorganisatie organisch was gegroeid. Hij luidde hiermee een nieuw tijdperk in voor de politiemilieutaak.

5.2.3 2004 tot 2012: een nieuw systeem voor strafrechtelijke handhaving

In 2004 werd in een brief van de bewindslieden van de ministeries van BZK, Justitie en VROM de nieuwe organisatiestructuur geschetst voor de strafrechtelijke handhaving van milieuzaken. Dit systeem had vier centrale kenmerken: specialisatie, organisatie op maat, inbedding in bestaande structuren en ontwikkeling van een toegespitste informatiehuishouding. De politiemilieutaak moest in dit systeem uit de volgende kenmerken bestaan:

- oog-, oor- en neusfunctie in de basispolitiezorg: signaleren van eenvoudige milieudelicten en zelfstandig afhandelen, en niet-eenvoudige milieudelicten doorspelen naar het regionale milieuteam;
- aanpak van de middelzware milieucriminaliteit in de regionale milieuteams (RMT's): een RMT heeft een herkenbare, toereikende en geoormerkte capaciteit en een vaste bezetting (landelijk was de norm minimaal 250 fte);
- opsporing van zware bovenregionale milieucriminaliteit in de interregionale milieuteams (IMT's): een IMT is een onderdeel van de bovenregionale recherche en heeft een vaste bezetting (ieder IMT minimaal 20 fte);
- informatie(coördinatie) door de dienst Nationale Recherche Informatie, unit Milieucriminaliteit; de DNRI/UMC is er voor de ondersteuning van vooral de IMT's en RMT's en is ondergebracht bij het KLPD. De DNRI/UMC krijgt tegelijkertijd informatie aangeleverd vanuit de IMT's en RMT's (generieke informatiestructuur politie: RIK/NIK), maar ook van de bijzondere opsporingsdiensten (BOD's);
- transportcontroles door een of meer van de units Transport- en Milieucontrole (TMC) van het KLPD.

Het is van belang te benadrukken dat de politiemilieutaak een onderdeel was van een totaalontwerp waarin bijvoorbeeld ook in belangrijke mate specialisatie bij het OM moest plaatsvinden (zie De Ridder e.a., 2009). De bestrijding van milieucriminaliteit werd een specialisme met eigen organisatorische eenheden en specifieke sturende processen (o.a. selectie en toewijzing van zaken), specifieke uitvoerende processen en deels ook specifieke informatieprocessen. Deze specialisatiebehoefte kwam voort uit de gevoelde noodzaak om expertise op het gebied van Milieu op te bouwen en te bundelen. De ervaring had uitgewezen dat de aanpak van milieucriminaliteit in allerlei opzichten te complex is om effectief uit te voeren vanuit de algemene recherche (en de algemene OM-taken). Daarnaast moest specialisatie in specifieke eenheden voorkomen dat de opsporing van milieucriminaliteit zou verwateren tussen de vele taken die op de politie en het OM afkomen.

Het nieuwe systeem moest in één keer en direct op volle sterkte worden ingevoerd. Voor de politie gold dat het Referentiekader Milieu, dat in 2004 door de RHC was vastgesteld, richting moest geven aan de inrichting van de politiemilieutaak. Het referentiekader was in feite een verdere detaillering van de brief van de bewindslieden. In de praktijk lukte het echter niet om alle onderdelen van de structuur tijdig in te voeren. De RMT's werden gefaseerd gerealiseerd. In 2005 was er al een vijftal RMT's actief, omdat er politieregio's waren die al een RMT hadden. In de daaropvolgende jaren zijn ook in de andere politieregio's RMT's ontstaan. Met betrekking tot de interne organisatie waren er verschillen tussen de RMT's (bv. geografische of thematische ordening). De teams hadden met elkaar gemeen dat ze veelal vanaf het begin zijn blijven kampen met onderbezetting. De meeste IMT's zijn in de loop van 2005 operationeel geworden. In een enkel geval was het IMT een doorstart van een al bestaande (bovenregionale) voorziening voor opsporing van milieudelicten. De IMT's waren snel op sterkte. De samenstelling verschilde per team, maar er waren ook overeenkomsten. Zo had ieder team wel een financieel rechercheur. Met betrekking tot de specialisatie op het gebied van de informatievoorziening (buiten de RMT's en IMT's) was vooral de DNRI/UMC van belang. Dit team werd later het productteam milieucriminaliteit van de dienst IPOL.¹⁸ Hoe dan ook, dit team was als zodanig niet nieuw en een uitvloeisel van de CRI van de Rijkspolitie en later het KLPD. De formatie van dit team werd bekostigd door het KLPD en de politieregio's (vanuit de NMP-gelden). Vanaf 2007 is de formatie van het team afgenomen als gevolg van de afnemende bijdrage van de politieregio's.

In 2007 verscheen de nota *Milieu in ontwikkeling*, met als ondertitel *Politiemilieuplan 2011* (RHC, 2007). Met deze (door de RHC vastgestelde) nota wilde de politie opvolging geven aan de uitkomsten van een onderzoek (tussentijdse evaluatie) naar de uitvoering van de milieutaak door het OM en de politie (zie DHV, 2006). De conclusie van dit onderzoek was dat de nieuwe organisatie weliswaar op de rails stond, maar dat er verbeterpunten waren in termen van capaciteit, kwaliteit en informatievoorziening. Met de nota wilde de RHC aangeven welke rol en taken de politie ziet bij de integrale aanpak van milieucriminaliteit, vooral toegespitst op de geconstateerde verbeterpunten. In de nota werden afspraken opgenomen over sturing, capaciteit, professionaliteit en informatiehuishouding. Daarnaast zijn de hoofdprocessen voor de politie-

18 De dienst IPOL is in 2008 ontstaan uit de samenvoeging van de DNRI met de Dienst Internationale Politiesamenwerking (DINPOL).

milieutaak uitgewerkt volgens het Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie¹⁹ en voorzien van allerlei randvoorwaarden/eisen.

In 2008 is de effectiviteit van het nieuwe systeem voor strafrechtelijke handhaving uitgebreid geëvalueerd (De Ridder e.a., 2009). In de evaluatie werd geconcludeerd dat de strafrechtelijke milieuhandhaving in veel opzichten niet voldeed aan de doelstellingen die in 2005 waren geformuleerd. Het systeem was nog niet volledig op orde. Hoewel de specialisatie had geleid tot herkenbare eenheden en er slagen waren gemaakt in de kwaliteit, werd ook geconstateerd dat de inrichting en de werking van de milieuteams vaak nog niet voldeden aan de vastgestelde uitgangspunten. Dit gold meer voor de IMT's dan voor de RMT's en daarnaast waren de verschillen tussen de politieregio's groot. De informatiehuishouding kwam naar voren als grootste struikelblok in het gehele systeem. Met betrekking tot dit punt werd onder andere geconcludeerd dat de regionale en landelijke voorzieningen, zoals de informatieknooppunten en de criminele inlichtingendiensten, nauwelijks waren gericht en ingericht op milieucriminaliteit. Daarnaast werden allerlei knelpunten geconstateerd die betrekking hadden op het bredere systeem, zoals de afbakening tussen de verschillende opsporingsdiensten en de sturing door het OM daarop.

Als antwoord op de knelpunten wordt in 2009 een versterkingsprogramma voor de strafrechtketen opgezet. Dit naar aanleiding van de beleidsreactie van de toenmalige minister van Justitie op de evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Dit versterkingsprogramma verloopt parallel aan en in verbinding met een bestuursrechtelijk programma, dat is ontstaan naar aanleiding van een rapportage van de commissie-Mans (2008).²⁰ Het programma voor de strafrechtketen is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu, het OM, de politie en de twee BOD's van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Het doel is te komen tot een effectieve uitvoering van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Informatieverzameling, -verwerking en -uitwisseling, maar ook de regie op opsporingsonderzoeken nemen hierbij een belangrijke plaats in. De politie organiseert binnen het bredere programma een eigen versterkingsprogramma, onder verantwoordelijkheid van de board Hand-

19 Het gaat dan om 'besturen', 'voorbereiden', 'uitvoeren', 'ondersteunen' en 'monitoren en verbeteren'.

20 De eigenlijke naam van de commissie is de commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving. Het betreft het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA).

having van de RHC. Het programma heeft mede tot doel om de bestaande knelpunten ten aanzien van de politiemilieutaak aan te pakken en de ambities die zijn verwoord in *Milieu in ontwikkeling* te realiseren. Door het Versterkingsprogramma Milieucriminaliteit wordt, in samenwerking met het MEC, gemonitord welke ontwikkeling de politiemilieutaak doormaakt. In 2011 wordt geconstateerd dat de politie een verdere impuls heeft gegeven aan de inrichting van de politiemilieutaak. De inzet van taakaccenthouders in de basispolitiezorg is weliswaar een aandachtspunt, maar er wordt verder (er doen zich grote verschillen voor tussen politieregio's) grotendeels in overeenstemming met de gemaakte afspraken gewerkt. Zo is de bezetting van de milieuteams, ten opzichte van de situatie van 2008, op orde gebracht. Het grootste knelpunt doet zich nog steeds voor in de inrichting van de informatieorganisaties en de inzet van medewerkers van de Criminele Inlichtingeneenheden (CIE). De politiekorpsen zijn onvoldoende in staat om relevante informatie van buiten de politieorganisatie te halen.

Hoe heeft de milieutaak van de politie zich in het afgelopen decennium ontwikkeld? Het jaar 2004 was een breekpunt. Specialisatie was een ontwerpprincipe van het nieuwe systeem en aan dit principe is invulling gegeven. Dat de realisatie langer heeft geduurd dan bedoeld, staat buiten kijf, maar in termen van kwantiteit en kwaliteit van het milieuspecialisme zijn slagen gemaakt. De beschikbare capaciteit is in de periode tussen 2004 en 2009 met ongeveer 20% gegroeid (Haagsma e.a., 2012: 50). Wat hierbij vooral opvalt, is dat Milieu een opsporingsspecialisme is geworden. De milieutaak heeft zich een plaats verworven tussen andere strafrechtelijke taken (zie ook Van den Berg, 2007). De handhaving is in belangrijke mate naar de achtergrond verschoven. Milieuspecialisten zijn naar regionale en interregionale teams 'getrokken', zo is ook door geïnterviewden aangegeven. De aanpak van milieucriminaliteit is hierdoor uit de lokale context verdwenen. Als gevolg hiervan is volgens de geïnterviewden een 'informatiegat' ontstaan. De afhankelijkheid van informatie uit andere bronnen dan de eigen ogen, oren en neus is groter geworden. De opsporing wordt hier deels door bemoeilijkt, omdat de informatieorganisatie vooralsnog het meest gebrekkige onderdeel van het systeem is. Met de knelpunten in de hand is men in de afgelopen jaren gaan bouwen aan een nieuwe fase in de politiemilieutaak: de politiemilieutaak in de Nationale Politie.

5.2.4 2013 en verder: milieu binnen de Nationale Politie

In de tweede helft van 2011 heeft de portefeuillehouder Milieu de ‘organisatiekaders Milieu’ aan de programmamanager van de Nationale Politie aangeboden. Deze organisatiekaders zijn ontwikkeld door de programmamanager van het versterkingsprogramma, daarbij ondersteund door het MEC, en voorzien van inrichtingscijfers (formatie). De kaders brengen de resultaten van het versterkingsprogramma, het Ontwerpplan Nationale Politie en het advies van het OM na consultatie van het Ontwerpplan samen. Het uitgangspunt voor de voorgestelde organisatie-inrichting is de constatering dat de aandacht voor Milieu binnen de politie door de waan van de dag al snel naar de achtergrond verdwijnt. ‘Om de politiemilieutaak, als kerntaak van de politie, te waarborgen is het van belang om een aantal basisvoorzieningen binnen de Nationale Politie te verzekeren,’ zo wordt in de notitie van de programmamanager gesteld.²¹ De basisvoorzieningen zijn verwoord in twaalf kaders. In deze kaders wordt aandacht besteed aan portefeuillehouderschap, beleid en sturing, maar ook aan de concrete inrichting en formatie. Er wordt onder andere gepleit voor een milieuagent per basisteam, een team binnen de DRR en een team binnen de landelijke eenheid.

De inrichtingsvoorstellen van de portefeuillehouder Milieu zijn grotendeels in het *Inrichtingsplan* van de Nationale Politie terechtgekomen. Hoewel de feitelijke inrichting in de komende jaren tot stand moet komen, is duidelijk dat de politiemilieutaak binnen de Nationale Politie wordt ingericht als een specialisme. Hierbij valt op dat de sturing op de politiemilieutaak (opsporing) afwijkt van de generieke sturingssystematiek van de Nationale Politie. Deze uitzonderingspositie wordt in het *Inrichtingsplan* vooral beargumenteerd vanuit de gewenste operationele resultaten. Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat de (hoge) mate van specialisatie en de bijzondere sturingssystematiek een uitvloeisel zijn van de opstelling van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Vanuit het ministerie is – mede gezien de nog steeds aanwezige financieringsstroom – gestuurd op het in stand houden van het milieuspecialisme, zoals dat in de periode na 2005 is ontstaan. Dit is een van de redenen waarom Milieu in het *Inrichtingsplan* is opgenomen als een van de onderwerpen waarop politieke afspraken en ‘sterktereserveringen’ van toepassing zijn.

21 Zie hiervoor: Landelijk Milieupertisecentrum Politie, *Portfolio Milieucriminaliteit, versie 2, augustus 2012* (2012): 11.

De specialisatie van de politiemilieutaak heeft binnen de Nationale Politie primair betrekking op de opsporingstaak. Deze taak is via aparte teams belegd bij de regionale eenheden en de landelijke eenheid. In totaal is hiervoor minimaal 412 fte voorzien. De handhavingstaak behoort, volgens het *Inrichtingsplan*, binnen de generieke taak van de politie. Dit wil zeggen dat het als een taakaccent binnen een basisteam wordt belegd. Hierna wordt nader ingegaan op de specialisatie binnen de opsporing. Binnen de regionale eenheden wordt een DRR ingericht. Binnen deze dienst komt een afdeling Thematische Opsporing. Het milieuteam is een van de vier rechercheteams. Dit team is verantwoordelijk voor het zelfstandig uitvoeren van (toegewezen) onderzoeken. Daarnaast biedt het team ondersteuning aan opsporingsonderzoeken die binnen de eenheid worden geïnitieerd, maar ook aan de basisteams waarin Milieu als taakaccent is belegd (handhaving). Samenwerking met andere opsporingspartners en de bestuurlijke samenwerking (programmatisch, participatie in interventieteams) zijn eveneens in het team belegd. Opvallend is dat in het team ook specialisten op het gebied van financieel opsporen en digitale expertise zijn opgenomen. Volgens het *Inrichtingsplan* wordt hiermee bewerkstelligd dat in ieder opsporingsonderzoek de mogelijkheden van financieel en digitaal opsporen worden onderkend en benut (Nationale Politie, 2012: 148). Op regionaal niveau is Milieu daarnaast een van de thema's waarvoor apart capaciteit is gelabeld binnen de informatieorganisatie.

De inrichting van het milieuspecialisme komt ook terug in de inrichting van de landelijke eenheid. Binnen de DLR van de landelijke eenheid wordt een milieuteam ingericht, als onderdeel van de thematische opsporing. Dit team is belast met de uitvoering van onderzoeken naar milieucriminaliteit met een ondermijnend karakter en nadrukkelijke internationale context. Een deel van de capaciteit van dit team is afkomstig uit de interregionale milieuteams (een ander deel wordt onderdeel van de teams van de regionale eenheden). Binnen de dienst Infrastructuur komt een afdeling Executieve Ondersteuning waarvan een team Transport- en Milieucontrole een onderdeel is. Ook is Milieu als specialisme ondergebracht bij de dienst Landelijke Informatieorganisatie. Dit wil zeggen dat er specialisten zijn opgenomen in diverse afdelingen, zoals de afdeling Informatieknooppunt Landelijke Recherche, de afdeling Inwinning en de afdeling Analyse en Onderzoek. Tot slot is binnen de landelijke eenheid het MEC ingericht, dat wordt overgeheveld vanuit de Politieacademie.

Met de inrichting van de Nationale Politie wordt geprobeerd om vooral de handhavingstaak in de basisteams en de informatieorganisatie te versterken. Onze gesprekspartners verwachten dat de vastgestelde inrichting leidt tot een versterkte uitvoering van de politiemilieutaak. De komende jaren zal moeten blijken of deze verwachting uitkomt.

5.2.5 Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten

Met betrekking tot de organisatie van de politiemilieutaak hebben zich in de afgelopen decennia verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Deze zijn hier-voor beschreven. In tabel 5.1 is een korte opsomming opgenomen van de belangrijkste perioden en ontwikkelingen ten aanzien van de politiemilieutaak.

Tabel 5.1: Overzicht van de belangrijkste perioden en ontwikkelingen thema Milieu

Periode	Wordt gekenmerkt door
1950 tot 1989	<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan van de politiemilieutaak bij met name Rijkspolitie • Inrichting en uitvoering in basispolitiezorg, taakaccent • Ontwikkeling bewustwording belang Opsporing
1990 tot 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling van de handavingsstructuur politiekorpsen • Ontstaan eerste opsporingsteams • Eind jaren negentig afbouw van specialisatie/handhaving • Achterblijvende prestaties politiemilieutaak
2004 tot 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Herstructurering systeem van strafrechtelijke handhaving • Oprichting interregionale milieuteams • Volledige dekking regionale milieuteams • Opbouw van de informatieorganisatie
2013 en verder	<ul style="list-style-type: none"> • Herinrichting milieutaak binnen Nationale Politie • Specialistische teams bij regionale eenheden • Specialistische teams bij landelijke eenheid • Handhaving in basisteams, taakaccent • Verdere specialisatie binnen de informatieorganisatie

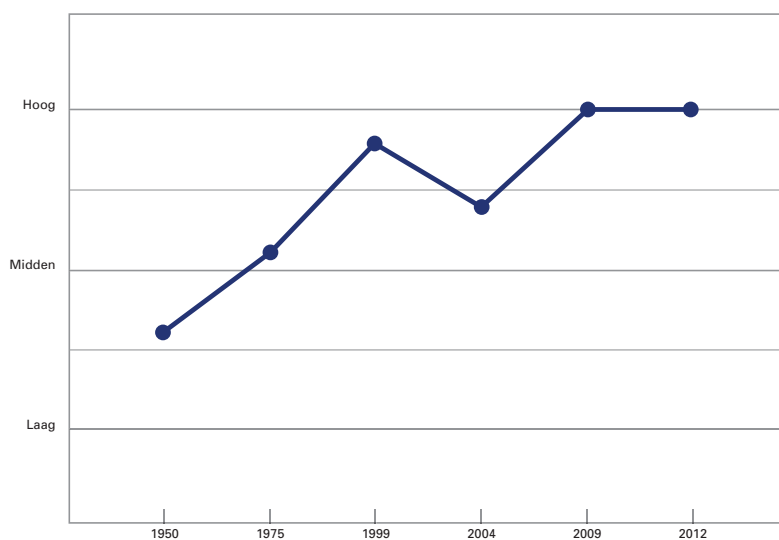
In de volgende paragraaf zetten we de stap naar de analyse. Het gaat hierbij om de vraag welke factoren de (de)specialisatie van de politiemilieutaak hebben beïnvloed. Hierbij richten we ons op de twee belangrijkste kantelmomenten in de ontwikkeling van de politiemilieutaak. De eerste is de komst van de NMP-gelden als gevolg waarvan de politiemilieutaak verder is opgebouwd. De tweede is de herinrichting van het systeem van (strafrechtelijke) milieuhandhaving in de periode na 2005.²² Andere momenten worden behandeld, voor zover ze van belang zijn voor het onderbouwen van een factor die (de)specialisatie op het gebied van Milieu heeft beïnvloed.

²² Een derde kantelmoment is de vorming van de Nationale Politie. Voor zover de totstandkoming van het inrichtingsplan bekend is, wordt deze behandeld. De daadwerkelijke inrichting is nog onbekend, aangezien deze nog moet worden gerealiseerd.

5.3 Begrijpen van (de)specialisatie van de politiemilieutaak

5.3.1 Specialisatie Milieu

In figuur 5.1 is de ontwikkeling van Milieu als specialisatie van de politieorganisatie in de tijd weergegeven. De figuur vormt het startpunt van de analyse.



Figuur 5.1: Ontwikkeling specialisatie Milieu

In de periode na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde de politiemilieutaak zich vooral als een gespecialiseerd onderdeel van de Rijkspolitie. In de jaren zeventig en tachtig vond verdere specialisatie plaats bij (vooral) Rijkspolitie en ontstonden de eerste multidisciplinaire teams met beginnende aandacht voor de opsporing. Aan het begin van de jaren negentig kreeg de handhaving een impuls, die gestalte kreeg als onderdeel van de vorming van de regionale politie. Aan het eind van de jaren negentig nam de uitvoeringsaandacht voor de politieke handhaving echter af en verschoof de beleidsmatige aandacht in toenemende mate naar de opsporing. In 2004 werd een belangrijk kantelmoment bereikt met de herstructurering van de strafrechtelijke milieuhandhaving. In de jaren daarna werd een nieuw systeem van strafrechtelijke handhaving opgebouwd, dat een hoge mate van specialisatie kende. Dit systeem bevindt zich op dit moment in

een fase van transitie als gevolg van de vorming van de Nationale Politie. Deze fase heeft de instandhouding van het specialisme als belangrijkste kenmerk.

5.3.2 *De financiering: exogene financiering stimuleerde specialisatie*

Geld heeft in de ontwikkeling van de politiemilieutaak een bepalende rol gespeeld. Deze constatering is gebaseerd op de beschrijving in §5.2, maar is ook een waarneming van onze gesprekspartners. In de jaren tachtig kwam de politiemilieutaak projectmatig op gang door de zogenaamde MIP-gelden, maar het zijn de NMP-gelden die als een rode draad door de inrichting van de politiemilieutaak lopen. De NMP-gelden werden aan het begin van de jaren negentig beschikbaar gesteld door de toenmalige minister van VROM en zijn op dit moment nog steeds de belangrijkste financiële basis onder de inrichting en uitvoering van de politiemilieutaak. Het bestaan van de NMP-gelden impliceert dat de financiering van de politiemilieutaak afwijkt van de ‘normale’ financiering van politietaken. In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) werd de conclusie getrokken dat de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit moest worden geïntensiveerd. Omdat deze intensivering niet ten koste mocht gaan van de aanpak van andere vormen van criminaliteit, werd extra geld beschikbaar gesteld. Dit geld werd gelabeld als NMP-geld en was afkomstig van het toenmalige ministerie van VROM. Sinds die periode wordt de politiemilieutaak exogeen gefinancierd. De voorwaarden waaronder dit gebeurt, zijn aan verandering onderhevig geweest (zie De Ridder e.a., 2009). Tot 1998 was er sprake van een bijzondere bijdrage. In 1998 werd deze financieringssysteem verlaten en werd gekozen voor een algemene bijdrage met bijzondere maatstaf. In 2002 stelde de toenmalige minister van VROM de eis dat de NMP-gelden opnieuw gelabeld dienden te worden. Dit heeft in 2004 geleid tot nieuwe afspraken over de besteding van de financiële middelen die de politie voor de uitvoering van de politiemilieutaak kreeg. Volgens enkele geïnterviewden heeft bij de vorming van de Nationale Politie opnieuw de discussie over het geld gespeeld. De gelabelde financiering heeft in dit kader standgehouden.

Op basis van de documentenanalyse en interviews kan worden geconstateerd dat de labeling van gelden van invloed is op de wijze waarop de milieutaak is georganiseerd. De opname van de NMP-gelden in de algemene bijdrage veroorzaakte een verminderde inzet van de politie op het gebied van Milieu en leidde op onderdelen tot het verdwijnen van functies (zie Ruessink, 2007; De Ridder e.a., 2009). De onvrede van de minister van VROM over deze ‘verdam-

ping' van gelden heeft ertoe geleid dat er vanuit de politie pogingen werden ondernomen om het milieuspecialisme nieuw leven in te blazen. Zo werden er door verschillende politieregio's milieuteams opgericht. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat het ministerie van Justitie de milieutaak, bij zowel het OM als de politie, tegen het licht heeft gehouden. Dit heeft geleid tot een nieuw strafrechtelijk handhavingsarrangement vanaf 2005. Als onderdeel van dit arrangement stelde het ministerie van VROM de eis dat aan de hand van aantallen fte's concreet inzichtelijk moest worden gemaakt hoe de gelden werden besteed (gelabelde capaciteit). Wanneer hier niet aan werd voldaan, zouden de NMP-gelden worden teruggevorderd. Door deze opstelling van de minister hebben de NMP-gelden een grote rol gespeeld in de organisatie van de milieutaak in de periode na 2005 (De Ridder e.a., 2009). Uit de evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving, maar ook uit diverse interviews, komt naar voren dat de politietop – en ook de korpsbeheerders – eigenlijk nooit een voorstander is geweest van geormerkte NMP-gelden. 'De korpsbeheerders en korpschefs wilden een zo groot mogelijke zeggenschap over de aanwending van middelen behouden' (De Ridder e.a., 2009: 29). Uit de interviews komt het beeld naar voren dat rondom het ontwerp van de Nationale Politie hetzelfde 'spel' is gespeeld. De politie wilde geen gelabelde capaciteit en stelde voor de verankering van milieucriminaliteit in de generieke Opsporing te zoeken. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft zich hiertegen verzet en uiteindelijk aan het langste eind getrokken: binnen de Nationale Politie is Milieu nadrukkelijk (ook) als specialisme georganiseerd.

5.3.3 Het belangenspel: het ontstaan van inrichtingscompromissen

Er zijn verschillende partijen die invloed hebben uitgeoefend op de inrichting van de (strafrechtelijke) milieutaak van de politie. De belangrijkste zijn de ministeries van BZK, Justitie en VROM, en het OM en de politie zelf. De keuzes die ten aanzien van de organisatie van de milieutaak in het verleden zijn gemaakt, kunnen voor een deel ook worden verklaard uit de belangen en opvattingen van deze partijen. Niet voor alle kantelmomenten hebben wij een dergelijke analyse kunnen verrichten, omdat we niet voor alle momenten voldoende inzicht hebben kunnen verkrijgen in de opvattingen en belangen van de betrokken partijen. We beperken ons tot de situatie bij het ontwerp van de strafrechtelijke milieuhandhaving in de periode 2003-2005. Hierbij doen we een beroep op een evaluatie die hierover is verschenen (De Ridder e.a., 2009).

Zoals in §5.2 is aangegeven, is naar aanleiding van de eis van de minister van VROM met betrekking tot de besteding van de NMP-gelden (2002) een traject gestart om de organisatie van de strafrechtelijke handhaving opnieuw te bezien. Dit werd vooral geïnitieerd door het ministerie van Justitie. Het ministerie van BZK en de politie hadden een meer afwachtende houding, omdat zij niet direct aanleiding zagen om de inrichting van de strafrechtelijke milieutaak opnieuw te bezien. Het traject heeft geleid tot een nieuwe organisatiestructuur, die onder andere bestond uit interregionale en regionale milieuteams. In het traject om te komen tot deze organisatiestructuur stonden de betrokken partijen en soms lijnrecht tegenover elkaar. Er zijn ‘offers’ gebracht om tot consensus te komen. Hieronder volgt een korte opsomming van de dominante opvattingen van de betrokken partijen.

- De ministeries van Justitie en VROM wilden:
 - sturing door functioneel parket, want:
 - landelijk niveau past het best bij schaal problematiek;
 - landelijk niveau is nodig voor massa voor specialisme;
 - uit invloedssfeer korpschef en korpsbeheerder halen;
 - sluit aan bij aanpak fraude, tevens haalcriminaliteit,
 - landelijk milieuteam politie, want:²³
 - regio-overschrijdende problematiek moet landelijk worden aangepakt;
 - aansluiting bij structuur OM (functioneel parket),
- Het ministerie van BZK en de politie wilden:
 - sturing door arrondissementsparketten met horizontale samenwerking, want:
 - aansturing Opsporing blijft eenduidig/integraal;
 - politie houdt invloed op allocatie van middelen op milieutaak,
 - bovenregionale politieteams, want:²⁴
 - sluit aan bij de organisatie van de overige politietaken;
 - voorkomt aparte voorzieningen/versnippering,

De uitkomst van het belangenspel is helder: er kwam een functioneel parket en voor de organisatie van de politie werd aangesloten bij de al bestaande struc-

23 Voor het OM was de discussie over de schaal van de politieorganisatie gekoppeld aan de organisatie van het OM. Een functioneel parket zou dan ook betekenen dat er een landelijk politieteam moest komen.

24 De politie was eigenlijk een voorstander van uitsluitend regionale politieteams, die horizontaal zouden moeten samenwerken.

tuur (basispolitiezorg, regionale milieuteams en interregionale milieuteams). In die zin was de uitkomst een compromis, waarin alle betrokken partijen iets hebben gekregen en gegeven.

5.3.4 De incidenten: opbouwende maatschappelijke druk

De prioriteit die aan de bestrijding van milieucriminaliteit wordt gegeven, is mede afhankelijk van incidenten. Dit blijkt niet alleen uit de chronologische beschrijving uit § 5.2, maar is ook in de interviews door verschillende personen benadrukt. Een geïnterviewde hierover:

‘Incidenten bepalen de aandacht. Bij Milieu is dat altijd al zo geweest... Een groot incident is weer goed voor een paar jaar aandacht.’

Uit de beschrijving zijn in ieder geval twee voorbeelden te halen die duidelijk maken hoe incidenten hebben doorgewerkt op de inrichting van de politie-milieutaak. In de jaren tachtig heeft de Lekkerkerk-affaire veel impact gehad en in vrij directe zin geleid tot het milieubijstandsteam waarin de politie ook participeerde. In meer indirecte zin heeft de affaire – in combinatie met andere incidenten – geleid tot het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP). Het NMP heeft vervolgens geleid tot de eerdergenoemde exogene financiering en daaraan gekoppelde intensiveringen in de organisatie van de politiemilieutaak. In de jaren negentig heeft de zaak rondom het bedrijf Tanker Cleaning Rotterdam (TCR) de specialisatie op het gebied van Milieu beïnvloed. Door de TCR-affaire is zware milieucriminaliteit hoger op de beleidsagenda gekomen. Dit leidde in 1994 tot de oprichting van het Kernteam Zware Milieucriminaliteit (zie commissie-Kalsbeek, 1999). Dit team werd onderdeel van de politieregio Rotterdam-Rijnmond, omdat deze politieregio door de TCR-affaire expertise had opgebouwd met betrekking tot zware milieuzaken. Het bovenstaande maakt duidelijk dat incidenten op verschillende momenten van invloed zijn geweest op de mate van (de)specialisatie met betrekking tot de organisatie van de milieutaak. Deze invloed is niet altijd exclusief en direct: soms is er meer dan een incident nodig en soms is een incident aanleiding voor een ontwikkeling (zoals het NMP en daaraan gekoppelde gelden) en leidt deze vervolgens tot (de)specialisatie.

5.3.5 Het institutionele veld: een relatief betekenisloze factor

De aanpak van milieucriminaliteit is verdeeld over tal van organisaties die verantwoordelijk zijn voor bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving. Door de commissie-Mans is in 2008 geconstateerd dat in ons land – en op nationale schaal – bij de handhavingsstructuur voor het omgevingsrecht meer dan 500 instanties betrokken zijn (commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving, 2008: 11). Het gaat dan om gemeenten, provincies, waterschappen, bijzondere opsporingsdiensten, politiekorpsen en het OM. Samenwerking is bij de aanpak van milieucriminaliteit dus vrijwel altijd aan de orde (Spapens, 2012). In toenemende mate is deze ook internationaal. De ‘objectieve’ noodzaak tot samenwerking wil echter niet per definitie zeggen dat de samenwerking tussen de betrokken partijen ook soepel verloopt. Ook voor de aanpak van milieucriminaliteit geldt dat er op verschillende momenten is geconstateerd dat dit niet altijd het geval is geweest (zie ook De Ridder & Struiksma, 2008; Spapens, 2012).

De organisatie van de politiemilieutaak heeft zich, zo blijkt uit onze analyse, in behoorlijke mate onafhankelijk van deze ‘samenwerkingsproblematiek’ ontwikkeld, vooral in de laatste periode. Aan het begin van de jaren negentig werd nog nadrukkelijk rekening gehouden met de samenwerkingsopgave. Het Kernteam Zware Milieucriminaliteit dat in deze periode werd ingericht, was een samenwerkingsverband tussen het toenmalige ministerie van VROM, het OM en de politie. De specialisatie bij de politie – een landelijk team, dat regionaal werd ondergebracht – voorzag in de mogelijkheid tot participatie van andere partijen, zoals specialisten van provincies en bijzondere opsporingsdiensten. Over de herstructurering in 2004/2005 wordt in de evaluatie het volgende opgemerkt (De Ridder e.a., 2009: 17):

‘De aanleiding om de organisatie van de strafrechtelijke milieutaak te herbezien werd gevormd door een eis van de minister van VROM. Hij eiste dat de ‘verdampte’ NMP-gelden van de politie en het Openbaar Ministerie opnieuw gelabeld zouden worden. Deze eis heeft gevolgen gehad voor het verloop van de discussie over de strafrechtelijke milieutaak. Omdat de eis van de minister zich focuste op de inrichting van de milieutaak bij de politie en het Openbaar Ministerie, werd ook de discussie over de inrichting van de strafrechtelijke milieutaak gefocust op de inrichting van de politie en het Openbaar Ministerie. De wijze waarop de AID-DO en de VROM-IOD gestalte gaven aan de strafrechtelijke milieutaak bleef buiten beschouwing.’

Het voorgaande maakt duidelijk dat het samenwerkingsperspectief – vooral bij latere specialisatiebewegingen – een beperkte invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de politiemilieutaak. Bij de herinrichting in 2004/2005 stond vooral de organisatorische afstemming tussen het OM en de politie centraal. Ook bij de inrichting van de Nationale Politie heeft het samenwerkingsperspectief nauwelijks een rol gespeeld.²⁵

5.3.6 Het papier: externe evaluaties hebben meer impact dan intern beleid

Een laatste factor die hier wordt behandeld, is die van ‘papier’. Bij het doorlezen van de ontwikkelingen valt op dat er veel over de politiemilieutaak is geschreven. Dit ‘schrijven’ valt op hoofdlijnen uiteen in twee categorieën: beleidsnota’s en externe evaluaties. De ontwikkeling van de politiemilieutaak maakt ondubbelzinnig duidelijk dat externe evaluaties veel meer impact hebben dan het eigen politiebeleid. Externe evaluaties worden veelal uitgevoerd in opdracht van ministeries en leiden na publicatie tot een reactie. Omdat evaluatierapporten vrijwel altijd leiden tot een overzicht van knelpunten, heeft de reactie van bewindslieden en andere actoren een voorspelbaar karakter: de knelpunten moeten worden aangepakt. Onderzoeken van de NPA en DHV (WODC) hebben aan het begin van de jaren negentig mede geleid tot de herstructurering van de structuur van de strafrechtelijke handhaving, omdat deze onderzoeken duidelijk maakten dat de realisatie achterbleef bij de doelstellingen en er aanwijzingen waren voor de verdamping van de NMP-gelden. De evaluatie van De Ridder en anderen uit 2009 (eveneens in opdracht van het WODC) heeft geleid tot het versterkingsprogramma. Kortom: doordat evaluatierapporten in de politieke arena worden gebracht, vindt er vaak opvolging plaats.

Politiebeleid – nota’s, maar ook standpunten van de strategische top – heeft (zoals gezegd) aanzienlijk minder impact. *Handhaven of verliezen* (1990), het ‘Bloemstuk’ (1995), *Politie en milieu 2000+* (2000) en *Milieu in ontwikkeling* (2007): er is wellicht enige richting mee gegeven, maar de inrichting van de milieutaak heeft zich veelal relatief los van deze beleidsnota’s ontwikkeld, dan wel is ze beïnvloed door andere interventies (zoals het versterkingsprogramma in het geval van *Milieu in ontwikkeling*). Bij deze constatering speelt de decentrale struc-

25 Uitzondering hierop is de handhaving van de Milieukamer, wat inhoudt dat er op het gebied van Milieu een afwijkende sturingsfilosofie wordt gehanteerd.

tuur waarin de politie tot nog toe heeft gefunctioneerd vanzelfsprekend een rol. Beleid van de strategische top werd niet altijd gedeeld door de gehele top en de effectuering van gemaakte afspraken kon veelal niet worden afgedwongen. Ook op het punt van de beleidsimpact is het de vraag welke veranderingen de Nationale Politie gaat brengen. In historische zin heeft het milieubeleid van de politie echter nauwelijks invloed gehad.

Financieel

‘Wanneer delictsoorten met en delictsoorten zonder urgentiebeleving gelijktijdig door dezelfde opsporingseenheid moeten worden aangepakt, zal de aandacht primair uitgaan naar de delicten met een hoge urgentiebeleving. Het verbijzonderen van bepaalde vormen van financieel-economische criminaliteit in afzonderlijke opsporingseenheden garandeert dat een bepaalde capacitaire aandacht exclusief uitgaat naar bepaalde aandachtsgebieden, zonder te hoeven concurreren met andere. Anders loopt de aandacht en capaciteit weg naar zaken met een hogere prioriteitsbeleving.’ (Faber, 2011: 32-33)

In dit hoofdstuk wordt de ‘financiële taak’ van de politie behandeld. Het hoofdstuk start met een toelichting op deze taak (§6.1). Het onderscheid tussen financieel rechercheren als opsporingsmethode en financieel-economische criminaliteit als op te sporen fenomeen staat hierbij centraal. Een goed begrip van dit onderscheid is van belang voor het vervolg van dit hoofdstuk. Daarna volgt een chronologische beschrijving van relevante ontwikkelingen op beide gebieden (§6.2). Op basis van deze beschrijving vindt vervolgens een analyse plaats van de factoren die van invloed zijn geweest op de (de)specialisatie op het gebied van financieel rechercheren en de opsporing van financieel-economische criminaliteit (§6.3).

6.1 De politie en financieel

De titel van dit hoofdstuk is ‘Financieel’, omdat het gaat over de zogenaamde financiële taak van de politie. Dit is geen nauw afgebakende taak, maar betreft enerzijds financieel rechercheren als methode en anderzijds de aanpak van het fenomeen financieel-economische criminaliteit. Beide begrippen hebben een relatie met elkaar, maar zijn niet onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is daarom van belang een helder onderscheid te maken.

Financieel-economische criminaliteit

Aan veel vormen van criminaliteit ligt een financieel motief ten grondslag, zoals diefstal, heling en de handel in drugs. Het begrip ‘financieel-economische criminaliteit’ kenmerkt zich dan ook niet door de aanwezigheid van een financieel motief. Het onderscheidende kenmerk heeft eerder betrekking op de aard van de onrechtmatige handeling en het object waarop die handeling is gericht. Financieel-economische criminaliteit kan worden gedefinieerd als ‘het misleidende of onrechtmatige gebruik van een op geld waardeerbaar aspect binnen of in relatie tot een zakelijke aangelegenheid’ (Faber, 2011: 13-14). Het gaat in deze definitie om het ‘op geld waardeerbaar aspect’ en ‘een zakelijke aangelegenheid’. Deze elementen maken duidelijk waarom onder andere diefstal, heling en drugshandel niet onder de definitie van financieel-economische criminaliteit vallen.

De meest voorkomende delicten onder de noemer van financieel-economische criminaliteit zijn allerlei vormen van fraude. Hierbij kan worden gedacht aan traditionele vormen van fraude, zoals verzekeringsfraude, faillissementsfraude en uitkeringsfraude, maar ook aan bepaalde vormen van witwassen (van wederrechtelijk verkregen voordeel). De lectorale rede van Faber (2011) maakt duidelijk dat bepaalde vormen van verzekeringsfraude al teruggaan tot de jaren dertig van de vorige eeuw. In die tijd waren het amputeren van ledematen en brandstichting veelgebruikte methoden om via een uitkering van de verzekering onrechtmatig financiën te verwerven.

Financieel rechercheren

Financieel rechercheren is een methode die wordt gebruikt voor de opsporing van verschillende vormen van criminaliteit, waaronder financieel-economische criminaliteit. Wij volgen de definitie van Pheijffer e.a. (1997: 138) en vatten financieel rechercheren op als ‘een vorm van onderzoek waarbij ten behoeve van de rechtshandhaving financiële deskundigheid wordt aangewend teneinde (al dan niet financiële) gegevens te verzamelen, te controleren, te veredelen, te bewerken en te analyseren’. Met betrekking tot financieel rechercheren kan onderscheid worden gemaakt tussen vier functies (Faber & Van Nunen, 2002:42):

- 1 het genereren van recherche-tactische informatie met betrekking tot een delict, branche, object of subject;
- 2 het vaststellen van de omvang van het wederrechtelijk verkregen vermogen;

- 3 het traceren van vermogensbestanddelen van criminelen en hun organisaties;
- 4 de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen.

De aanpak van financieel-economische criminaliteit is niet mogelijk zonder financieel rechercheren, terwijl financieel rechercheren niet per definitie gericht is op financieel-economische criminaliteit. Financieel rechercheren heeft een bredere oriëntatie en wordt ingezet in zeer uiteenlopende opsporingsonderzoeken en heeft ook buiten het strafrecht betekenis. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen op beide gebieden beschreven – we spreken voor het gemak over de ‘financiële politietaak’ als aanduiding voor beide gebieden – en zal duidelijk worden dat de ontwikkelingen op deze gebieden veelal samenhangen. De afbakening voor de beschrijving wordt bepaald door de relevantie voor de organisatie van de politie. Dit betekent dat een deel van de ontwikkelingen op het gebied van de financieel-economische criminaliteit niet wordt behandeld, omdat dit geen impact op de organisatie van de politie heeft gehad.

6.2 De ontwikkeling van de financiële politietaak

6.2.1 1980 tot 1993: de ‘ontdekking’ van het buitgericht opsporen

De ontwikkeling van de aanpak van de financieel-economische criminaliteit en het financieel rechercheren kent haar startpunt – voor zover wij kunnen overzien – aan het begin van de jaren tachtig. In die periode stond belastingfraude sterk in de (politieke) belangstelling als gevolg van justitiële acties tegen grote bedrijven (Faber & Van Nunen, 2002). In 1983 werd in het kader van de fraudebestrijding de Wet vermogenstransacties ingevoerd. Die wet maakte het mogelijk om wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Ontneming werd in die periode vooral in verband gebracht met fraudebestrijding en niet of nauwelijks met andere vormen van criminaliteit (Pheijffer e.a., 1997). In die periode waren financieel rechercheren en financieel-economische criminaliteit dus nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld.

Vanaf het midden van de jaren tachtig ontstond er in toenemende mate beleid dat erop was gericht de Opsporing meer vanuit een financiële invalshoek te laten plaatsvinden (Nelen & Sabee, 1998). In 1985 verscheen het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* van het ministerie van Justitie. In dit plan werd voor het eerst van overheidswege aandacht gevraagd voor het ‘probleem’ van de georga-

niseerde criminaliteit. In dit kader werd ook gesteld dat de mogelijkheden om zware criminelen in hun door criminele activiteiten verkregen vermogen te treffen optimaal moesten worden benut. Vermogenssancties om criminele winsten te nivelleren werden naar het oordeel van het kabinet te weinig toegepast.

In hetzelfde jaar werd door de Recherche Adviescommissie (RAC) de werkgroep Financiële aspecten van ernstige vormen van criminaliteit ingesteld. In 1987 verscheen het rapport van de werkgroep, dat ook wel het 'Pluk-ze-rapport' werd genoemd (Pheijffer e.a., 1997; Nelen & Sabee, 1998). In dit rapport werd onder andere geconstateerd dat er onvoldoende aandacht was voor de opbrengsten van criminaliteit en dat er daarnaast praktische problemen bestonden met betrekking tot het aantasten van uit misdaad verkregen vermogens. Een jaar later verscheen het zogenaamde 'Schud-ze-rapport' waarin een wetsvoorstel was opgenomen dat meer mogelijkheden moest bieden voor het afromen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Met deze rapporten werd de basis gelegd voor wat later de ontnemingswetgeving is gaan heten.

Onder invloed van de eerdergenoemde rapporten ontwikkelde zich eind jaren tachtig binnen de politie de opvatting dat er meer 'buitgericht' moest worden gerechercheerd (Faber & Van Nunen, 2002). Dit leidde tot experimenten met in (enkele) politiekorpsen ondergebrachte Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's). In de BFO's werkten politie en Belastingdienst/FIOD samen, gericht op het ondersteunen van de opsporingsteams bij het zichtbaar maken van door criminaliteit verkregen winsten, zodat deze voor ontneming in aanmerking konden komen. In 1989/1990 verschenen vervolgens de beleidsplannen *Recht in beweging* van het ministerie van Justitie en *Strafrecht met beleid* van het OM. In deze beleidsplannen werd voorgesteld om in de periode van 1990 tot en met 1995 een landelijk netwerk van BFO's op te zetten. Deze zouden zich vooral moeten richten op het ontnemen van (door drugshandel) wederrechtelijk verkregen voordeel. Er werd in 1990 door een projectgroep een blauwdruk opgesteld voor de inrichting van de BFO's en er werd in 1992 een interdepartementaal convenant afgesloten dat onder andere de detachering van medewerkers van de Belastingdienst bij de politie regelde (zie Nelen & Sabee, 1998). In deze periode werden ook de eerste grootschalige opsporingsonderzoeken uitgevoerd – veelal naar (internationale) drugshandel – waarin financiële analyses een voorname rol speelden (zie ook Verrest, 2006). Een geïnterviewde hierover:

'Aan het begin van de jaren negentig werd in de haven van IJmuiden een grote partij cocaïne aangetroffen. In het opsporingsonderzoek speelden financiële analyses van geldstromen een centrale rol. Het onderzoek

maakte het belang van financiële deskundigheid binnen de politie duidelijk en heeft een paar jaar later mede geleid tot het project financieel rechercheren.’

Aan het begin van de jaren negentig groeide het inzicht dat een effectieve bestrijding van de drugshandel vraagt om het afpakken van de criminele winsten die ermee gepaard gaan. Op 1 maart 1993 werden de mogelijkheden hier toe verruimd door middel van de ‘pluk-ze’-wetgeving, gericht op het afromen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Als gevolg van kritiek op het gebruik van de ‘krachtterm’ ‘pluk-ze’ werd de naam overigens omgedoopt in ‘ontnemingswetgeving’ (Nelen & Sabee, 1998). De centrale gedachte achter de wetgeving is dat de opsporing en vervolging van winstgevende criminaliteit gebaat is bij een meer buitgerichte aanpak: de systematische ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel werd als rechtvaardige en doelmatige strafrechtelijke sanctie gezien. Het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering werden aangepast om de mogelijkheden tot ontneming uit te breiden en de opsporing gericht op crimineel gewin beter te organiseren. Ook werd het strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) geïntroduceerd. Een SFO biedt opsporingsambtenaren een aantal specifieke bevoegdheden, gericht op het verzamelen van relevante financiële gegevens en het, zonder rechterlijke machtiging, leggen van conservatoir voordeelbeslag op voorwerpen.

Bij de behandeling van de wetgeving in de Tweede Kamer uitten diverse politieke partijen hun zorg over de aanwezige (financiële) deskundigheid in de verschillende schakels van de handhavingsketen. De gedachte van de toenmalige minister was dat een nieuw instrumentarium ‘automatisch’ druk zou genereren om te voorzien in de benodigde deskundigheid voor het gebruik ervan (zie Nelen & Sabee, 1998). Bij de politiek bestond echter de vrees dat er weliswaar verregaande stappen in het instrumentarium werden gezet, maar dat de politie en het OM (maar ook de ZM) onvoldoende zouden zijn toegerust om dit instrumentarium effectief te gebruiken. Het ministerie van Justitie richtte – vanwege de complexiteit van het instrumentarium – een projectgroep op, die de implementatie van de regelgeving moest voorbereiden en begeleiden (projectgroep Pluk-ze). De projectgroep heeft van medio 1992 tot en met 1994 gefunctioneerd en had een faciliterende en stimulerende rol ten opzichte van onder andere de politie en het OM. De uitvoerende organisaties waren zelf verantwoordelijk voor de daadwerkelijke implementatie. Bij de politie stond in dit kader centraal dat alle opsporingsambtenaren moesten worden doordrongen van een buitgerichte denkrant.

Hiervoor is beschreven dat de periode vanaf het begin van de jaren tachtig tot aan de reorganisatie van de politie werd gekenmerkt door een krachtig pleidooi voor meer aandacht voor financieel rechercheren bij de politie. Vanuit de regering lag de nadruk aanvankelijk op fraudebestrijding, maar al snel werd financieel rechercheren ook in het licht van (andere) georganiseerde criminaliteit geplaatst. Met de komst van de ontnemingswetgeving werden de mogelijkheden van (onder andere) de politie om financieel te rechercheren aanzienlijk verruimd, maar het daadwerkelijke gebruik van dit instrumentarium moest rondom de periode van de reorganisatie nog op gang komen.

6.2.2 1994 tot 2002: de doorontwikkeling van financieel rechercheren

In de reorganisatie van de politie ontstond een dekkend netwerk van BFO's (Faber & Van Nunen, 2002). Deze BFO's werden als gevolg van de gegeven blauwdruk en het interdepartementale convenant aanvankelijk behoorlijk uniform ingericht. Hoewel de inbedding binnen de verschillende regionale politiekorpsen verschilde, was de samenstelling veelal hetzelfde. De BFO's bestonden uit een combinatie van tactisch rechercheurs en financieel deskundigen (van de Belastingdienst), veelal aangevuld met administratieve ondersteuning.

De taakinvulling van de BFO's verschilde in de periode rondom de reorganisatie echter sterk van de oorspronkelijke bedoeling. De BFO's waren vooral bedoeld om een buitgerichte aanpak binnen het gehele regiokorps te stimuleren en opsporingsteams en -ambtenaren te ondersteunen bij financieel rechercheren, in het bijzonder met betrekking tot het inzichtelijk maken van criminele winsten. In de praktijk was het ontnemen van criminele winsten echter een exclusieve aangelegenheid van de BFO's. De BFO's namen het leeuwendeel van de activiteiten op het gebied van ontneming voor hun rekening (Nelen & Sabee, 1996). Binnen andere delen van de politieorganisatie – in het bijzonder in de basisteams – was er niet of nauwelijks aandacht voor financieel rechercheren en ontnemen. Het uitgangspunt om alle opsporingsambtenaren te doordringen van de noodzaak om een buitgerichte denkrant te ontwikkelen werd vooralsnog niet gerealiseerd. Ook initiatieven als de invoering van een taakaccent binnen de basisteams – die in de tweede helft van de jaren negentig in sommige politiekorpsen volgden – veranderden hier weinig aan. Er was sprake van een te vrijblijvende invulling en de 'waan van de dag' ging voor (zie Nelen & Sabee, 1998).

De ontwikkeling van het financieel rechercheren vroeg ook simpelweg om deskundigheid die in deze periode niet of nauwelijks binnen de politie

beschikbaar was. Een geïnterviewde, die in het begin van de jaren negentig deel uitmaakte van een 'pilotklas' voor de module 'controletechniek', typeert het als volgt: 'De bedoeling van deze cursus was om rechercheurs betere gereedschappen te geven voor opsporingsonderzoeken. Er zaten twaalf mensen in de klas en die zijn de eerste keer allemaal gezakt.' Het financieel rechercheren bevond zich in de periode na de reorganisatie nog in een 'hobbystadium'. Professionalisering vond mondjesmaat plaats.

Vanaf het midden van de jaren negentig vertoonden de politieregio's in toenemende mate verschillen in de doorontwikkeling van de BFO's. Mede als gevolg van de beëindiging van het interdepartementale convenant werd de eerdergenoemde 'blauwdruk' losgelaten. Hierdoor gingen de BFO's variëren in termen van samenstelling, positionering en omvang (zie Nelen & Sabee, 1998). In de Randstedelijke korpsen – in het bijzonder Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond – ontstonden relatief omvangrijke onderdelen, gericht op financieel rechercheren in brede zin (zie ook vervolg), terwijl in andere regio's een uitgekilde variant van het oorspronkelijke BFO – uitsluitend gericht op ontnemen – bleef bestaan. In het ene regiokorps was het onderdeel dicht bij het primaire opsporingsproces georganiseerd, terwijl de regiovorming op een andere plek had geleid tot een positie bij een ondersteunende of facilitaire divisie.

Bij de (door)ontwikkeling van de BFO's speelde de begeleidingscommissie BFO's aanvankelijk een belangrijke rol. Deze begeleidingscommissie had onder andere tot taak om de totstandkoming en het verder functioneren van een landelijk dekkend netwerk van BFO's te begeleiden en te ondersteunen. Eind 1995 besloot de begeleidingscommissie haar activiteiten echter te staken. Een van de belangrijkste redenen hiervoor was het gebrek aan mogelijkheden voor de begeleidingscommissie om de ontwikkelingen binnen de BFO's te sturen. Hierbij speelde het gegeven dat de voor de BFO's bestemde gelden 'ongelabeld' naar de politieregio's vloeiden een grote rol (Nelen & Sabee, 1998). Dit gegeven maakte het namelijk lastig om een bepaalde personele capaciteit voor een BFO te waarborgen.

De gebrekkige ontwikkeling van het financieel rechercheren binnen de politiekorpsen was in het midden van de jaren negentig voor de RHC aanleiding om een werkgroep in te stellen. De Adviescommissie Criminaliteit (ACC) van de RHC had geconstateerd dat de opsporingsfunctie van de politie gemarginaliseerd dreigde te worden ten opzichte van de BOD's. De expertise in de buitenwereld ontwikkelde zich aanzienlijk sneller dan binnen de politie, zo werd door de ACC geconstateerd. Er moest volgens de ACC beweging komen in de opsporingsfunc-

tie; het financieel rechercheren zou zich moeten ontwikkelen tot de belangrijkste basis onder de Opsporing (Faber & Van Nunen, 2002). In december 1995 kwam de ACC met een rapport voorzien van aanbevelingen om financieel rechercheren binnen de politie verder te ontwikkelen. In dit rapport werd financieel rechercheren breed omschreven als de gerichtheid op geld in het kader van criminaliteitsbeheersing. Er werd onderscheid gemaakt in drie gebieden:

- informatiepositie en informatieanalyse (enerzijds persoons- of zaaksgericht, anderzijds meer strategisch gericht op verschijnselen of branches);
- bewijsvoering gericht op delictsoorten en concrete activiteiten, zoals de aanpak van witwassen en het ontnemen van wederrechtelijk verkregen vermogen;
- inzet op andere dan (repressieve) strafrechtelijke resultaten, zoals bestuurlijke sancties, preventieve advisering en schadeverhaal door bedrijfsleven en overheid.

Om de ontwikkeling van het financieel rechercheren ter hand te nemen ging in oktober 1996 het project Financieel Rechercheren van start. Dit project, met een bedoelde looptijd van drie jaar, had in essentie tot doel om financieel rechercheren een integraal onderdeel van de handhavingsketen te maken. Met deze doelstelling werd het oorspronkelijke streven om binnen de politie iedereen bewust te maken van het 'buitgerichte denken' nieuw leven ingeblazen. Er werden verschillende subdoelstellingen en drie deelprojecten gedefinieerd: georganiseerde criminaliteit, horizontale fraude²⁶ en ontnemen.

Ongeveer gelijktijdig met de inrichting van het project Financieel Rechercheren werd op landelijk niveau het Landelijk Rechercheteam (LRT) – als afzonderlijke eenheid binnen het KLPD – opgericht. Het LRT was bedoeld als centrale variant van de kernteams en vormde daarmee een onderdeel van het zogenaamde bovenregionale rekerchestelsel. Het LRT had oorspronkelijk vooral het afhandelen van internationale bijstandsverzoeken als kerntaak, maar als gevolg van de toenemende aandacht voor financieel rechercheren werd dit taakgebied toegevoegd aan de taken van het LRT. Het LRT werd verantwoordelijk voor de uitvoering van omvangrijke en complexe onderzoeken waarvoor specialistische kennis op het gebied van financiële rechermethodieken noodzakelijk was. Deze financiële invalshoek werd nog eens onderstreept doordat het voormalige hoofd BFO van het regiokorps Amsterdam-Amstelland de teamleider van het LRT werd.

26 Hiermee wordt bedoeld: fraude waarvan bedrijven en (financiële) instellingen het slachtoffer worden.

Aan de voortrekkersrol op het terrein van financieel rechercheren kwam het LRT in de eerste periode na de oprichting nauwelijks toe. Deze periode stond namelijk vooral in het teken van het optuigen van de eigen organisatie, het verlenen van ondersteuning ten aanzien van inkomende rechtshulpverzoeken en het opzetten van een aantal grootschalige onderzoeksprojecten (Nelen & Sabee, 1998). De samenstelling van het team voorzag niettemin in hoogwaardige financiële en juridische expertise. Zo waren er in het team onder anderen gedetacheerde medewerkers van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en bedrijfseconomen werkzaam.

Terug naar het project Financieel Rechercheren. Het project startte met een ontwikkelingsfase, die was bedoeld om vanuit de drie deelprojecten te komen tot een perspectief op de professionalisering van financieel rechercheren. Deze bedoeling werd doorkruist toen de minister van Justitie – mede naar aanleiding van klachten en zorgen van de marktsector over de fraudebestrijding – in maart 1997 de stuurgroep vroeg om concrete voorstellen te doen over de fraudebestrijding. De minister had de korpschef van het KLPD ongeveer gelijktijdig opdracht gegeven om een landelijk fraudeteam in te richten. In mei 1997 gaf de stuurgroep haar interim-advies aan de minister. Dit interim-advies heeft aan de basis gelegen van de ontwikkeling van de opsporingstaak op het gebied van fraude (zie Faber & Van Nunen, 2002). In dit advies werd onder andere voorgesteld om een aantal pilots in te richten ten behoeve van het op korte termijn wegnemen van de ernstige knelpunten in de bestrijding van de horizontale fraude, waaronder capaciteitstekort en achterstand in expertise.

Naar aanleiding van het advies werden in 1998 vier interregionale fraude-teams (IFT's) ingericht. In deze IFT's moest de samenwerking tussen de politie en het OM op het gebied van de fraudebestrijding gestalte krijgen. Op landelijk niveau werd een fraudeloket ingericht en een fraudecontingent toegevoegd aan het LRT (Faber & Van Nunen, 2002). In totaal was bij de start van deze pilots ongeveer 140 fte betrokken. De grotere politieregio's werden in eerste instantie geacht zelf de benodigde capaciteit en expertise voor de bestrijding van de horizontale fraude bijeen te brengen, maar dit was volgens hen geen reëel uitgangspunt. Uiteindelijk ontstonden aan het begin van het nieuwe millennium zeven IFT's. Deze waren belast met de opsporing en vervolging van fraudezaken, de ontwikkeling van de daarvoor benodigde deskundigheid en de ontwikkeling van een fraudebeeld.

Het verloop van het project Financieel Rechercheren werd weliswaar sterk beïnvloed door de opdracht van de minister en het daaruit volgende interim-

advies, maar er waren meer effecten te melden (Faber & Van Nunen, 2002). Mede als gevolg van het project nam de aandacht voor financieel rechercheren verder toe en groeide de specialisatie binnen de politieregio's. De doorontwikkeling van de BFO's, die in de politieregio's plaatsvond,²⁷ heeft deze specialisatietendens eveneens beïnvloed. Er kwamen (meer) financieel rechercheurs en financieel deskundigen op regionaal niveau en ook in toenemende mate taakaccenthouders op het niveau van de districten. Er werden aan het eind van de jaren negentig eveneens in toenemende mate financieel specialisten bij de Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE's) aangesteld. Dit nam niet weg dat de meest tastbare resultaten van het project werden behaald in de sfeer van de fraudebestrijding en in mindere mate op het gebied van opleidingen. Op rijksniveau was de aandacht voor financieel-economische criminaliteit (in het bijzonder horizontale fraude) dominant geworden ten opzichte van financieel rechercheren als methode, terwijl binnen de politie de meeste belangstelling bestond voor het laatste.

In 2001 vond er een ontwikkeling op het gebied van wetgeving plaats: er werden zelfstandige witwasbepalingen in het strafrecht opgenomen. Deze bepalingen boden opsporingsdiensten de mogelijkheid om witwassen effectiever te bestrijden. Al enkele uren na inwerkingtreding van de nieuwe artikelen werden ze gebruikt voor de aanhouding van verdachten voor witwaspraktijken (Verrest, 2006). Hoewel er bij aanvang vanuit de politie kritiek was op de werkbaarheid van de witwasbepalingen – dit vooral vanwege de als zwaar ervaren bewijslast –, verdween deze kritiek na enkele jaren 'gebruik'. De witwasbepalingen werden en worden, mede als gevolg van de grote reikwijdte van de bepalingen, veelvuldig toegepast.

Hiervoor zagen we dat de periode vanaf de reorganisatie tot het begin van het nieuwe millennium werd gekenmerkt door twee grote impulsen op het gebied van de aanpak van inancier-economische criminaliteit en financieel rechercheren. Als gevolg van de ontnemingswetgeving en als onderdeel van de reorganisatie ontstonden in de politieregio's de BFO's. De BFO's zorgden voor specialisatie, maar het lukte niet om het gebruik van het instrumentarium breder in de organisatie te verankeren. Dit was mede aanleiding om het project Financieel Recher-

27 In veel politieregio's werden de BFO's omgevormd tot *Bureaus Financiële Expertise (BFE's)* of *Bureaus Financiële Recherche (BFR's)*, die zich niet alleen richtten op ontneming, maar op financieel rechercheren in brede zin.

cheren te starten, dat nadrukkelijk een bredere insteek kende dan uitsluitend ontneming. Dit project leidde tot verdere specialisatie op het gebied van financieel rechercheren en vooral tot specialisatie op het gebied van de aanpak van financieel-economische criminaliteit (horizontale fraude). De oorspronkelijke doelstelling van het project – om financieel rechercheren te integreren binnen de politieorganisatie – bleek echter onhaalbaar. Financieel rechercheren kon, behoudens bij specifiek daarvoor aangewezen specialisten, op weinig aandacht rekenen binnen de politie (Faber & Van Nunen, 2002). Dit zou vooral worden veroorzaakt door de geringe beleving van de ernst van financieel-economische criminaliteit. Ook geïnterviewden wijzen hierop: binnen de politie bleef ook in die periode meer belangstelling bestaan voor ‘kilo’s en kerels dan voor pegels’.

6.2.3 2002 tot 2012: van financieel rechercheren naar financieel-economische criminaliteit

Het project Financieel Rechercheren eindigde in 2002. De periode daarna werd – vooral op regionaal niveau – gekenmerkt door relatieve rust (Faber & Van Nunen, 2002). Er leek een (voorlopige) status-quo te zijn bereikt met de BFE’s,²⁸ de IFT’s en de specialisten die in andere onderdelen waren ondergebracht. In algemene zin kan over deze status-quo worden opgemerkt dat het aantal financiële experts, vooral op het niveau van de regionale korpsen, beperkt was (zie Verrest & Buruma, 2006).

In 2004 vond een aantal structuurwijzigingen plaats als gevolg van de oprichting van de bovenregionale rekercheteams (BRT’s). De capaciteit van de IFT’s werd – als apart team – aan de BRT’s toegevoegd. De BRT’s kregen een zelfstandige taak op het gebied van fraudebestrijding en waren daarnaast verantwoordelijk voor het vervullen van een expertisefunctie op het gebied van horizontale fraude en financieel rechercheren. Het LRT werd omgevormd tot de Nationale Recherche (NR).

Op landelijk niveau vonden in de jaren 2005 en 2006 nauwelijks ontwikkelingen plaats die hier het vermelden waard zijn. Bij het KLPD werd een Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) ondergebracht. De FIU-Nederland ontstond uit een fusie van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijke Officier in het kader van de wet MOT (BLOM). Het ontstaan van de FIU-Nederland kon

28 Dit waren de opvolgers van de BFO’s, zie vorige voetnoot.

vooral worden verklaard vanuit de ontwikkelingen op het gebied van terrorisme en de internationale wetgeving ter voorkomen van witwassen en financiering van terrorisme. De FIU-Nederland werd de organisatie waar de diverse meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties behoren te melden. De eenheid was en is verantwoordelijk voor het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van gegevens van ongebruikelijke transacties, om te bezien of ze van belang kunnen zijn voor het voorkomen of opsporen van misdrijven.

In 2007 verscheen het veiligheidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende, getiteld *Veiligheid begint bij voorkomen* (Tweede Kamer, 2007-2008, 28684, nr. 119: 17-19). In dit programma was de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit een van de zes thema's. De aanpak van financieel-economische criminaliteit vormde daar een onderdeel van. Hierbij werd onder andere gesteld dat de capaciteit en expertise van de politie moesten worden versterkt. In het Landelijk Kader Nederlandse Politie (LKNP) 2007 werd in het verlengde van het veiligheidsprogramma vervolgens de afspraak opgenomen dat de politie uitvoering zou geven aan een versterkingsprogramma op het gebied van financieel-economische criminaliteit.

Het veiligheidsprogramma en het LKNP 2007 leidden in april 2008 tot de start van het (versterkings)programma Financieel-Economische Criminaliteit (Finec), dat het motto 'misdad mag niet lonen' centraal stelde. Dit programma had het karakter van een inrichtingsprogramma, wat betekent dat de nadruk lag op het verbeteren van de interne politieorganisatie, vanuit de verwachting dat dit zou leiden tot een effectievere opsporing van financieel-economische criminaliteit. De doelstellingen hadden onder andere betrekking op het vergroten van de deskundigheid, het aantrekken van meer financieel specialisten en het afnemen van meer geld. Ook de integratiedoelstelling werd wederom nagestreefd: de financieel-economische invalshoek zou in ieder aspect van het politienetwerk moeten worden betrokken.

Het programma startte in 2009 in een vijftal pilotregio's en breidde zich in de jaren daarna uit naar onder andere de NR en BRT's. In die politieorganisaties werden uiteenlopende activiteiten uitgevoerd, gericht op het realiseren van de doelstellingen van het programma. Een van de voornaamste activiteiten was het werven, selecteren en opleiden van financieel specialisten. Dit vond plaats op basis van cofinanciering: het programma financierde een deel van de kosten en de betrokken politieorganisatie nam een deel voor haar rekening. In de periode tussen 2009 en 2012 stroomde ongeveer 115 fte (financieel specialisten) in bij de betrokken politieorganisaties. Vooral binnen de deelnemende organisaties volgden medewerkers daarnaast een Finec-opleiding. Het betrof in het bijzon-

der medewerkers (specialisten) die betrokken waren bij ontneming, maar ook leidinggevend op nationaal, interregionaal, regionaal en (in veel mindere mate) districtsniveau (IVJ, 2012).

Al met al moest begin 2012 worden geconcludeerd dat de integratie van de financieel-economische invalshoek in de volle breedte van de politieorganisatie niet tot stand was gekomen (IVJ, 2012). Een geïnterviewde hierover:

‘Het bovenliggende doel van het programma was om het financiële aspect in de hoofden van politiemensen te krijgen. Op dit punt moet er nog veel werk worden verzet.’

Vooraf op het niveau van de wijk en het district waren de inrichting van het financieel opsporen en de ontwikkeling van het financieel-economisch denken onvoldoende tot stand gekomen. Op wijk- en districtsniveau was sprake van onvoldoende geormeerde capaciteit om financieel opsporen organisatiebreed tot een blijvend succes te maken. Op tactisch niveau werd er onvoldoende sturing gegeven, als gevolg waarvan opgeleide medewerkers hun verworven kennis niet voldoende konden omzetten in ervaring en niet konden borgen (IVJ, 2012).

Het programma Finec was sterk gericht op de interne organisatie van de politie (en het OM) en in mindere mate op het realiseren van operationele prestaties in termen van het ontnemen van crimineel vermogen. In het voorjaar van 2011 werd een nieuw, ketenbreed programma gestart om het financieel opsporen en afnemen van crimineel geld en goederen verder te versterken. Dit programma kreeg de naam ‘Afpakken’ en heeft als belangrijkste doelstelling het afpakken of ontnemen van meer crimineel vermogen (gekwantificeerd per jaar en op de langere termijn). Als onderdeel van het programma investeert de politie in extra deskundigheid op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Het programma Afpakken is op dit moment nog operationeel.

De voorgaande periode stond vooral in het teken van het programma Finec en de intensivering die dit programma heeft veroorzaakt. Hoewel het programma was gericht op de aanpak van financieel-economische criminaliteit, lijkt het vooral een impuls te hebben gegeven aan financieel redden. In die zin is het de omgekeerde situatie van het project Financieel Redden (dat zich sterk op de bestrijding van horizontale fraude is gaan richten). De periode na 2002 stond, hoe dan ook, in het teken van verdere specialisatie. Een recent onderzoek naar de sterkteontwikkeling binnen de politie laat zien dat de formatieve sterkte voor BFO/fraude/computercriminaliteit tussen 1994 en

2009 is toegenomen met 141% (Haagsma e.a., 2012). Deze toename wordt voor een deel veroorzaakt door de ontwikkelingen die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven.

6.2.4 2013 en verder: financieel binnen de Nationale Politie

In augustus 2011 heeft de programmamanager Finec een notitie aangeboden aan de kwartiermaker, waarin de 'SOLL-situatie' ten aanzien van de aanpak van financieel-economische criminaliteit is beschreven. In de notitie worden de resultaten van het programma Finec samengebracht met de gewenste inrichtingskaders en de benodigde formatie in de Nationale Politie. Onder de noemer 'misdad mag niet lonen' worden verschillende uitgangspunten geschetst. Zo wordt een van de tien regionale chefs portefeuillehouder Finec en vanuit de regionale eenheden worden in totaal vier portefeuillehouders benoemd, te weten: witwassen, fraude, afnemen en vastgoed. Zij dienen onder meer zorg te dragen voor een financiële component in ieder onderzoeksvoorstel. Zowel op landelijk niveau als binnen de regionale eenheden is er een gelabelde financiële eenheid, die de rol van de politie bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit borgt en garandeert. Tevens pleit de programmamanager Finec voor een formatie van uiteindelijk 21 fte financieel deskundigen op 1000 executieve politiemedewerkers. Deze formatie moet het mogelijk maken om optimaal financieel te kunnen rechercheren (PFEC, 2011: 2-3, 7).

De voorstellen van de programmamanager Finec zijn merendeels in het *Inrichtingsplan* van de Nationale Politie terechtgekomen. De aanpak van financieel-economische criminaliteit wordt op zowel regionaal als landelijk niveau ingericht als een specialisme. Een deel van de gereserveerde Finec-sterkte komt voort uit gemaakte politieke afspraken, waarin is onderkend dat specifieke kennis vereist is voor de aanpak van ernstige en ondermijnende financieel-economische criminaliteit. De Opsporing wordt belegd op regionaal en landelijk niveau, waarin de recherche-, informatie- en expertisefunctie zijn geborgd ten aanzien van financieel rechercheren, fraude, witwassen en afpakken. Een geïnterviewde geeft over de informatiefunctie aan dat deze niet per definitie is toegestemd op de aanpak van financieel-economische criminaliteit. Deze soms beperkte oriëntatie geldt bijvoorbeeld voor de informatieknooppunten. 'Een informatierechercheur is bij Suriname en Colombia wel gewend om aan verdovende middelen te denken, maar bij bijvoorbeeld Luxemburg wordt niet vanzelfsprekend gedacht aan financieel-economische criminaliteit.'

De specialistische inrichting van de aanpak van financieel-economische criminaliteit komt tot uitdrukking in de regionale eenheden en de landelijke eenheid. Hierbinnen wordt een landelijke norm gehanteerd van 18 fte met het werkterrein Finec op 1000 operationele medewerkers. In totaal betreft het 1048 fte aan financieel specialisten. Een lid van de korpsleiding wordt belast met de portefeuille Finec.

Op regionaal niveau is het Finec-specialisme ondergebracht binnen de dienst Regionale Recherche (DRR). Onder de afdeling Thematische Opsporing opereert het team Financieel-Economische Criminaliteit. Dit team houdt zich bezig met onderzoeken naar vastgoedfraude, witwassen en overige vormen van fraude. Onder de afdeling Specialistische Ondersteuning opereert het team Financiële Opsporing. Binnen dit team zijn taken belegd op het gebied van specialistische financiële ondersteuning aan rechercheonderzoeken. Zo voert het team deelonderzoeken uit op financieel terrein, adviseert het over onderzoeksstrategieën ten aanzien van financieel opsporen en ondersteunt het financieel rechercheurs in de generieke en thematische opsporing.

Op landelijk niveau opereert het team Financieel-Economische Criminaliteit-Fraude onder de afdeling Thematische Opsporing II, binnen de dienst Landelijke Recherche (DLR). Binnen de afdelingen opereren drie gelabelde teams met een totale sterkte van 90 fte. De teams voeren zelfstandig onderzoek uit naar ondermijning op financieel en economisch gebied, gericht op het inzichtelijk maken van financiële stromen, het frustreren van criminele samenwerkingsverbanden, het ontnemen van door criminele activiteiten verkregen geld en goederen en het verkrijgen van bewijslast. Het team Financieel-Economische Criminaliteit voert gezamenlijk met de FIOD rechercheonderzoeken uit. Alle vier de teams voeren zelfstandig onderzoek uit. Een geïnterviewde geeft aan dat deze teams zich vooral focussen op de goederen- en geldstromen. Daarbij wordt geregeld de samenwerking gezocht met generieke researcheteams. 'Als het even kan, dan pakken we samen met een generiek researcheteam beide kanten van de medaille.'

Deze beschrijving maakt duidelijk dat de specialistische aanpak van financieel-economische criminaliteit gestalte krijgt binnen de landelijke eenheid en de regionale eenheden van de Nationale Politie. Met de aanstelling van portefeuillehouders, de instelling van een formatieve norm en structurele samenwerking met de FIOD, wordt ingezet op voldoende kennis en beschikbare capaciteit op alle niveaus binnen de politieorganisatie.

6.2.5 Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten

In de voorgaande subparagrafen zijn de ontwikkelingen in de afgelopen decenia op het gebied van de organisatie van de financiële taak bij de politie beschreven. In tabel 6.1 volgt een samenvattend overzicht van de verschillende perioden en ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan.

Tabel 6.1: Overzicht van de belangrijkste perioden en ontwikkelingen thema Financieel

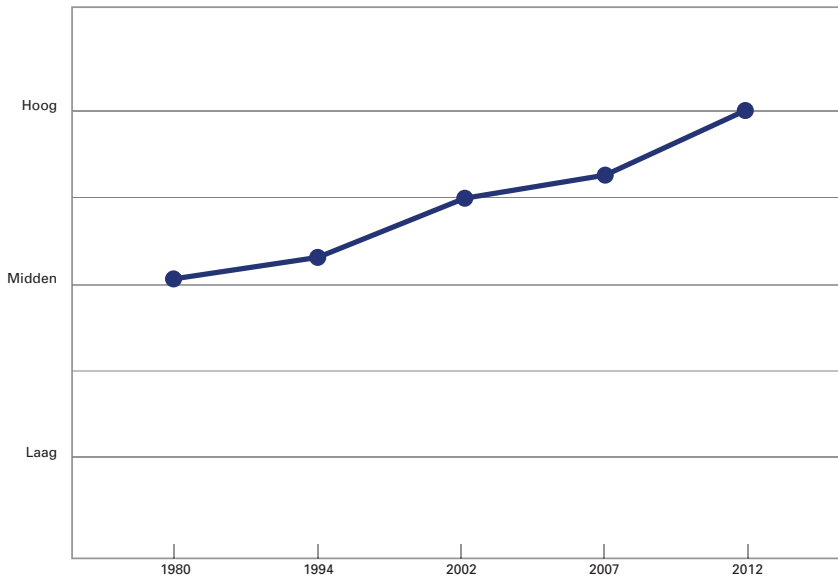
Periode	Wordt gekenmerkt door
Jaren tachtig tot 1994	<ul style="list-style-type: none">• Ontstaan van eerste (wettelijke) mogelijkheden tot ontneming• Beleidspleidooi voor beter benutten van mogelijkheden tot ontneming• 'Pluk-ze'- en 'Schud-ze'-rapporten: basis voor (nieuwe) ontnemingswetgeving• Eerste BFO's ontstaan met deelname van de politie
1994 tot 2002	<ul style="list-style-type: none">• Doorontwikkeling BFO's naar dekkend netwerk (maar ook meer variatie)• Start project Financieel Rechercheren als gevolg van agendering in RHC• Financieel rechercheren en fraude worden toegevoegd aan LRT• Ontstaan van de eerste IFT's• In politiekorpsen komen financieel rechercheurs en taakaccenthouders
2002 tot 2012	<ul style="list-style-type: none">• Start versterkingsprogramma Finec als uitvloeisel van veiligheidsprogramma Veiligheid begint bij voorkomen• Instream van financieel specialisten en professionalisering van zittende medewerkers/specialisten in pilotregio's• Ontstaan van ketenprogramma Afpakken, gericht op ontnemen van meer financieel vermogen (operationeel resultaat)
2013 en verder	<ul style="list-style-type: none">• Inrichting financieel-economische criminaliteit als specialisme bij regionale eenheden en landelijke eenheid• Formatieve norm voor het waarborgen van voldoende formatie op het gebied van financieel-economische criminaliteit

In de volgende paragraaf zetten we de stap naar de analyse. Het gaat hierbij om de vraag welke factoren de (de)specialisatie van de financiële taak bij de politie hebben beïnvloed.

6.3 Begrijpen van (de)specialisatie van de financiële taak

6.3.1 Specialisatie Financieel

In figuur 6.1 is de ontwikkeling van de financiële taak als vorm van specialisatie binnen de politieorganisatie weergegeven. De figuur vormt het startpunt van de analyse.



Figuur 6.1: Ontwikkeling specialisatie Financieel

De financiële taak is in de jaren tachtig als (zeer) beperkt specialisme ontstaan en heeft zich sinds die tijd doorontwikkeld tot een steeds herkenbaarder en steviger specialisme binnen de politie. De tendens van despecialisatie door middel van een brede inbedding is veel minder van de grond gekomen. In de jaren tachtig was het vooral de politiek die wees op het belang van het nivelleren van criminele winsten door middel van vermogenstransacties. Door de politie werd dit voorzichtig opgepakt. Als gevolg van nieuwe ontnemingswetgeving kregen opsporingsdiensten – waaronder de politie – in het begin van de jaren negentig meer mogelijkheden om crimineel vermogen te ontnemen. Dit leidde echter maar beperkt tot meer deskundigheid en specialisatie binnen de politie. Na de reorganisatie nam de specialisatie binnen de politie toe als gevolg van de doorontwikkeling van de BFO's. De BFO's leidden echter niet tot een bredere verankering van financieel rechercheren binnen de politieorganisatie. In de tweede helft van de jaren negentig startte het project Financieel Rechercheren om onder andere deze brede inbedding te bereiken. Dit is niet gelukt, de specialisatie nam daarentegen wel toe, onder andere als gevolg van de oprichting van de fraudeteams. Na beëindiging van het project Financieel Rechercheren – in 2002 – werd de status-quo in belangrijke mate gehandhaafd tot het moment

dat het versterkingsprogramma Finec werd gelanceerd. In de periode vanaf 2007 werd een verdere specialisatietendens ingezet, die is doorgezet bij de inrichting van de Nationale Politie.

6.3.2 De invloed van maatschappelijke ontwikkelingen: gecreëerde urgentie

Financieel-economische criminaliteit – in het bijzonder fraude – is er eigenlijk altijd geweest en hetzelfde geldt voor criminele winsten van (georganiseerde) criminaliteit. De prioriteit die door de politie aan financieel rechercheren en de bestrijding van financieel-economische criminaliteit wordt toegekend, lijkt dan ook niet zozeer te worden bepaald door de toename in de aard en omvang van (financieel-economische) criminaliteit, maar veel meer door de urgentie die met betrekking tot zowel de opsporingsmethode als het fenomeen wordt gecreëerd. Deze urgentie is in de afgelopen decennia gecreëerd door de landelijke politiek en marktpartijen, maar zeker ook door de politie zelf.

Met betrekking tot de landelijke politiek kan worden gewezen op het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* en het veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen*. In beide beleidsplannen wordt, in heel verschillende perioden, benadrukt dat er meer gebruik moet worden gemaakt van financieel rechercheren en (vooral in het veiligheidsprogramma) de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Dit leidde bij de politie, maar ook binnen het bredere systeem van strafrechtelijke handhaving, tot een noodzaak om er ‘iets’ mee te doen. Dit gold in het bijzonder voor het veiligheidsprogramma, dat binnen de politie een stevige uitwerking kende (zie vervolg).

Marktpartijen hebben vooral invloed gehad op de prioriteit die werd toegekend aan de financieel-economische criminaliteit en dan in het bijzonder aan de horizontale fraude. Deze marktpartijen luidden, met een inschatting van de fraudebedragen, aan het eind van de jaren negentig de noodklok. Dit signaal werd door de landelijke politiek opgepakt en heeft bijgedragen aan het ontstaan van de IFT's (zie ook Faber & Van Nunen, 2002).

De urgentie werd niet alleen gecreëerd door de landelijke politiek en marktpartijen, maar zeker ook vanuit kringen binnen de politie. Aan het einde van de jaren tachtig bracht de Recherche Adviescommissie het Pluk-ze-rapport uit, waarin werd geconstateerd dat de politie te weinig aandacht had voor de opbrengsten van criminaliteit en tevens te weinig mogelijkheden had om het uit misdadig verkregen vermogen van criminelen aan te tasten. Minder dan een decennium later constateerde de Adviescommissie Criminaliteit dat de experti-

se van de politie op het gebied van financieel rechercheren zich te langzaam ontwikkelde ten opzichte van de buitenwereld. Beide rapporten hebben (indirect) geleid tot specialisatie op het gebied van de financiële taak.

De urgentiebeleving heeft binnen de politie echter voortdurend aandacht nodig. Dit geldt vooral voor financieel-economische criminaliteit. Met de methode financieel rechercheren is meer gebeurd dan met het fenomeen financieel-economische criminaliteit. De methode van financieel rechercheren kan worden ingezet voor zeer uiteenlopende vormen van criminaliteit, terwijl financieel-economische criminaliteit als fenomeen voor veel politiemensen nog ver van het bed is. Met andere woorden: financieel rechercheren impliceert een vernieuwing in de aanpak van traditionele fenomenen en die vernieuwing lijkt gemakkelijker te realiseren dan de oriëntatie op een fenomeen dat veelal niet naar de politie toe komt, maar naar de politie moet worden gehaald.

6.3.3 *Ontstaan van nieuwe wetgeving: geen vanzelfsprekende specialisatie*

Een tweede factor die in ogenschouw kan worden genomen, is het ontstaan van wetgeving die de politie faciliteert in de uitvoering van de financiële taak. Bij de ontwikkeling van de financiële taak heeft wetgeving op verschillende momenten een rol gespeeld. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de ontnemingswetgeving aan het begin van de jaren negentig, maar ook aan de witwasbepalingen aan het begin van het nieuwe millennium en (in mindere mate) aan de uitbreiding van de ontnemingswetgeving op het punt van conservatoir beslag (2003).

Onze geïnterviewden wijzen erop dat ontwikkelingen op het gebied van wetgeving – zoals de witwasbepalingen – van invloed zijn geweest op de specialisatie binnen de politie. Deze invloed moet tegelijkertijd niet worden overschat. De gedachte dat een nieuw instrumentarium ‘automatisch’ leidt tot het ontwikkelen van de benodigde deskundigheid voor de toepassing, gaat maar beperkt op. Vooral de ontnemingswetgeving heeft dit duidelijk gemaakt: in de jaren na de inwerkingtreding was er binnen de politie nauwelijks sprake van een toename van de deskundigheid op het gebied van financieel rechercheren. Deze toename kwam pas later op gang. Ook de verruiming van de mogelijkheden om tot conservatoir beslag over te gaan leidde niet tot het gewenste effect (zie ook Verrest & Buruma, 2006). Kortom: de deskundigheid om een wettelijk instrumentarium toe te passen ontwikkelde zich door de bank genomen een stuk trager dan met de invoering van nieuwe wetgeving was beoogd.

6.3.4 Gelabeld geld: katalysator van specialisatie

Een analyse van ontwikkelingen op het gebied van de financiële taak maakt duidelijk dat geld een aanzienlijke invloed heeft gehad op specialisatie. Ook de geïnterviewden wijzen op deze invloed.

‘Als er geld is, zijn de beslissingsbevoegden geneigd om te investeren. Bij het ontbreken van geld, wordt er al snel gesaneerd. Wie betaalt, bepaalt.’

Het betreft hier in het bijzonder ‘gelabeld geld’: financiële middelen die alleen beschikbaar zijn voor het doel dat ermee wordt beoogd. In het kader van onderhavig thema gaat het dan om geld dat moest worden aangewend voor financieel rechercheren en in mindere mate de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. De invloed van geld kan op een aantal momenten worden gemarkeerd.

In de eerste plaats bij de doorontwikkeling van de BFO's in het midden van de jaren negentig. De voor de BFO's bestemde gelden vloeiden in deze periode ‘ongelabeld’ naar de politieregio's, als gevolg waarvan het lastig was om een bepaalde personele capaciteit voor een BFO te waarborgen. Dit was voor de begeleidingscommissie – die tot taak had om een landelijk dekkend netwerk van BFO's te begeleiden en te ondersteunen – mede reden om haar activiteiten te staken. Dit voorbeeld illustreert hoe ‘ongelabeld’ geld de ontwikkeling van specialisatie kan remmen, doordat er andere keuzes worden gemaakt dan investeringen in specialisatie.

Een tweede moment dat is gerelateerd aan de factor geld, is de inrichting van de IFT's. De inrichting van de IFT-structuur werd aanvankelijk projectmatig gefinancierd, maar het tweede paarse kabinet besloot relatief snel na de start van de IFT's tot structurele financiering voor minimaal de duur van de kabinetsperiode. Het gevolg van deze wijze van financiering was dat de financiële middelen uitsluitend konden worden besteed aan de IFT's en dat het de politieregio's geen extra geld kostte. Dit heeft bijgedragen aan de relatief snelle realisatie van de IFT's (zie ook Faber & Van Nunen, 2002).

Een derde moment dat de invloed van geld duidelijk maakt, is het versterkingsprogramma Finec. Dit programma heeft geleid tot een aanzienlijke versterking van het specialisme op het gebied van financieel rechercheren. Een belangrijke reden hiervoor is dat het programma financiële middelen beschikbaar had om binnen de deelnemende politieorganisaties (pilots) specifieke formatieplaatsen voor financieel specialisten te creëren. Hiervan is door de betrok-

ken politieorganisaties ook gebruikgemaakt. Dit heeft ertoe geleid dat een flink aantal financieel specialisten de politieorganisatie is ingestroomd en dat de kennis en kunde op financieel gebied zijn versterkt.

De geïnterviewden wijzen erop dat de meer duurzame impact van dit soort investeringen nog moet blijken. Wat gebeurt er als de gelabelde geldstroom stopt? Lukt het dan om aandacht, kennis en kunde vast te houden? In het verlengde hiervan wordt opgemerkt dat intensiveringsprogramma's veelal niet meer dan een tijdelijke impuls kunnen geven aan een vakgebied. Een geïnterviewde typeert het treffend:

'Een intensiveringsprogramma richt zich niet op de oorzaak van de gebrekkige aandacht en dus ebt de aandacht weg als het programma er niet meer is.'

Uit de gesprekken doemt een beeld op van enerzijds het besef van de noodzaak om door middel van geld de boel in beweging te zetten en anderzijds de teleurstelling dat dit middel blijkbaar nodig is om kennis en kunde op financieel gebied te organiseren.

6.3.5 *Zelf doen of...: bijzondere opsporingsdiensten die in specialisatie voorzien*

De specialisatie die binnen de politie (niet) heeft plaatsgevonden, is niet los te zien van de bredere politie- of opsporingsfunctie waarvan zij een onderdeel is. Dit geldt in het bijzonder voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit en het financieel rechercheren, omdat beide al geruime tijd ook het domein zijn van BOD's. De FIOD-ECD was al veel eerder actief op het gebied van financieel-economische criminaliteit en maakte daarom gebruik van financieel rechercheren. Toen het belang dat aan financieel rechercheren binnen de reguliere Opsporing werd toegekend, in de jaren negentig groeide, begon de strategische top van de politie zich zorgen te maken over marginalisatie of uitholling van de opsporingsfunctie van de politie (zie ook Faber e.a., 2009). Deze 'zorgen' waren onder andere aanleiding voor het project Financieel Rechercheren en hebben uiteindelijk geleid tot meer kennis en kunde, als specialisme georganiseerd, binnen de politie.

De stappen die de politie heeft gemaakt ten aanzien van financieel rechercheren en de aanpak van financieel-economische criminaliteit, laten onverlet

dat de politie op dit dossier niet meer dan een van de spelers is. De FIOD-ECD is vanaf de jaren negentig, mede als gevolg van de prioriteitstelling met betrekking tot fraude en terrorismebestrijding, sterk gegroeid (zie Faber e.a., 2009). Ook andere bijzondere opsporingsdiensten zijn zich meer op fraude gaan richten. De beperkte specialisatie die binnen de politie op het gebied van fraude heeft plaatsgevonden, kan deels worden verklaard uit het gegeven dat de fraudebestrijding bij de bijzondere opsporingsdiensten veel beter van de grond kwam.

‘Binnen de politiefunctie zijn de bijzondere opsporingsdiensten de specialisatie op het gebied van fraudebestrijding. De politie doet er geen ruk aan.’

Kortom: met betrekking tot de specialisatie op het gebied van financieel rechercheren en de aanpak van financieel-economische criminaliteit is de aanwezigheid en de ontwikkeling van de BOD's (in het bijzonder de FIOD-ECD) een factor die eveneens een rol heeft gespeeld.

6.3.6 *Tussen gewenste en haalbare vorm: de remmende werking van specialisatie*

Met betrekking tot financieel rechercheren is er binnen de politie sprake van een lang gekoesterde wens om dit breed te verankeren binnen de politieorganisatie. Die wens bleek al bij de inrichting van de BFO's; het begrip 'ondersteuning' impliceerde dat deze bureaus andere organisatieonderdelen zouden faciliteren om financieel rechercheren te integreren in lopende opsporingsonderzoeken. Bij de start van het project Financieel Rechercheren werd de integratieambitie expliciet gemaakt: het financieel rechercheren zou zich moeten ontwikkelen tot de belangrijkste basis onder de Opsporing. In het versterkings-programma, dat tien jaar na het project Financieel Rechercheren werd opgestart, stond deze integratieambitie nog steeds centraal.

Het gegeven dat de integratie van financieel rechercheren binnen het reguliere opsporingsonderzoek al zo lang een ambitie is, maakt duidelijk dat de realisatie tegenvalt – anders was het immers geen ambitie meer. De politie heeft in de afgelopen decennia ontegenzeggelijk meer kennis en kunde met betrekking tot financieel rechercheren opgebouwd, maar een financieel-economische oriëntatie – in de jaren tachtig sprak men over een 'buitgerichte denktrant' – is (nog) geen gemeengoed geworden binnen de Opsporing, zeker niet voor de

politie mensen die op districts- en wijkniveau uitvoering geven aan het opsporingsproces. De ultieme doelstelling van alle initiatieven is daarmee nog niet gerealiseerd. Dit wil zeggen dat financieel rechercheren – en zeker de aanpak van financieel-economische criminaliteit – in sterke mate een specialisme is binnen de politie en dat despecialisatie maar nauwelijks van de grond komt.

Een deel van de geïnterviewden wijst op de paradoxale situatie dat de aanwezigheid van specialisten de bredere verankering (despecialisatie: onderbrenging in vele functies) bemoeilijkt. Hoewel het veelal – vooral in de beginperiode – de bedoeling was om specialisten een ondersteunende rol te geven, heeft de praktijk uitgewezen dat dit vooralsnog niet werkt. Een geïnterviewde hierover:

‘Het bewustzijn van de aanwezigheid van specialisten maakt dat er aan de basis weinig aan wordt gedaan. “Daar hebben we specialisten voor,” zijn politie mensen al snel geneigd te zeggen.’

In die zin is de ontwikkeling van de Bureaus Financiële Ondersteuning naar de Bureaus Financiële Recherche, die zich op verschillende plekken heeft voorgedaan, veelzeggend. Het lukte niet om de methode en het fenomeen in het reguliere recherchewerk te integreren en dus zijn de specialisten, die moesten ondersteunen, het zelf gaan doen. Vervolgens werkt het ook de andere kant op: door een uitvoerend specialisme te creëren ontstaat er voor anderen een rechtvaardiging om er niets mee te doen. Het eigen werk wordt afgebakend en ‘ander’ werk is al snel voor een specialist. ‘Sommigen vinden het opvragen van een bankafschrift al werk voor een specialist,’ zo stelde een geïnterviewde.

Op het gebied van de financiële taak zijn specialistische teams ontstaan en die ontwikkeling is met de vorming van de Nationale Politie verder versterkt. Dit heeft volgens de geïnterviewden de nodige voordelen – zo komen zijinstromers terecht in een team met ‘vakbroeders’ –, maar de gewenste verspreiding van het financiële denken wordt erdoor bemoeilijkt. Vooralsnog lijkt deze situatie het hoogst haalbare. Hierbij geven geïnterviewden aan dat er steeds meer jongeren instromen die affiniteit hebben met financieel rechercheren. Dit heeft uiteindelijk impact op het ‘systeem’. ‘De bredere inbedding gaat nog een generatie duren.’ De tijd zal leren of onze gesprekspartners hierin gelijk krijgen.

Digitaal

‘Het is mijn stellige indruk dat de implicaties van de digitalisering in onze samenleving nog niet in hun volle omvang tot de politie zijn gedrongen. Om te beginnen is het goed om vast te stellen dat de politie niet kan volstaan met het inrichten van een speciale afdeling of het benoemen van experts. Het is een totale verandering en dat vergt het doordenken van de totale politieorganisatie.’ (Stol, 2010: 70)

In dit hoofdstuk wordt de organisatie van de aanpak van het thema Digitaal, vaker aangeduid als cybercrime, door de politie behandeld. Het hoofdstuk start met een definitie van cybercrime en digitaal rechercheren (§7.1), gevolgd door een chronologische beschrijving van de ontwikkelingen ten aanzien van de politieke bestrijding van cybercrime (§7.2). Op basis van deze beschrijving vindt een analyse plaats van factoren die bij de ontwikkeling van de aanpak van cybercrime bepalend zijn geweest (§7.3).

7.1 De politie en cybercrime

Verschillende terminologieën worden gebruikt om cybercrime aan te duiden, bijvoorbeeld (naast de term ‘cybercrime’ zelf) door middel van de toevoeging ‘computer-’, ‘internet-’ of ‘digitale’ voor het woord ‘criminaliteit’. Deze verschillende begrippen lijken willekeurig te worden toegepast, wat zorgt voor onduidelijkheid en uiteenlopende interpretaties. De Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) definieert cybercrime als ‘alle criminaliteit uitgevoerd met digitale componenten of waarbij het gebruik van digitale componenten een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het delict’ (Struiksma e.a., 2012: 10). In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen cybercrime in ruime zin en cybercrime in enge zin. Cybercrime in ruime zin heeft betrekking op ‘klassieke’ delicten als diefstal, afpersing en fraude, waarin ICT wordt toegepast om deze delicten mogelijk te maken. Het kan hierbij gaan om toepassing van ICT in een enkel losstaand geval, bijvoorbeeld voor het hacken van een specifiek doelwit. Daar-

naast is het internet een middel om klassieke criminaliteitsvormen herhaaldelijk en in groten getale te plegen, bijvoorbeeld bij identiteitsfraude, grootschalige oplichting en kinderporno. Bij cybercrime in enge zin gaat het om relatief nieuwe vormen van criminaliteit die zonder ICT niet kunnen bestaan. ICT is hierbij niet enkel het middel, maar tevens het doel. Voorbeelden hiervan zijn het verspreiden van spam, het hacken van computers en het ontoegankelijk maken van websites (Struiksma e.a., 2012: 10).

Bovenstaand onderscheid heeft betrekking op criminaliteit met een digitale component, ofwel cybercrime, als fenomeen. De ontwikkelingen ten aanzien van ICT-toepassingen hebben ertoe geleid dat cybercrime in de afgelopen decennia is verworden tot een breed waarneembaar maatschappelijk verschijnsel (Stol e.a., 2012: 26). Vanuit deze hoedanigheid is digitaal rechercheren als opsporingsmethode ontstaan. Digitaal rechercheren wordt in de visienota van de Beleidsadviesgroep Computercriminaliteit (1996) gedefinieerd als ‘de opsporing en vervolging van strafbare feiten en/of strafwaardige gedragingen die gepleegd zijn onder invloed van, dan wel met behulp van enige vorm van informatietechnologie’. In deze zin richt digitaal rechercheren als opsporingsmethode zich zowel op cybercrime in ruime zin als op cybercrime in enge zin.

7.2 De ontwikkeling van de aanpak van cybercrime

7.2.1 Begin jaren tachtig tot 1997: ontstaan van de politieke aanpak van cybercrime

De geschiedenis van de politieke bestrijding van cybercrime gaat terug naar het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Door de toenemende invloed van de communicatie- en informatietechnologie in de samenleving, de eerste echte computerinbraak bij het RIVM en internationale druk vanuit de Europese Unie ontstond er in ons land serieuze aandacht voor de bestrijding van computercriminaliteit. In 1987 werd een commissie computercriminaliteit in het leven geroepen, de commissie-Franken. Deze commissie diende te onderzoeken wat voor bedreigingen computercriminaliteit zou gaan vormen voor de Nederlandse maatschappij. In april 1987 bracht de commissie-Franken haar rapport *Informatietechniek en strafrecht* uit. Onderdeel van dit rapport vormde het voorstel om het zogenoemde ‘hacken’ (computervredebreuk) strafbaar te stellen. Dit rapport heeft geleid tot de eerste afdeling Computercriminaliteit bij de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) in 1987 (Verschuur e.a., 2001: 21).

Onder andere op basis van deze rapportage is de Recherche Adviescommissie

sie (RAC) in 1990 gestart met de inrichting van een pilot, waarin enkele speciale teams in interregionaal verband computercriminaliteit dienden te bestrijden (interregionale teams computercriminaliteit). Medewerkers van deze teams voerden in de beginjaren zelfstandig opsporingsonderzoeken op internet uit, maar deze onderzoeken bleken dusdanig complex en tijdrovend dat ze slechts incidenteel plaatsvonden. De teams werden ondersteunend aan onderzoeken in de korpsen. Hiermee volgde het werk de prioriteiten van de korpsen. In de bureaus werden relatief eenvoudige ‘digitale’ werkzaamheden uitgevoerd, zoals het uitlezen van mobiele telefoons en digitale agenda’s en het kopiëren van data (Stol, e.a., 1999: 31-32). De pilot met deze teams in Den Haag, Amsterdam en Nijmegen was dusdanig succesvol dat de ministers van BZK en Justitie in september 1992 besloten te streven naar een landelijk dekend netwerk van zeven interregionale teams computercriminaliteit (Verschuur e.a., 2001: 21).²⁹

In 1993 is de Wet computercriminaliteit ingevoerd. In deze wet werden de belangrijkste vormen van computercriminaliteit strafbaar gesteld. Daarnaast verruimde de wet de computergerelateerde opsporingsbevoegdheden. Kort na inwerkingtreding van de wet constateerde de politie dat ontwikkelingen in de informatietechnologie leidden tot complexere en steeds breder voorkomende vormen van computercriminaliteit. Het onderkennen van de positieve en negatieve implicaties van de digitalisering lijkt een vak apart en daarom, zo werd gesteld, ‘is het nu tijd, anno 1996, om de gelegde basis te herijken en bestaande en nieuwe initiatieven te coördineren en te ontplooien’ (Beleidsadviesgroep Computercriminaliteit, 1996: 2). In 1996 werd door de Beleidsadviesgroep Computercriminaliteit de visienota *Op weg naar... digitaal researcheren* aangeboden aan de RHC. De kern van het voorstel betrof inbedding van digitale expertise op drie ‘echelons’ binnen de politieorganisatie.

Een eerste echelon heeft betrekking op de basispolitiezorg en de basis-recherchezorg. Werkzaamheden van deze politiemedewerkers richtten zich met name op (boven)lokale opsporingsonderzoeken. Daarbij dienden taakaccenthouders opgeleid te worden voor het uitvoeren van de relatief eenvoudige onderzoeken. Een tweede echelon bestond uit de eerdergenoemde interregionale teams computercriminaliteit. Medewerkers in deze teams richtten zich met name op het uitvoeren van interregionale en meer complexe onderzoeken. Een derde echelon bestond uit een landelijk samenwerkingsverband van drie

29 In 1999 zijn deze teams omgevormd tot de interregionale Bureaus Digitale Expertise (BDE's).

onderdelen van het KLPD en het Gerechtelijk Laboratorium. De afdelingen van het KLPD en het Gerechtelijk Laboratorium leverden specialistische kennis en ondersteuning en waren belast met de ontwikkeling van nieuwe digitale opsporingsmethoden en -technieken (Stol e.a., 1999: 33-34).

Hiervoor is beschreven hoe digitale opsporing aan het eind van de jaren tachtig haar intrede heeft gedaan in het politiewerk. Door de toenemende invloed van computers in de samenleving ontstond het digitaal specialisme. In de inter-regionale teams computercriminaliteit opereerden digitaal rechercheurs en waren zaken met betrekking tot digitale criminaliteit belegd. Met de komst van de Wet computercriminaliteit in 1993 werden de computergerelateerde opsporingsbevoegdheden verruimd. De verdere inbedding van het digitaal specialisme zou moeten plaatsvinden op drie niveaus: van taakaccenthouders in de basispolitiezorg naar specialisten op interregionaal en landelijk niveau.

7.2.2 1998 tot 2005: doorontwikkeling en verschuiving paradigma cybercrime

In de tweede helft van de jaren negentig begon de politie zich verder te oriënteren op criminaliteit in relatie tot internet. Er verschenen zowel in Nederland als in het buitenland publicaties over de digitalisering van de maatschappij en de noodzakelijke politiebemoeienis ten aanzien van dit thema. Hierbij was er speciale aandacht voor kinderpornografie (verder: kinderporno). Een geïnterviewde geeft aan dat de ontwikkelingen binnen de politie ten aanzien van cybercrime in een stroomversnelling zijn geraakt na de Zandvoortse kinderpornozaak in 1998. Na onderzoek in deze zaak bleek dat er geen sprake was van een wereldwijd vertakt kinderpornonetwerk en ook kon niet worden vastgesteld of de verdachte zelf het materiaal had vervaardigd. De zaak heeft echter wel inzage geboden in een internetnetwerk waarin kinderpornografisch materiaal circuleerde en andere internetgebruikers dit verder verspreidden. De zaak leidde tot veel maatschappelijke verontwaardiging en de politieke aandacht nam toe. Zo werden er diverse Kamervragen over de zaak gesteld. De minister zegde in augustus 1998 toe dat vijf medewerkers van de toenmalige landelijke divisie CRI van het KLPD zouden worden vrijgemaakt om zich bezig te houden met de opsporing van kinderporno op het internet. Nog geen maand nadat de zaak aan het licht was gekomen, ging het project Digitaal Rechercheren van start. De naam veranderde na verloop van tijd in de unit Digitaal Rechercheren en later in de groep Digitaal Rechercheren. Uiteindelijk is het team uitgegroeid

tot het team Digitale Expertise van het KLPD. Het team hield zich exclusief bezig met de opsporing van kinderporno en later tevens met de bestrijding van fraude. Geleidelijk aan werd het team ondersteunend aan de dienst Nationale Recherche van het KLPD en draaide het geen eigen zaken meer (Stol, 2004: 86; Stol e.a., 1999: 82).

De periode na de Zandvoortse kinderpornozaak kenmerkt zich door het verschijnen van diverse beleidsplannen die deels of geheel zijn gewijd aan de intensivering van de bestrijding van cybercrime.

Eind jaren negentig verscheen het Nationaal Actieprogramma ‘Op weg met... digitaal rechercheren’. Het actieprogramma bevatte verbetervoorstellen voor de verdere ontwikkeling van digitaal rechercheren binnen de Nederlandse politie in de periode 1998-2000 (Verschuur e.a., 2001: 7). Deze eerste versie van het Nationaal Actieprogramma leidde tot brede steun van de beleidsadviescommissie computercriminaliteit van het OM, het College van procureurs-generaal, de RHC en het korpsbeheerdersberaad. Desondanks kwam het programma niet goed van de grond, hetgeen voornamelijk werd geweten aan vertragingen in de besluitvorming over de financiën bij de ministeries van Justitie en BZK. Mede vanwege het enige tijd uitblijven van financiering is pas in 2001 de tweede versie van het Nationaal Actieprogramma vastgesteld (Verschuur e.a., 2001: 5-7). Centraal in het Actieprogramma uit 2001 stond het zogenoemde kennislagenmodel. Het model kan worden gezien als een doorontwikkeling van het eerdergenoemde drie-echelonsmodel en is verruimd met een laag ‘externe deskundigheid’ en een laag ‘taakaccenthouder’. Het kennislagenmodel moest de basis gaan vormen voor alle activiteiten op het gebied van digitaal rechercheren in de daaropvolgende jaren. De vijf lagen uit het model zijn in het onderstaande kader weergegeven.

De vijf lagen van het kennislagenmodel 2001

- Kennislaag 1: Algemeen deskundigheidsniveau, dat aanwezig moet zijn binnen de basispolitiezorg en recherche, en het strategisch en tactisch/operationeel management op het gebied van digitaal rechercheren.
- Kennislaag 2: Deskundigheid op het niveau van de taakaccenthouder binnen de basispolitiezorg of recherche. Afhankelijk van de schaal-

grootte kunnen dergelijke functionarissen op het niveau van een lokale unit, een district of op regionaal niveau worden aangetroffen.

- Kennislaag 3: De digitaal rechercheurs, internetrechercheurs en ICT-specialisten op mbo-niveau binnen dit werkveld. Afhankelijk van de schaalgrootte en de problematiek zouden deze deskundigen aangetroffen kunnen worden op verschillende (geconcentreerde) niveaus in de politieorganisatie.
- Kennislaag 4: De forensische ICT-specialisten/-ontwikkelaars en deskundigen op minimaal hbo- en academisch niveau, alsmede recherche, beleids- en juridische adviseurs binnen de politie op dit onderwerp. Kern van de activiteiten ligt bij het ontwikkelen van innovatieve (digitale) recherche- en opsporingsmethoden en het (doen) opzetten, uitvoeren en/of begeleiden van research & development trajecten en het leveren van kwalitatief hoogwaardige expertise en advisering.
- Kennislaag 5: Externe deskundigheid, waarvan zo weinig gebruik hoeft te worden gemaakt dat het om bedrijfseconomische redenen niet zinvol is die binnen de politieorganisatie permanent aanwezig te hebben. (Verschuur e.a., 2001: 35-36)

Onder invloed van het kennislagenmodel is het digitaal Rechercheren verder ingericht op regionaal, interregionaal en landelijk niveau. Op regionaal niveau zijn in bijna alle politieregio's Bureaus Digitaal Rechercheren (BDR's) ingericht. Met de komst van de BDR's verschoof de positie van de interregionaal opererende BDE's. De operationele taken met betrekking tot de aanpak van cybercrime werden ondergebracht binnen de BDR's en de BDE's raakten belast met ondersteunende taken. Uitgangspunt bij de inrichting van de BDR's en de BDE's was dat specialisten binnen de regionale bureaus over expertise op mbo-niveau dienden te beschikken, waar de specialisten binnen de interregionale bureaus over expertise op hbo-niveau dienden te beschikken (LPDO, 2004b: 4). Op landelijk niveau werd binnen het KLPD de Groep Digitaal Rechercheren (GDR) ingericht. De werkzaamheden van de GDR richtten zich op het aanbieden van technische kennis en het uitvoeren van zelfstandig operationeel onderzoek, al dan niet in samenwerking met de korpsen (LPDO, 2004b: 5).

Ondanks de inrichting van digitale expertise op verschillende niveaus heeft de bestrijding van cybercrime in de dagelijkse operationele praktijk onvoldoende standgehouden. Verspreid over het land werkten de BDR's en BDE's niet op uniforme wijze; er waren grote verschillen in de uitvoering, de opsporingspro-

cessen en de personele opbouw. Ook werd het oorspronkelijke onderscheid, de BDE's ondersteunend aan de BDR's, na verloop van tijd niet meer gehanteerd. Daarnaast liep het kennisniveau van de BDR's uiteen; de kennis van de bureaus in de grote steden was van een dusdanig niveau dat zij eigenlijk als een BDE konden worden bestempeld. Enkele korpsen hebben de BDE-structuur op den duur afgeschaft (LPDO, 2004b: 5-6; PAC & EDO, 2011: 24).

Naast de uiteenlopende inbedding van deze bureaus verliep de implementatie van de taakaccenthouders in de korpsen stroef. De taakaccenthouders voerden hun taak uit naast de reguliere werkzaamheden. In deze zin werd het primaire werkaanbod leidend voor de inzet van de taakaccenthouder. De daadwerkelijke inzet werd daarbij bemoeilijkt doordat de chef van een BDE in de meeste gevallen op centraal niveau in het korps was gepositioneerd. Hierbij had hij geen directe zeggenschap over de districtelijk aangestuurde taakaccenthouders (LPDO, 2004b: 12).

In de *Nota criminaliteitsbeheersing* (Ministerie van Justitie en ministerie van BZK, 2001) werd gepleit voor het verruimen van de opsporingscapaciteit ter bestrijding van cybercrime met 300 fte. Hoewel er zich wel een stijging heeft voorgedaan in het aantal digitaal rechercheurs, is die beoogde uitbreiding van 300 fte nooit gerealiseerd (Haagsma e.a., 2012: 85).

In juli 2002 is in opdracht van de RHC en de ministeries van Justitie en BZK het Landelijk Project Digitaal Opsporen (LPDO) van start gegaan. Het project was onder meer belast met onderzoek naar de inbedding van het digitaal opsporen binnen de politieorganisatie en de ondersteuning ervan door de Digitale Recherche (LPDO, 2004a: 8). In de in 2004 gepresenteerde *Visie op digitaal opsporen* werd het volgende gesteld:

'De respons van de Nederlandse politie tot op heden is te beschouwen als een eerste stap naar een brede verankering van de benodigde competenties om digitale opsporing gestalte te geven. De bestrijding van digitale criminaliteit is met verve opgepakt door de regionale korpsen en het KLPD. Zoals de ontwikkeling en het gebruik van ICT in de maatschappij zich sprongsgewijs, plotseling, ongestuurd en onvoorspelbaar manifesteerden, zo heeft ook de politie sprongsgewijs en voor een deel ongestuurd haar respons op de ontwikkeling ten aanzien van digitaal opsporen vorm moeten geven. Nu ICT zowel maatschappelijk als voor de politie gemeengoed is geworden, móét en kán de politie op een meer structurele wijze gestalte geven aan digitaal opsporen.' (LPDO, 2004a: 9)

Het LPDO stelde zich de vraag in hoeverre de politie moet en kan doorgaan met het investeren in ‘specialistische, ondersteunende en in feite geïsoleerde en verbijzonderde functies’. Deze aanpak werkte in een periode waarin versneld aandacht en capaciteit moesten komen voor de aanpak van digitale criminaliteit. ‘De tijd is echter voorbij dat alleen specialistische afdelingen zich bezig zouden moeten houden met de bestrijding van digitale criminaliteit en dat alleen de recherche wordt geconfronteerd met het feit dat criminelen digitale hulpmiddelen gebruiken.’ Digitale opsporing was niet langer een exclusieve bezigheid van digitaal specialisten, maar digitale opsporing moest een zaak worden van de tactische opsporing, die in technische zin werd ondersteund door de digitale recherche (LPDO, 2004a: 11). Een geïnterviewde bevestigt dit en zegt dat er door het tekort aan specialisten een belangrijke rol is weggelegd voor de politiemedewerkers met een generieke taakstelling. De meest effectieve aanpak van cybercrime zou dan ook bestaan uit een wisselwerking tussen specialisten en generalisten. Deze visie heeft geleid tot een verandering in het denken over digitale expertise. Waar het thema Digitaal vanzelfsprekend toebehoorde aan specialisten, moest de tactische recherche nu digitale ondersteuning krijgen. Ook moest digitale opsporing een natuurlijk onderdeel vormen van het politieonderwijs.

Hiervoor is beschreven dat de periode rond de eeuwwisseling gekenmerkt werd door het verschijnen van diverse beleidsstukken en publicaties, waarin de noodzaak voor de aanpak van cybercrime werd onderkend en waarin is gepleit voor de verdere intensivering van de digitale opsporing. De tweede versie van het Nationaal Actieprogramma, die verscheen in 2001, lijkt hierin de meeste invloed te hebben gehad. Het hierin gepresenteerde kennislagenmodel zou de basis gaan vormen voor de organisatie van het digitaal specialisme. Naast de doorontwikkeling van het specialisme binnen verschillende ‘kennislagen’ is sprake van een verschuiving van het paradigma: het digitaal onderzoeken is niet langer voorbehouden aan de digitaal specialist, de bestrijding van cybercrime dient te gaan plaatsvinden binnen de tactische recherche, ondersteund door digitaal rechercheurs.

7.2.3 2006 tot 2012: intensivering opsporingsspecialisme cybercrime

De periode na 2005 kenmerkt zich door een verdere toename van de prioriteit die wordt gegeven aan de bestrijding van cybercrime. In prestatieafspraken met de politiekorpsen wordt afgesproken dat door het OM, de politie en de departe-

menten gezamenlijk programma's worden opgesteld voor de bestrijding van cybercrime. Ook worden afspraken gemaakt over de oprichting van een nationale voorziening bij het KLPD voor de opsporing van cybercrime,³⁰ die zal worden gefinancierd door de minister van BZK.³¹ In februari 2007 is daartoe het team High Tech Crime (THTC) opgericht binnen de DNR van het KLPD. Het THTC is een operationeel-tactisch team, dat cybercrimezaken op nationaal en internationaal niveau behandelt. Het THTC ondersteunt regionale opsporingsonderzoeken met specifieke expertise en in bijzondere gevallen kan het THTC een opsporingsonderzoek van een regionale eenheid ook in zijn geheel overnemen (Struiksma e.a., 2012: 24-25). Naast het THTC opereert het team Digitaal en Internet (TD&I) binnen de DNR. Het TD&I besteedt het grootste deel van zijn tijd aan research en development; daarnaast biedt het team ondersteuning aan het THTC, aan regio's en aan de negentien onderzoeksteams van de DNR. Binnen het TD&I zijn internetrechercheurs werkzaam, evenals digitaal rechters, programmeurs, beleidsadviseurs en juristen (Struiksma e.a., 2012: 23).

Op 1 januari 2008 wordt het Programma Aanpak Cybercrime (PAC) opgericht. Het PAC ondersteunt de korpsen in de technologische ontwikkelingen die zich in de maatschappij voordoen en stimuleert operationele initiatieven vanuit de korpsen, waaronder projecten, pilots en proeftuinen. Waar mogelijk worden geslaagde initiatieven geïmplementeerd binnen de gehele politieorganisatie (Struiksma e.a., 2012: 18). Een geïnterviewde zegt hierover dat iedere agent in deze tijd overweg zou moeten kunnen met zaken waar een digitale component in zit. Het motto van het PAC is dan ook 'digitaal is normaal'.

Digitale vrijwilligers

De politie werkt vanuit het PAC aan zes pilotprojecten om vrijwilligers in te zetten bij politiewerk. Het gaat om zogenaamde 'digitale vrijwilligers', mensen die op ICT-gebied over digitale middelen of expertise beschikken. Het doel van dit project is om digitale expertise in te zetten en te binden aan de politieorganisatie. Afhankelijk van de gezochte kennis of vaardigheden kan de politie vervolgens een selectie van vrijwilligers maken en die benaderen voor bepaalde taken.³²

30 Kamerstukken II 2005/06, 26 671, nr. 24.

31 Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 2.

32 http://www.security.nl/artikel/43109/1/Politie_start_proef_met_cybervrijwilligers.html.

Het PAC zorgde al snel voor zichtbare resultaten. In 2009 is bij verschillende korpsen gewerkt aan het verbeteren van de intake en opvolging van cybercrime. Ruim 2000 tactisch rechercheurs hebben een training digitaal rechercheren gevolgd, waarin zij bewust zijn gemaakt van de kansen en bedreigingen van de digitalisering voor de politie. In 2010 gaf de minister aan dat de doelstelling is om tot 2012 in totaal 4000 rechercheurs op te leiden.³³ Daarnaast is er geïnvesteerd in aanpassingen van de door de politie gehanteerde methodieken en technieken. Verder zijn door politie en OM gezamenlijk proeftuinen gestart op het gebied van onder meer fraude, kinderporno en ICT als doelwit van cybercrime.³⁴

Naast de oprichting van het THTC en het PAC werd de aandacht voor cybercrime verder bestendigd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (2010) door middel van een Nationale Cyber Security Strategie (2011). Voornemens daarin hebben onder meer betrekking op verruiming van de researchcapaciteit en intensivering van de opsporing en vervolging van cybercrime (NCSS, 2011: 13-14).

Domenie e.a. (2013: 33) stellen dat cybercrime inmiddels het karakter heeft gekregen van veelvoorkomende criminaliteit. Cybercrime betreft nu reguliere criminaliteit die meer en meer is verweven met het dagelijks leven van burgers. In die zin dient kennis over het opnemen van aangiften en het oppakken van cyberdelicten in de volle breedte van de politieorganisatie aanwezig te zijn. Als cybercrime tot veelvoorkomende criminaliteit is geworden, rijst de vraag of de aparte betiteling van cybercrime is gelegitimeerd.

‘Dat hacken ongeveer even wijd verspreid is als fietsendiefstal, betekent dat zelfs “cybercrime” in enge zin zich heeft geëmancipeerd van specialistisch tot commuun delict. Veel van wat we tot nu toe cybercrime noemen is de status van specialisme ontgroeid en kan derhalve worden behandeld als niets meer of minder dan criminaliteit in een gedigitaliseerde samenleving.’ (Domenie e.a., 2013: 34)

Stol e.a. (2012: 37) geven aan dat de politie (desalniettemin) nog een inhaalslag heeft te maken om ‘digitaal’ tot een normaal en integraal onderdeel van de politieorganisatie te maken. De bestrijding van cybercrime wordt hoofdzakelijk

33 Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 2.

34 Kamerstukken II 2009/10, 32 360 VII, nr. 1.

ingezet op (hoog)specialistisch niveau, maar de generieke politiemedewerker lijkt nog onvoldoende overweg te kunnen met aangiften inzake cyberdelicten. Een geïnterviewde:

‘Het grootste probleem voor de politie in dit verband is dat de aanpak van alledaagse, relatief eenvoudige (digitale) criminaliteit onvoldoende is ingebed in de Nederlandse politieorganisatie.’

Deze inzichten en de eerdergenoemde ontwikkelingen hebben onmiskenbaar impact gehad op de omvang en groei van het digitaal specialisme. Haagsma e.a. (2012) laten zien hoe de formatieve sterkte van het digitaal specialisme zich heeft ontwikkeld sinds 1994. Duidelijk is dat het aantal cyberspecialisten bij de politie in de afgelopen decennia aanzienlijk is toegenomen. De exacte formatieve toename is echter niet inzichtelijk, aangezien het begrip computercriminaliteit door Haagsma e.a. in het onderzoek wordt samengenomen met financiële opsporing en fraude. Het onderzoek maakt daarentegen wel een duidelijke trend zichtbaar. Zo bedraagt de totale toename in formatieve sterkte van alle specialismen in de periode 1994-2009 10%. Bij de gezamenlijke opsporings-specialismen, waar cybercrime deel van uitmaakt, is sprake van een groei van 45%. De toename in formatieve sterkte bij de categorie BFO/fraude/computercriminaliteit bedraagt 141% (Haagsma e.a., 2012: 19).

Het aantal specialisten is niet alleen op landelijk, maar ook op regionaal niveau toegenomen. In mei 2011 is alle regionale korpsen en het KLPD gevraagd een opgave te doen van het aantal mensen dat tot taak heeft om digitale ondersteuning te leveren bij de Opsporing. Hierbij moet worden benadrukt dat het niet enkel gaat om ondersteuning ten aanzien van cybercrime. De digitale experts leveren voornamelijk ondersteuning bij de digitale aspecten van ‘klassieke’ opsporingszaken. Hiernaast zijn er ook politiemensen die een taakaccent hebben op het thema Digitaal. De uitkomsten van de inventarisatie zijn weergegeven in tabel 7.1.

Tabel 7.1: Digitaal specialisten ter ondersteuning van de Opsporing (bron: Stol e.a., 2012: 34)

	2004	2008	2011
21 regiokorpsen	72 (100)	131 (182)	193 (268)
KLPD	28 (100)	53 (189)	68 (243)

Vanwege de hiervoor genoemde beperkingen is het exacte aantal digitaal specialisten werkzaam bij de politie in Nederland niet uit deze tabel af te leiden. De tabel geeft echter wel een duidelijke trend weer. Het aantal digitaal specialisten is het afgelopen decennium sterk toegenomen, zo concluderen ook Stol e.a. (2012: 34). Een verklaring voor de toename in de categorie opsporingsspecialismen BFO/fraude/computercriminaliteit, wordt onder meer gezocht in het feit dat deze specialismen, mede door de digitalisering van de samenleving, relatief nieuwe fenomenen zijn, waar de politie aandacht aan dient te besteden. Politied medewerkers uit de generieke opsporing hebben dan ook de overstap gemaakt naar deze relatief nieuwe opsporingsspecialismen (Haagsma e.a., 2012: 50).

De voorgaande beschrijving maakt duidelijk dat het aantal digitaal specialisten in Nederland in het afgelopen decennium is toegenomen. Mede doordat het een relatief nieuw opsporingsspecialisme betreft, en als gevolg van de verschillende (beschreven) beleidsinitiatieven, is de formatieve stijging op dit thema sterker dan in de generieke Opsporing. Het digitaal specialisme positioneert zich dan ook steeds steviger binnen de Nederlandse politie.

7.2.4 2013 en verder: de aanpak van cybercrime binnen de Nationale Politie

Cybercrime is een van de zeven thema's in het *Inrichtingsplan Nationale Politie* waar in verband met politieke afspraken aanvullende capaciteit voor is gereserveerd. Digitale expertise wordt binnen het korps als essentieel gekarakteriseerd voor de Opsporing, maar ook op de processen Intake en Handhaving dient de digitale expertise te worden versterkt. In de nieuwe politieorganisatie is in totaal 751 fte belast met het werkterrein Digitale Expertise. Binnen het *Inrichtingsplan* van de Nationale Politie komt Digitale Expertise tot uiting op regionaal en landelijk niveau.

Op het niveau van de regionale eenheden is het thema Digitale Expertise ondergebracht bij de afdeling Specialistische Ondersteuning, die deel uitmaakt van de dienst Regionale Recherche (DRR). Het team Digitale Opsporing houdt zich bezig met specialistische digitale ondersteuning aan rechercheonderzoeken en kent de volgende kerntaken: het uitvoeren van deelonderzoek op digitaal terrein in rechercheonderzoeken, advisering omtrent onderzoeksstrategieën op het gebied van digitaal opsporen, ondersteuning van digitaal rechercheurs in de generieke en thematische opsporing en, tot slot, het ini-

tiëren en stimuleren van de vakmatige ontwikkeling van digitaal opsporen in de regionale eenheid. Deze kerntaken worden uitgevoerd door operationeel specialisten, die onder meer deskundigheid bezitten op het gebied van media, internet en beeld en geluid. Daarnaast kunnen de operationeel specialisten worden ingezet op het coördineren en aansturen van opsporingsonderzoeken binnen de DRR of de districtsrecherche (Nationale Politie, 2012: 122). Iedere regionale eenheid beschikt hiermee over een onderdeel Digitale Expertise, dat inzetbaar is op alle politieprocessen. Deze onderdelen zijn technisch aan elkaar verbonden door een infrastructuur bestaande uit gestandaardiseerde methoden en technieken (Nationale Politie, 2012: 38).

Op landelijk niveau is de digitale recherche-expertise ondergebracht bij de afdeling Thematische Opsporing, die deel uitmaakt van de dienst Landelijke Recherche (DLR). Het team High Tech Crime (THTC), bestaande uit drie opsporingsteams en een ondersteunend team, is belast met het uitvoeren van onderzoeken waarbij de digitale infrastructuur zowel als middel, maar ook als doel van de zware georganiseerde misdaad geldt en een innovatief karakter kent. Daarnaast houdt het team zich bezig met het verwerken van de opgedane expertise voor een breder gebruik binnen de politieorganisatie. Het team werkt onder aansturing van operationeel specialisten. Taken worden uitgevoerd door operationeel specialisten, operationeel experts en senioren tactische Opsporing en assistenten Intake en Service (Nationale Politie, 2012: 156). Binnen de landelijke eenheid is tevens, in gezamenlijkheid met het OM, een landelijk Expertise-centrum Digitaal ingericht (Nationale Politie, 2012: 38).

Hiervoor is beschreven dat digitale expertise binnen de gehele politieorganisatie aanvullende prioriteit krijgt binnen de Nationale Politie. Digitale expertise en de aanpak van cybercrime zijn belegd op landelijk en op eenheidsniveau. Hiermee blijft de aanpak van cybercrime een hoogspecialistische taak; tegelijkertijd wordt ingezet op een bredere inbedding van digitale expertise in de politieorganisatie.

7.2.5 Samenvattend: een overzicht van kantelmomenten

Met betrekking tot de ontwikkeling van de aanpak van cybercrime hebben zich in de afgelopen decennia verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Deze zijn hiervoor beschreven. In tabel 7.2- is een samenvattend overzicht gegeven van perioden en ontwikkelingen.

Tabel 7.2: Overzicht van de belangrijkste perioden en ontwikkelingen

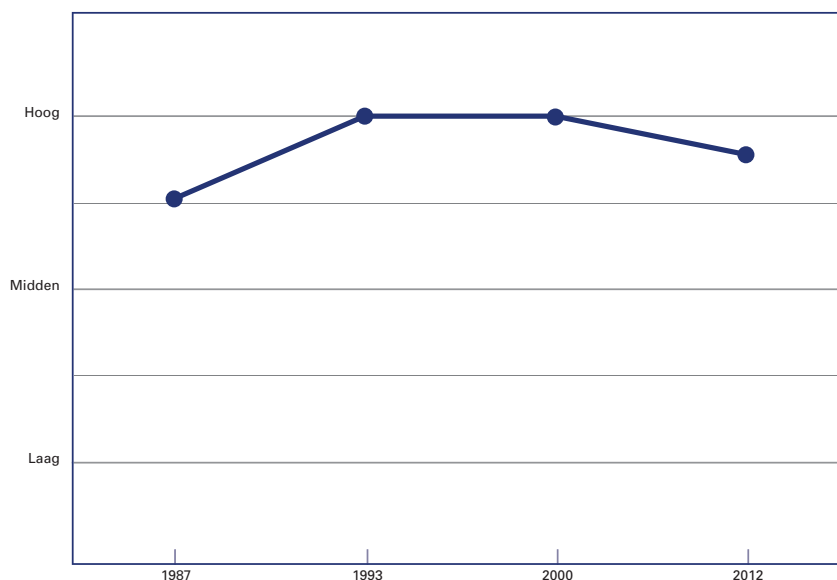
Periode	Wordt gekenmerkt door
Begin jaren tachtig tot 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan en toename aandacht voor computercriminaliteit • Eerste tendens van specialisatie (afdeling computercriminaliteit bij de CRI) • Oprichting interregionale teams computercriminaliteit • Inwerkingtreding Wet computercriminaliteit (strafbaarstelling computercriminaliteit en verruiming opsporingsbevoegdheden) • Verschijnen eerste politieke visienota ten aanzien van cybercrime (introductie drie niveaus van specialisatie)
1998 tot 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Oprichting project Digitaal Rechercheren (naar aanleiding van Zandvoortse kinderpornozaak) • Diverse beleidsplannen en actieprogramma's geven een impuls aan de intensivering van de aanpak van cybercrime en daarmee gepaard gaande specialisatie • Forse formatieve toename aan digitale opsporingscapaciteit • Introductie 'kennislagenmodel' en daarmee inrichting van digitale expertise op vijf niveaus binnen de politie • Inrichting specialisatie op regionaal niveau: Bureaus Digitaal Rechercheren (BDR) • Inrichting specialisatie op landelijk niveau: Groep Digitaal Rechercheren (GDR) binnen het KLPD • Oprichting Landelijk Project Digitaal Rechercheren • Roep om digitale expertise meer ondersteunend te maken aan tactische opsporing • Verschuiving paradigma: bestrijding cybercrime binnen de tactische recherche, ondersteund door digitaal rechercheurs
2006 tot 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Nadrukkelijker inmenging rijksoverheid ten aanzien van specialisatie op het thema cybercrime • Oprichting landelijk hoogspecialistisch team (THTC) • Oprichting Programma Aanpak Cybercrime • Opleiding 'digitaal' aan ruim 2000 tactisch rechercheurs • Toename aandacht en capaciteit aanpak cybercrime/kinderporno • Intensieve aandacht kabinet voor intensivering aanpak cybercrime
2013 en verder	<ul style="list-style-type: none"> • Herinrichting aanpak cybercrime binnen de Nationale Politie • Specifiek toegekende prioriteit aan digitale expertise • Specialistische teams bij regionale eenheden • Specialistische teams bij landelijke eenheid

In de volgende paragraaf zetten we de stap naar de analyse. Het gaat hierbij om de vraag welke factoren de (de)specialisatie van het thema Digitaal bij de politie hebben beïnvloed.

7.3 Begrijpen van (de)specialisatie van digitaal rechercheren

7.3.1 Specialisatie Digitaal

In figuur 7.1 is de ontwikkeling van het thema Digitaal als specialisatie van de politieorganisatie in de tijd weergegeven. De figuur vormt het startpunt van de analyse.



Figuur 7.1: Ontwikkeling specialisatie Digitaal

Het thema Digitaal heeft, sinds het ontstaan van de aandacht daarvoor vanuit de politieorganisatie, een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Het thema is begonnen als hoogspecialistisch en dat is het altijd gebleven, door middel van de inrichting van (hoog)specialistische teams. Wel is begin deze eeuw (rond het jaar 2005) het inzicht ontstaan dat een effectieve aanpak zou moeten bestaan uit een wisselwerking tussen specialisten en generalisten. De digitalisering van de samenleving is immers niet meer te stoppen of buiten te houden, maar maakt meer en meer deel uit van het dagelijks leven. Dit inzicht kan worden gezien als een verschuiving van het paradigma in digitale opsporing door de politie. Gaandeweg is er deze eeuw fors meer capaciteit beschikbaar gekomen op het thema, ook vanuit de rijksoverheid. Binnen de Nationale Politie blijft het een van de prioritaire thema's. Het is zowel specialistisch als generalis-

tisch ingestoken, dat wil zeggen: hoogwaardige specialistische teams enerzijds, maar tevens, vanuit het adagium ‘digitaal is normaal’, onderdeel van het werk aan de basis.

7.3.2 Digitalisering van de maatschappij

De maatschappij digitaliseert in een hoog tempo. Concepten die vandaag de dag voor onmogelijk worden gehouden, kunnen bij wijze van spreken over een paar jaar als achterhaald worden bestempeld. In het onderstaande kader is ter illustratie een ‘vergezicht’ uit 1996 opgenomen van de Beleidsadviesgroep Computercriminaliteit (grotendeels overgenomen uit een artikel van Bill Gates, dat verscheen in *De Telegraaf* van dinsdag 20 februari 1996).

Het is altijd vervelend om een portefeuille te verliezen of ervan bestolen te worden. Het geeft bovendien enorm veel ongemak. Maar met de komst van de ‘vestzakcomputer’, die volgens mij over een jaar of vijf al heel populair zal zijn, kun je hoogstens nog de buitenkant verliezen, niet de inhoud van je portefeuille. Een vestzakcomputer is een PC op zakformaat, met een beeldscherm zo groot als een kleurenfoto, die bijna alles vervangt wat je nu in je zakken meedraagt. Dan moet niet alleen worden gedacht aan geld, sleutels, identificatiepasjes, creditcards en openbaarvervoerkaartjes, maar ook aan een horloge, de kranten of ander leesmateriaal, adressen, agenda’s, foto’s, een rekenmachine, een telefoon en een pieper. Natuurlijk verlies je de vestzakcomputer liever niet: het vervangen ervan zal honderden guldens kosten. Aan de andere kant zal het vervangen van de inhoud van de portefeuille juist makkelijker en goedkoper worden omdat de vestzakcomputer digitale informatie bevat, die weer gemakkelijk opgespoord, gekopieerd of teruggehaald kan worden. Wat zal een vestzakcomputer, als het eenmaal zover is, allemaal voor ons doen behalve eerdergenoemde voorwerpen omzetten in een digitale vorm? Deze apparaten gaan straks boodschappen aan iedereen doorgeven en ons aan afspraken herinneren, elektronische post ontvangen en verzenden, alsmede faxen versturen en het weerbericht laten zien. Ze kunnen ook aandelenkoersen bijhouden. Je kunt er heel gemakkelijke of juist de meest ingewikkelde spelletjes mee spelen. Of je kunt er aantekeningen

mee maken tijdens een vergadering, informatie in doorbladeren of, bij verveling, foto's van de kleinkinderen oproepen. Om het formaat klein te houden zullen vestzakcomputers geen toetsenbord hebben. Zij zullen gesproken of handgeschreven instructies begrijpen. Dankzij de signalen van satellieten zal een hoogwaardige vestzakcomputer overal ter wereld je plaats kunnen bepalen. Net zoals in iedere portefeuille zit er ook geld in uw vestzakcomputer. Maar de coupures worden bewaard en ingewisseld in digitale vorm in plaats van papier. De portefeuille kan verbonden zijn aan een computer in een winkel en betalen is mogelijk zonder dat er een kassa aan te pas komt. U hoeft niet bang te zijn dat iemand die uw vestzakcomputer in handen krijgt zomaar uw geld of informatie kan stellen. De computer zal een beveiligingscode krijgen en pas in werking treden nadat hij een vingerafdruk of stem heeft gecontroleerd. Anders weigert het apparaat geld of informatie los te laten. (Beleidsadviesgroep Computercriminaliteit, 1996: 1)

Onder invloed van de digitalisering is het criminaliteitsbeeld veranderd. Klassieke criminaliteitsvormen manifesteren zich op nieuwe (digitale) wijze en er ontstaan nieuwe vormen van crimineel gedrag. Met de intrede van cyberdelicten is het werkaanbod van de politie zowel in kwantiteit als in complexiteit toegenomen – niet in de laatste plaats omdat het nabijheidsbeginsel niet meer van toepassing is, zoals dat bij klassieke vormen van criminaliteit wel het geval was. De politie heeft in toenemende mate te maken met criminelen die vanuit het buitenland opereren (Stol e.a., 2012: 26-27).

De politie kan niet anders dan hier een antwoord op zoeken door mee te bewegen met de digitalisering. Dit heeft ertoe geleid dat het thema Digitaal zich ook bij de politieorganisatie heeft gemanifesteerd en nog altijd een hoogspecialistisch thema is dat zich voortdurend doorontwikkelt, ook al wordt het thema daarnaast ook meer en meer gemeengoed. Dat zal het ook moeten worden, omdat het digitale aspect aan de orde van de dag is. Een geïnterviewde hierover:

‘Cyber moet niet slechts de taak zijn van een handjevol specialisten, het gaat om het vinden van een balans tussen deze specialisten en de generieke diender. Het zou nog weleens tientallen jaren kunnen duren voordat cyber volledig is ingebed binnen de politie.’

7.3.3 Incidenten als katalysator voor intensivering

Verschillende grote strafzaken hebben een rol gespeeld bij de versterking van de aanpak van cybercrime. Zo is er de Zandvoortse kinderpornozaak uit 1998, die de vervlechting van cybercrime en kinderporno aan het licht bracht. Meer recent werd die verwevenheid wederom sterk aangetoond met de Amsterdamse zedenzaak uit 2010. Beide zaken veroorzaakten veel maatschappelijke verontwaardiging en konden rekenen op grote media-aandacht. De politieke aandacht die dit veroorzaakt, gaat altijd gepaard met een impuls in capaciteitsinzet: een speciaal team dat zich specifiek richt op de opsporing van kinderporno (in 1998) en uiteindelijk (2010) een landelijk kinderpornoteam, waarin het aantal rechercheurs is verdubbeld. Ook gaat dit vaak gepaard met een verruiming van het juridisch instrumentarium, wat er niet zelden voor zorgt dat het thema complexer wordt en weer meer specialisme binnen de politieorganisatie vereist.

7.3.4 Prioriteit vanuit de rijksoverheid

In het verlengde van het voorgaande is het ook buiten ontwikkelingen die in de categorie incidenten vallen, van belang welke waarde door de rijksoverheid wordt gehecht aan de bestrijding van cybercrime. In een zichtbare tendens waarin repressie de afgelopen jaren de boventoon is gaan voeren, zijn door de rijksoverheid in toenemende mate prioriteit en middelen toegekend aan de bestrijding van cybercrime. In diverse beleidsnota's, Kamerbrieven en actieplannen is de aanpak van cybercrime als speerpunt geformuleerd. Concrete maatregelen en de toedeling van (al dan niet financiële) middelen bleven daarbij niet uit. De plannen richten zich vaak op vormen van zware criminaliteit die een hoogspecialistisch karakter kennen. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat de politie haar organisatievorm daaraan aanpast, hetgeen leidt tot nadruk op een (hoog)specialistische organisatievorm. Hoewel er zeker ook aandacht is voor 'digitaal aan de basis', gaat dit (vooralsnog) minder gepaard met speciale prioritering en middelen. In de generieke Opsporing heeft zich lange tijd hetzelfde beeld voorgedaan (vgl. Kouwenhoven e.a., 2010: 11).

7.3.5 De invloed van techniek op (de)specialisatie

In §7.2 zagen we dat er verschillende eenheden zijn die zich bezighouden met de opsporing van cybercrime. Deze meer gespecialiseerde eenheden beschikken over digitale applicaties en technieken die niet voor de reguliere politieorganisatie beschikbaar zijn. De continue ontwikkeling van digitale technieken en tools levert niet alleen kansen op voor criminelen, maar ook voor de politie. Technologische innovatie is in deze zin een dagelijks onderdeel van de uitvoeringspraktijk. Het PAC en de Expertgroep Digitaal Opsporen (2011) beschrijven karakteristieken die, in technische zin, inzicht geven in mogelijke toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van digitale opsporing. Genoemde ontwikkelingen zijn onder meer de plaats delict in de 'cloud', snellere hardware en besturingssystemen om te voorzien in de benodigde rekenkracht, de ontwikkeling van software die de generieke rechercheur faciliteert in het digitale bulkwerk, de ontwikkeling van specifieke software per inhoudelijk thema en de politie als afnemer van de nieuwste en meest innovatieve technieken (PAC & EDO, 2011: 38-39). Deze geschetste ontwikkelingen zijn vooralsnog toekomstmuziek, maar ze geven inzicht in de wijze waarop de technologie in toenemende mate van invloed zal zijn op de opsporing van cybercrime. Verwacht mag worden dat de verdere voortschrijding van de techniek het in dit hoofdstuk geschetste tweesporenbeleid verder kracht bijzet. Hoogwaardig specialisme zal op het gebied van digitaal onderzoeken benodigd blijven voor innovatie en complexe toepassingen. Tegelijkertijd mag worden verwacht dat de techniek aan de basis gaat helpen om digitaal onderzoeken breed toepasbaar te maken in de politieorganisatie.

Tussen generiek en specifiek

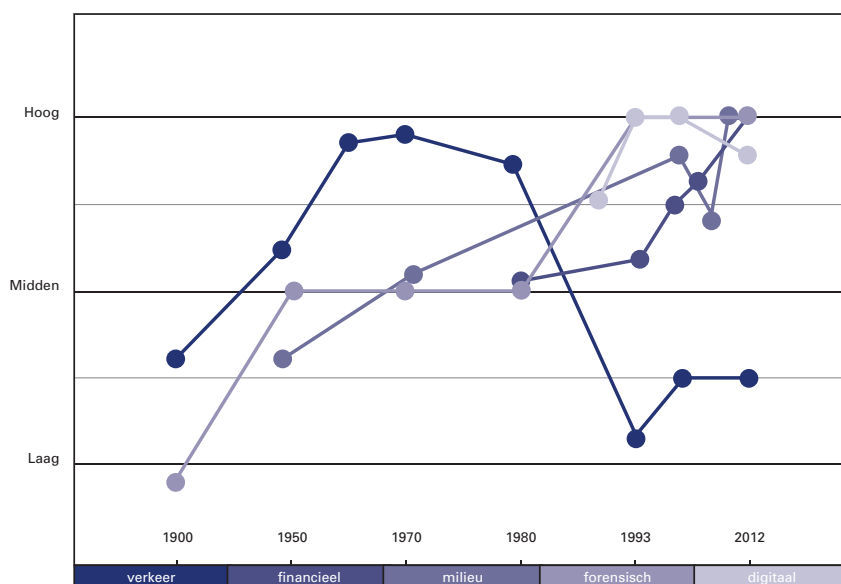
8.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken hebben inzicht gegeven in de ontwikkelingen in de wijze waarop bepaalde politietaken zijn georganiseerd en de factoren die daaraan ten grondslag hebben gelegen. In dit hoofdstuk kijken wij naar de rode draden die wij onderkennen binnen de verschillende taken of thema's, zodat uitspraken kunnen worden gedaan 'over de thema's heen'. We beginnen het hoofdstuk met een totaalbeeld van (de)specialisatiebewegingen (§8.2). Vervolgens bespreken we welke factoren deze bewegingen (vooral of ten dele) lijken te verklaren (§8.3). We sluiten het hoofdstuk af met onze overwegingen ten aanzien van de ambities en de werkelijkheid inzake (de)specialisatie, in het licht van het onderzoek (§8.4).

8.2 Politietaken in ontwikkeling

De ontwikkelingen in (de)specialisatie van de thema's en taken die in de eerdere hoofdstukken zijn besproken, zijn schematisch weergegeven in figuur 8.1.

Figuur 8.1 laat zien dat iedere taak in kortere of langere tijd zijn eigen ontwikkeling heeft doorgemaakt. De ontwikkelingen vallen soms min of meer samen, terwijl ze ook bijna omgekeerd kunnen zijn. Voor Verkeer geldt bijvoorbeeld dat de voornaamste specialisatietendens tussen 1950 en 1970 heeft plaatsgevonden, terwijl Financieel en Digitaal daar op dit moment nog middenin zitten. Het thema Milieu is wat heen en weer gegaan tussen specialisatie, despecialisatie en weer terug naar wat meer specialisatie. De reorganisatie van 1993 is voor veel thema's een kantelmoment in de ontwikkeling, maar de consequenties per thema kunnen fors verschillen: voor Verkeer betekende de reorganisatie ondubbelzinnig despecialisatie, terwijl voor bijvoorbeeld Forensisch een verdere specialisatietendens is ingezet (die mede mogelijk werd gemaakt door de schaalvergroting die het gevolg was van de reorganisatie).

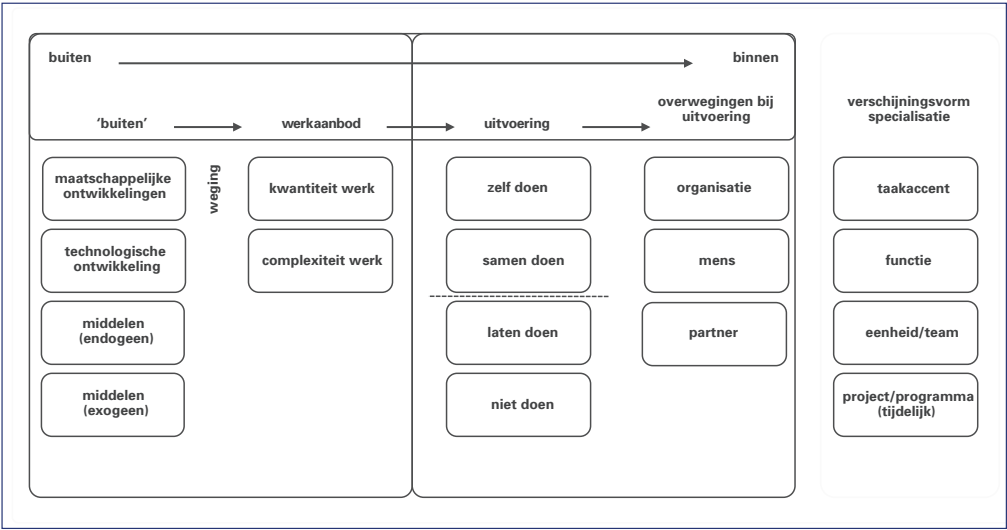


Figuur 8.1: Ontwikkelingen specialisaties

De figuur laat ook zien dat de Opsporing in algehele zin zich op dit moment in een periode van (verdere) specialisatie bevindt, een tendens die voorafgaand aan de vorming van de Nationale Politie is ingezet en die met de vorming van de Nationale Politie wordt gecontinueerd. Het onderscheid tussen tactische en technische Opsporing doet geen recht meer aan de diversiteit die de opsporingspraktijk vandaag de dag rijk is. De algemene tactiek verliest aan betekenis, niet alleen ten opzichte van de Forensische Opsporing, maar zeker ook op andere specialistische vakgebieden. Hierbij tekent zich tevens een enigszins paradoxale situatie af. Waar men aan de ene kant streeft naar een brede verankering van methoden als financieel en digitaal researcheren in de politieorganisatie, kiest men aan de andere kant de weg van toenemende specialisatie in bijvoorbeeld aparte opsporingsteams. Hier komen wij later in dit hoofdstuk op terug.

8.3 Factoren die er meer en minder toe doen

Een van de kernvragen van deze studie is welke factoren (de)specialisatie van politietaken in ons land beïnvloeden. In hoofdstuk 2 is een onderzoeksmodel gepresenteerd (figuur 2.1), waarin verschillende typen factoren zijn opgenomen. Dit model hebben wij gebruikt om betekenis te geven aan de ontwikkelingen die zich ten aanzien van de verschillende politietaken hebben voorgedaan.



Figuur 8.2: Elementen afweging specialisatie

Hierna gaan wij in op elementen uit het model zoals deze uit ons onderzoek naar voren komen.

8.3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

De relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en (de)specialisatie van politietaken is minder direct en lineair dan menigeen zou denken. Wie verwacht dat de politie met de inrichting van politietaken per definitie meebeweegt met ontwikkelingen in de maatschappij, komt enigszins bedrogen uit. Deze ontwikkelingen zijn van belang, maar zeker niet allesbepalend. In veel

gevallen zijn ze niet meer dan de context waarbinnen andere factoren hun stempel op de inrichting drukken.

Het politiewerk wordt midden in de dynamiek van de samenleving uitgevoerd. Dit impliceert dat de politie wordt geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat dan in het bijzonder om ontwikkelingen in de aard en omvang van criminaliteit. Hierbij is het van belang om onderscheid te maken tussen de wijzen waarop deze confrontatie plaatsvindt. Wij onderkennen drie manieren:

- 1 confrontatie vanuit uitvoeringspraktijk politie;
- 2 confrontatie door burgers en rechtspersonen;
- 3 confrontatie door (fenomeen)onderzoek.

De eerste wijze waarop de confrontatie plaatsvindt, is door middel van de uitvoeringspraktijk. Voor de politie, als frontlijnorganisatie, is kenmerkend dat een deel van de medewerkers op straat en soms achter de voordeur waarneemt wat er zich afspeelt in de wijk, de buurt, de maatschappij. De politie ‘ziet’ – in meer of mindere mate – wat zich in de samenleving voltrekt (zie ook Landman, 2009).

Ten tweede worden burgers en rechtspersonen geconfronteerd met criminaliteit. Zij kunnen hiervan melding of aangifte doen. Dit wil zeggen dat de samenleving de politie – in meer of mindere mate – ‘vertelt’ wat er op het gebied van criminaliteit speelt. Dit gebeurt veelal individueel, maar soms geven bepaalde groepen in de samenleving collectief een signaal af, zoals marktpartijen en dat in de jaren negentig op het gebied van fraude deden.

De derde wijze waarop de confrontatie met ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit plaatsvindt, is door middel van (fenomeen)onderzoek door de politie of andere partijen. Dit wil zeggen dat inzichtelijk wordt gemaakt in welke mate een bepaald crimineel fenomeen plaatsvindt. De noodzaak om dit te doen is vooral groot bij delicten waarvan door de bank genomen geen aangifte wordt gedaan, omdat deze zich aan het zicht van burgers onttrekken, dan wel omdat burgers zich niet geroepen voelen om aangifte te doen. Ook voor politiemensen zijn ze veelal niet zomaar waarneembaar. De aard en omvang van dit soort ‘haaldelicten’ moeten dus door middel van onderzoek inzichtelijk worden gemaakt.

Maatschappelijke ontwikkelingen die naar de politie worden gebracht, zijn in de praktijk eerder en een krachtigere aanleiding tot specialisatie dan fenomeenonderzoek. Ze representeren soms een werkelijkheid waar de politie ‘niet omheen kan’. De groei van het bovenlokale verkeer in de jaren vijftig, de

opkomst van het hacken, maar ook de groeiende zorgen van marktpartijen over fraude: het zijn voorbeelden van maatschappelijke ontwikkelingen die aanleiding zijn geweest voor specialisatie. Het omgekeerde is ook gebeurd: de toename van de verkeersveiligheid heeft mede bijgedragen aan despecialisatie op het gebied van verkeer. De relatie tussen dit type maatschappelijke ontwikkelingen en (de)specialisatie is echter veelal indirect en daarnaast niet gegarandeerd. Wanneer bijvoorbeeld vanuit een breder perspectief naar digitalisering van de samenleving wordt gekeken, dan valt op dat de politie hier relatief traag op reageert. Bij een dergelijke constatering is het van belang om onderscheid te maken tussen ‘woorden’ en ‘daden’: in uiteenlopende notities heeft de politie op de verschillende thema’s blijk gegeven van oog voor maatschappelijke ontwikkelingen. De doorvertaling in de organisatie sloot echter niet altijd (direct) aan bij de ambities.

Het ‘verborgen’ werkaanbod van de politie heeft minder impact op specialisatie dan dat wat naar de politie toe komt, omdat er niet direct een belanghebbende ‘achter’ zit. Een belang (hebbende) is noodzakelijk om de politie te bewegen naar het fenomeen of thema te kijken en de ontwikkeling zichtbaar te maken, alvorens erop gereageerd kan worden. Zo is er ten aanzien van Milieu – in het verleden – nauwelijks onderzoek gedaan naar de aard en omvang van milieucriminaliteit. Het waren incidenten die deden vermoeden dat er een ‘probleem’ was en die veelal aanleiding waren voor breder (fenomeen)onderzoek (zie §8.3.2). Voor financieel-economische criminaliteit geldt deels hetzelfde, al zijn er inmiddels uiteenlopende signaleringssystemen, die maken dat dit fenomeen gemakkelijker bij de politie terechtkomt.

Met het bovenstaande willen wij duidelijk maken dat de politie zich soms moeizaam kan verhouden tot de fenomenen die zij moet bestrijden. Er is, ondanks de eigen profilering als frontlinieorganisatie midden in de maatschappij, niet altijd sprake van alertheid ten opzichte van maatschappelijke ontwikkelingen. Een groter punt is echter gelegen in de daadwerkelijke doorvertaling van maatschappelijke ontwikkelingen naar de organisatie en uitvoering van politietaken. Die doorvertaling loopt door de bank genomen moeizaam. Op papier lukt het de politie gemakkelijker om zich rekenschap te geven van de betekenis van maatschappelijke ontwikkelingen dan in de praktijk. De signalering van maatschappelijke ontwikkelingen en de betekenisgeving aan die ontwikkelingen vanuit de rol van de politie in de samenleving, hebben namelijk niet per definitie organisatorische consequenties, terwijl dit geregeld wel het streven van de politie is (zie ook §8.3.6).

Het voorgaande kan resulteren in een mismatch tussen de kenmerken van maatschappelijke fenomenen en de kenmerken van de politieorganisatie. Op het gebied van Milieu is een dergelijke mismatch bijvoorbeeld goed zichtbaar. Het fenomeen vraagt om het inwinnen van informatie in de bovenwereld, terwijl de informatieverzameling van de politie oorspronkelijk op de onderwereld is gericht. Op meerdere gebieden doen zich zulke mismatches voor: wat het fenomeen vraagt, verhoudt zich dan niet goed tot de dominante manier van werken van de politie. Het kost de politie veel moeite om haar been in dit soort gevallen bij te trekken. De stelling dat de buitenwereld leidend is voor de inrichting van de politieorganisatie gaat simpelweg niet op. Wel lijkt er een sterk verband te zijn tussen de thematieken waar de buitenwereld om vraagt en waar de politie zich op richt.

8.3.2 Incidenten die leiden tot maatschappelijke onrust

Maatschappelijke of institutionele ontwikkelingen manifesteren zich soms in incidenten die tot maatschappelijke onrust leiden. Dit wil zeggen dat een specifieke gebeurtenis doet vermoeden dat er een bredere trend ‘achter’ zit, die naar aanleiding van een incident nader wordt onderzocht (zie ook de vorige paragraaf).³⁵ Hierbij kan worden gedacht aan de Lekkerkerk-affaire, die duidelijk maakte dat het illegaal storten van chemisch afval op grote schaal had plaatsgevonden (zie hoofdstuk 5).

De analyses van de verschillende taken of thema’s maken duidelijk dat incidenten ertoe doen. Incidenten die tot maatschappelijke onrust leiden, voeden de politiek-bestuurlijke noodzaak tot het nemen van maatregelen. De politie is bij uitstek een organisatie die wordt beïnvloed door de bestuurlijke druk tot actie, die na incidenten veelal de kop opsteekt. De taken van de politie moeten immers bijdragen aan een maatschappelijke toestand waarvan eigenlijk per definitie te weinig sprake is: een veilige samenleving. De druk op de politie wordt aanzienlijk groter naarmate er aanwijzingen zijn dat een incident inderdaad een uiting is van een groter, tot dan toe (deels) verborgen gebleven probleem, dat moet worden aangepakt.

De maatregelen die bestuurders (gevoed door hun ambtenaren) voorstellen, al dan niet gestimuleerd of geïnitieerd door de politietop, hebben in de meeste

35 Dit hoeft overigens niet zo te zijn. Soms staan incidenten ook ‘gewoon’ op zichzelf.

gevallen ook betrekking op de kwantiteit en kwaliteit van de capaciteit die beschikbaar is voor de politietaak die aan het incident raakt. Dit wil concreet zeggen dat de politie wordt opgedragen om meer te doen aan een bepaald onderwerp: meer capaciteit, meer expertise, meer samenwerking. Het zijn de enigszins voorspelbare bestuurlijke beloftes die na een incident worden geuit. Incidenten werken op deze manier specialisatie in de hand. De Zandvoortse kinderpornozaak, de TCR-affaire, de Schiedammer parkmoord, de Lekkerkerk-affaire, de Amsterdamse zedenzaak: ze hebben geleid tot meer specialisatie binnen de politie.

De genoemde voorbeelden zijn niet toevallig. We treffen de relatie tussen incidenten en specialisatie vooral aan bij de digitale politietaak, de politie-milieutaak en de forensische taak. Op de verkeerstaak en de financiële taak is deze relatie minder zichtbaar, al speelt bij laatstgenoemde de IRT-affaire op de achtergrond ongetwijfeld een rol. Ten aanzien van de relatie kan verder worden opgemerkt dat deze in het ene geval een direct karakter heeft, zoals in geval van forensisch onderzoek na de Schiedammer parkmoord, terwijl in het andere geval de relatie meer indirect is, zoals de doorwerking van de Lekkerkerk-affaire in de handhavingsorganisatie van de politie.

Incidenten kunnen worden gezien als katalysator van de prioriteit die binnen de politie aan een bepaald thema of een bepaalde taak wordt toegekend. Ze beïnvloeden het debat over de prioriteiten van de politie en bieden daarmee de grond waarop specialisatie kan gedijen. Het geven van prioriteit aan bepaalde fenomenen kan namelijk het gemakkelijkst worden gegarandeerd door er specifieke capaciteit aan te koppelen. Dus dat is wat er vaak gebeurt. Er zijn dan vervolgens aanvullende maatregelen nodig om de specialisatie daadwerkelijk te realiseren. Dit betekent dat incidenten een belangrijke factor zijn, maar dat deze factor niet de meest directe relatie met specialisatie lijkt te hebben.

8.3.3 Beschikbare technologie voor de taakuitvoering

Het werk van de politie wordt op twee manieren beïnvloed door ontwikkelingen op het gebied van technologie. Technologische ontwikkelingen zijn in de eerste plaats van invloed op de fenomenen die de politie bestrijdt. Technologie verschijnt in relatie tot het politiewerk dan als een exogene factor: men heeft ermee te ‘dealen’. Daarnaast kunnen technologische ontwikkelingen worden benut bij de uitvoering van het politiewerk. Het is dan een endogene factor:

men kan er gebruik van maken bij de uitvoering van het politiewerk. Maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden (de)specialisatie dan op een andere wijze dan bij de eerste situatie. Daarom wordt hieraan apart aandacht besteed.

Het gebruik van technologie voor het politiewerk is niet nieuw. De komst van auto's, computers, mobiele technologie: het heeft allemaal zijn impact gehad op de uitvoering van het politiewerk (zie o.a. Stol, 1996; Manning, 2007). Daarom is het ook niet verwonderlijk dat technologische ontwikkelingen van invloed zijn op de organisatie van het politiewerk en het daaraan verbonden vraagstuk van (de)specialisatie. Deze invloed is vooral zichtbaar op het gebied van forensische opsporing, de digitale opsporing en in mindere mate met betrekking tot de verkeerstaak.

Technologie kan leiden tot zowel specialisatie als despecialisatie. Hoewel het eerste vooralsnog meer voorkomt dan het tweede, vinden wij het van belang om aan beide verschijnselen aandacht te besteden.

In het eerste geval, specialisatie, vereist de beschikbaarheid van nieuwe technologie een niveau van kennis en kunde dat om een vorm van specialisatie vraagt. Op het gebied van forensisch onderzoek was deze tendens in de afgelopen tien jaar duidelijk zichtbaar. De mogelijkheden die nieuwe technologieën op het gebied van forensisch onderzoek bieden, hebben geleid tot het ontstaan van zeer uiteenlopende disciplines binnen het forensisch onderzoek. Op het gebied van digitaal rechercheren doet zich eenzelfde ontwikkeling voor, bijvoorbeeld als het gaat om het uitlezen van computers en netwerken voor het vinden van digitale sporen.

De omgekeerde tendens, despecialisatie, doet zich echter ook in toenemende mate voor, dan wel gaat zich in toenemende mate voordoen. Zo is het DNA-onderzoek in de afgelopen jaren aanzienlijk minder complex geworden dan bij aanvang van deze techniek, en op korte termijn wordt het mogelijk om aangetroffen sporen al op de plaats delict te analyseren. Op het gebied van digitaal rechercheren wordt als gevolg van steeds makkelijker toegankelijke software het uitlezen van telefoons steeds eenvoudiger. Deze voorbeelden illustreren hoe technologie het werk minder complex kan maken en daarmee een impuls kan geven aan despecialisatie. Deze despecialisatie vindt vooralsnog niet of nauwelijks plaats, maar wij verwachten dat dit in de nabije toekomst zal veranderen.

8.3.4 Ontwikkelingen in wetgeving

In de uitwerking van de verschillende thema's of taken komt wetgeving naar voren als een factor die invloed kan uitoefenen op (de)specialisatie binnen de politie. Wetgeving kan leiden tot veranderingen in de strafbaarheid van bepaalde gedragingen (delicten), maar ook in de bevoegdheden die de politie heeft bij de bestrijding van bepaalde delicten of fenomenen. Dit kan er vervolgens toe leiden dat de politie behoefte heeft aan nieuwe of andere kennis en kunde om uitvoering te geven aan haar taak.

Bij de ontwikkeling van de specialisatie op de verschillende thema's heeft wetgeving in veel gevallen een rol gespeeld. Hierbij kan worden gedacht aan de wetgeving op het gebied van DNA-onderzoek en -gebruik in het kader van forensische opsporing aan het begin van het nieuwe millennium, de milieuwetgeving in de jaren zeventig, de verkeerswetgeving bij het opkomende verkeer (jaren twintig) en eind jaren zeventig opnieuw, de ontnemingswetgeving, de Wet computercriminaliteit aan het begin van de jaren negentig, enzovoort. Hierbij is het van belang te benadrukken dat de introductie van nieuwe wetgeving of wetswijzigingen in sommige gevallen werd gestimuleerd door of op zijn minst samenging met Europese afspraken. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken, dat nationaal zijn beslag heeft gekregen in de Wet computercriminaliteit II (2006).

Hoewel ministers met enige regelmaat lijken te denken dat wetswijzigingen 'automatisch' leiden tot een nieuwe werkelijkheid in de organisatie en uitvoering van het politiewerk, laat de politiepraktijk een genuanceerder beeld zien. Als we ontwikkelingen in wetgeving relateren aan (de)specialisatie binnen de politie, dan zien we veelal een vertraagde reactie. De ontnemingswetgeving en de Wet computercriminaliteit zijn hiervan voorbeelden, omdat ze laten zien dat nieuwe of 'betere' bevoegdheden niet per definitie leiden tot het daadwerkelijk gebruik ervan. De ontnemingswetgeving is op dit punt interessant, omdat de Tweede Kamer de toenmalige minister van BZK waarschuwde om niet naïef te zijn. Er werden – achteraf terecht – vraagtekens gesteld bij de mate waarin onder andere de politie toegerust was om het nieuwe instrumentarium effectief te gebruiken. De specialisatie die nodig was om tot effectief gebruik te komen, vond pas later plaats en werd weliswaar mogelijk gemaakt door de ontnemingswetgeving, maar er niet door gedreven. Kortom: wetgeving is in veel gevallen maar beperkt een drijvende factor voor (de)specialisatie geweest.

Het voorgaande neemt niet weg dat er ook voorbeelden zijn waarbij wetswijzigingen een meer directe invloed hebben op specialisatie. In deze gevallen gaat het vaak om wetswijzigingen waarop men binnen de politie met smart zat te wachten. De wetgeving op het gebied van DNA is hiervan een voorbeeld. Deze wetgeving heeft een impuls gegeven aan de verdere professionalisering van de forensische opsporing en de specialisatie op dit taakgebied. Kortom: in sommige gevallen is wetgeving een meer directe factor van betekenis voor specialisatie, maar deze voorbeelden zijn schaars in relatie tot de situaties waarin de politieorganisatie nog niet klaar was om de handschoenen op te pakken.

8.3.5 Geormerkt geld

De politieorganisatie heeft in essentie een grenzeloos werkaanbod, niet alleen omdat er genoeg werk naar haar toe komt, maar ook omdat er heel veel te halen is (zie §8.3.1). Vooral als er bereidheid en kunde zijn om goed te kijken naar wat zich in de samenleving afspeelt. Het in principe grenzeloze werkaanbod impliceert dat er altijd van verschillende kanten wordt getrokken aan de schaars beschikbare politiecapaciteit. Dit geldt niet alleen binnen, maar ook buiten de politieorganisatie, door gezagsdragers en (andere) stakeholders. De wijze waarop de politie primair is gefinancierd, geeft haar de autonomie om veelal zelf te bepalen waarvoor de capaciteit moet worden ingezet en dus ook waaraan een belangrijk deel van de financiële middelen wordt besteed. Deze financiering wordt een 'lumpsum' financiering genoemd. Er staat dan niet vast waaraan de financiële middelen moeten worden besteed; het geld is met andere woorden 'niet geormerkt'.

De historie lijkt uit te wijzen dat een lumpsum financiering geen prikkel is voor specialisatie. Integendeel: we zagen eerder dat met betrekking tot Milieu en financieel-economische criminaliteit de meest verregaande vormen van specialisatie plaatsvonden vanaf het moment dat de financiële middelen voor deze taken geormerkt aan politieorganisaties beschikbaar werden gesteld. Ook Verkeer kreeg (na de hoogtijjaren) pas weer speciale aandacht vanaf het moment dat er financiën voor beschikbaar kwamen. Dit oormerken betekent dat de financiële middelen moeten worden uitgegeven aan specifieke teams of functies en dat hierover in meer of mindere mate specifiek moet worden gerapporteerd. Politieorganisaties worden hierdoor verplicht om capaciteit aan te trekken of vrij te maken. De financiële middelen kunnen (in principe) niet op een andere wijze worden besteed.

Dat het ook de andere kant op werkt, hebben we onder andere gezien bij de politiemilieutaak. Toen het ministerie van VROM ten aanzien van Milieu de ‘oormerking’ losliet, maar de financiële middelen aan de politiekorpsen beschikbaar bleef stellen, verdween het geld in ‘de grote pot’ en werd het milieuspecialisme afgebouwd. Er werd gesproken over de ‘verdamping’ van de gelden van het ministerie van VROM. De toenmalige minister van VROM voelde zich daardoor genoodzaakt de ‘gelabelde’ financiering in ere te herstellen – en dit werd gedaan met meer kracht dan ooit tevoren (en in samenhang met een wijziging van de handhavingsstructuur). Hierdoor kreeg het milieuspecialisme een aanzienlijke impuls en ontstonden overal interregionale en regionale milieuteams.

Een andere, meer hybride variant heeft zich geuit bij de Verkeershandhavingsteams. Daarvoor kwam een separate geldstroom beschikbaar vanuit het OM en werden afspraken gemaakt over een gelijkblijvende inzet op Verkeer van de korpsen zelf. De intentie was om een impuls te bewerkstelligen: om de VHT’s duidelijk als ‘extra’ te zien. In de praktijk bleek echter dat de reguliere processen-verbaal op verkeershandhaving terugliepen. De aandacht voor Verkeer werd bij de korpsen zelf (nog) marginaler dan die al was. De specifieke uitkering holde de verkeersfunctie binnen de lumpsum uitkering als het ware uit.

Het bovenstaande maakt wat ons betreft duidelijk dat de wijze waarop de politie wordt gefinancierd een aanzienlijke invloed heeft op de mate waarin politietaken een specialistisch karakter kennen. Het is bij vrijwel ieder thema een van de meest dominante factoren – een factor die ook een belangrijk deel van de impact van intensiveringsprogramma’s verklaart: door financiële middelen te koppelen aan specifieke formatie ontstaat specialisatie in functies en teams. Dit mechanisme maakt ook duidelijk waarom lumpsum financiering niet zomaar tot veel specialisatie leidt. Specialisatie maakt namelijk minder flexibel, omdat capaciteit niet breed kan worden ingezet en de mogelijkheden om met capaciteit tussen prioriteiten te schuiven dan ook beperkt(er) is. Politiebazen hebben van oudsher echter de behoefte om zo veel mogelijk te kunnen schuiven, zodat zij kunnen inspelen op de diverse claims die door (lokale) gezagsdragers en andere stakeholders op de politiecapaciteit worden gelegd. Specialisatie is vanuit die optiek dus een weinig aantrekkelijk perspectief. Geoormerkt geld ‘dwingt’ echter tot specialisatie en is daarmee een factor van belang.

8.3.6 Tussen politiebeleid en rijksbeleid

In het verlengde van de invloed van incidenten en geld ligt de impact die bemoeienis van de rijksoverheid heeft. Op basis van de analyse van de vijf thema's concluderen wij dat het beleid van de rijksoverheid meer invloed heeft uitgeoefend op de organisatie van de politietaken dan het politiebeleid, zoals dat is opgesteld door de politietop.

Bij het doen van onderzoek naar de vijf (geselecteerde) politietaken zijn we gestuit op een groot aantal beleidsnotities en visies die door de politietop zijn opgesteld. Op sommige dossiers is er vrijwel om de vier jaar een nieuwe visie-notitie verschenen, vaak voorzien van mooi geformuleerde titels. Deze notities zijn veelal afkomstig van de RKC of van een van zijn voorgangers, de RHC of CPB, en kennen een enigszins vergelijkbare opbouw.

- Het belang van het thema of de taak wordt benadrukt, vaak in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen.
- Er worden knelpunten gesignaleerd in de wijze waarop de politie omgaat met de taak of het thema, vaak met de opmerking dat er ook veel positieve ontwikkelingen hebben plaatsgevonden.
- Er worden oplossingsrichtingen gepresenteerd, dikwijls aan de hand van modellen met verschillende niveaus, functionaliteiten en dergelijke. Deze modellen geven vaak invulling aan de organisatie van de taak en daarmee aan de mate van (de)specialisatie die als wenselijk wordt gezien.

Zoals gezegd is de wens tot integratie van een thema of taak in het 'gewone' politiewerk in vrijwel alle beleidsnotities aanwezig. Het is een soort dogma van de politietop: iedereen zou iets aan de taak of het thema moeten doen. Men pleit voor een generiek basisniveau met 'daarbovenop' specialistische functionaliteiten. Op basis van dit soort redeneringen ontstaat een organisatie-model, dat iedere politieorganisatie zou moeten implementeren.

Over de impact van het politiebeleid met betrekking tot de organisatie van de door ons onderzochte politietaken kunnen we relatief kort zijn: deze is zeer beperkt. De voorgestelde organisatie-modellen zijn nauwelijks werkelijkheid geworden en de vaak gewenste specialisatie vond op basis van het politiebeleid maar beperkt plaats. De uitwerking van het politiebeleid verschilde daarnaast sterk tussen de verschillende politieorganisaties. Al met al had de landelijke sturing op de specialisatie van politietaken relatief weinig betekenis. Er zijn op de verschillende dossiers uiteenlopende pogingen ondernomen, maar deze leidden veelal niet tot de gewenste (uniforme) inrichting. Men bleef het echter

proberen, wat ook de vele beleidsnotities verklaart. Kortom: bemoeienis van de politietop stond niet garant voor invloed op de organisatie van politietaken.

Voor bemoeienis van de rijksoverheid geldt een ander verhaal. Op de verschillende dossiers zijn er momenten waarop er als gevolg van bemoeienis van de rijksoverheid een specialistische beweging is ontstaan. Deze invloed is niet los te zien van de eerdere constatering met betrekking tot incidenten en financiering, maar verdient naar ons idee toch apart aandacht. Het kabinetsbeleid heeft namelijk simpelweg invloed gehad op de mate van specialisatie binnen de politie. Het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit*, de *Nota criminaliteitsbeheersing*, het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* en het veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen*: het zijn voorbeelden van beleidsnota's die op specifieke thema's impact hebben gehad. Tel daar de beleidsreacties op incidenten en evaluaties bij op en er ontstaat een gevarieerd geheel van rijksbeleid dat in de loop der jaren, in combinatie met financieringsarrangementen, zijn stempel heeft gedrukt op de specialisatie binnen de politie.

8.3.7 De institutionele context

In een behandeling van factoren die (de)specialisatie binnen de politie hebben beïnvloed, mogen andere partijen in het systeem van (strafrechtelijke) handhaving niet ontbreken. Ontwikkelingen die zich in de organisatie en het functioneren van deze partijen hebben voorgedaan, hebben namelijk op verschillende manieren – in meer of mindere mate – impact gehad op de (de)specialisatie binnen de politie. Dit lichten wij toe aan de hand van de twee (typen) organisaties die de (de)specialisatie binnen de politie het meest lijken te hebben beïnvloed: het OM en de BOD's.

In voorliggende studie richten we ons op (de)specialisatie bij de politie en is (de)specialisatie bij het OM slechts als relevante context aan bod gekomen. De specialisatie binnen het opsporingsdomein van de politie is echter in belangrijke mate gerelateerd aan de specialisatie binnen het OM. Ook het OM heeft een ontwikkeling van specialisatie doorgemaakt. De oprichting (2003) en doorontwikkeling van het functioneel parket (o.a. fraude en milieu) is in dit kader van belang, maar ook binnen de arrondissementen heeft specialisatie plaatsgevonden. Er zijn daar in de afgelopen jaren onder andere forensisch officieren en cyberofficieren aangesteld.

Op welke wijze beïnvloedt de specialisatie binnen het OM de specialisatie binnen de politie? Bij het formuleren van een voorzichtig antwoord op deze vraag moet ten eerste worden opgemerkt dat een belangrijk deel van de specialisatie binnen beide organisaties is veroorzaakt door rijksbeleid en daaraan gerelateerde gezamenlijke programma's. Milieu, fraude en forensisch onderzoek zijn voorbeelden hiervan. Wanneer we vervolgens specifiek kijken naar de wijze waarop het OM de specialisatie binnen de politie heeft beïnvloed, dan kunnen we constateren dat het OM de ene keer de politie min of meer tot specialisatie 'dwingt' – hierbij kan worden gedacht aan het BVOM en de VHT's –, terwijl het ook voorkomt dat de politie zich meer op een fenomeen gaat richten en door het aanbrengen van zaken het OM stimuleert tot specialisatie. In die zin kan niet worden gesteld dat de beïnvloeding uitsluitend eenzijdig is en dat de gezagsrelatie daarin dominant is.

Dan naar de BOD's. Vooral op het gebied van Milieu en de financiële taak heeft de relatie met de BOD's relevantie. De BOD's zijn inherent gespecialiseerd. Daarin ligt de kern van hun bestaansrecht. De BOD's hebben de specialisatie binnen de politie vooral beïnvloed als gevolg van de door de politie gevoelde concurrentie. Dit wil zeggen dat er momenten zijn geweest waarop de politietop zorgen had over de marginalisatie van de opsporingsfunctie van de politie ten opzichte van die van de BOD's, vanwege de toenemende deskundigheid van de BOD's op bepaalde terreinen. De angst voor het afnemend belang van de opsporingsfunctie van de politie was dan aanleiding om te specialiseren, dan wel in ieder geval een poging daartoe te ondernemen.

De factor concurrentie lijkt van meer verklarende waarde voor de specialisatie binnen de politie dan het functioneren van het bredere stelsel waarbinnen de politietaak wordt uitgevoerd. Hiermee bedoelen wij dat de wijze waarop de activiteiten van de politie worden georganiseerd veelal niet in samenhang wordt beschouwd met de activiteiten van de BOD's. Dit heeft wellicht iets te maken met de wijze waarop de politie naar de BOD's kijkt (concurrentie), maar lijkt vooral te worden beïnvloed door het verkokerde rijksbeleid. Zo werd bij de herinrichting van de strafrechtelijke milieutaak – geïnitieerd door de ministeries van Justitie en BZK – de nadruk gelegd op de organisatie van het OM en de politie en werd de taakuitvoering door de BOD's buiten beschouwing gelaten.

Het voorgaande punt maakt duidelijk dat keuzes rondom het al dan niet gespecialiseerd uitvoeren van politietaken nauwelijks in samenhang met de taakuitvoering door de BOD's worden gemaakt. Hier is al vaker op gewezen (ROB, 1999: 24):

‘Het lijkt moeilijk te ontkennen dat de huidige taakverdeling tussen de bijzondere opsporingsdiensten onderling en tussen hen en de politie voor een deel op toevallige factoren berust en er sprake is van “sluipende” ontwikkelingen waaraan een strategische, integrale visieontwikkeling ontbreekt.’

De (de)specialisatie binnen de politie is historisch gezien eerder beïnvloed door een gevoelde concurrentiestrijd met de BOD's – en de daarmee gepaard gaande angst voor uitholling van de politietaak ten gunste van de BOD's – dan door het perspectief van effectieve samenwerking en het belang van het oprekken van het organisatievraagstuk naar het niveau van het stelsel. In die zin is het een gemiste kans dat ook bij de vorming van de Nationale Politie de taakuitvoering van de BOD's buiten beschouwing is gebleven (zie ook Fijnaut, 2012).

8.3.8 De afwezigheid van organisatiekundige overwegingen

Wij startten ons onderzoek met de verwachting dat organisatiekundige overwegingen – samenwerkingsvaardigheid, taakverruiming, efficiëntie en dergelijke – een rol zouden spelen bij de keuzes die ten aanzien van de inrichting van politietaken worden gemaakt. Deze verwachting was ingegeven vanuit de idee van specialisatie zoals we die kennen in de private sector, waar zij juist is ingegeven door deze overwegingen. Denk aan de automobiellindustrie, waar medewerkers zich richten op slechts een klein onderdeel van het productieproces, of aan de telefoondesk van een aanbieder van telefonie- of televisieproducten, waar je via een keuzemenu bij een gespecialiseerde afdeling (verkoop, service of administratie) terecht komt. De laatste zijn voorbeelden van specialisatie die bijdragen aan een zo efficiënt mogelijke inrichting van processen. Voorbeelden die geheel passen in de huidige tijdgeest. Ook bij de politie wordt het begrip ‘efficiency’ de afgelopen jaren, ingegeven door reorganisatie- en bezuinigingsronden, veelvuldig gebezigd. Binnen ons onderzoek zijn wij echter niet geconfronteerd met doordachte afwegingen om taken al dan niet specialistisch weg te zetten. Met andere woorden: wij zijn geen koppeling tussen het efficiencyvraagstuk en (de)specialisatie tegengekomen. In feite blijkt op basis van ons onderzoek dat de rechterkant van ons theoretisch model (figuur 8.2) geen verklaarbare empirische basis kent. Afwegingen tussen taken zelf uitvoeren, samen uitvoeren, laten uitvoeren of niet uitvoeren hebben wij niet kunnen achterhalen. De politie is, zo zou men kunnen stellen, in feite uitsluitend gericht op het zelf uitvoeren van

taken. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in het thema FO, waar de ontwikkeling in beginsel extern van de grond is gekomen, maar de politie die al snel heeft willen omarmen en binnen de eigen organisatie heeft getrokken. Kwaliteit lijkt in de ogen van de politie alleen te kunnen worden geborgd wanneer de taken door de politie zelf worden verricht. Ook als de politie zich wel openstelt voor het verkennen van samenwerking met andere partijen (zoals binnen het thema Digitaal), wordt van de wederpartij verwacht dat deze zich aanpast aan de (eerdergenoemde, zie §8.3.1) dominante wijze van werken van de politie. Taken uitbesteden, niet oppakken of afstoten zijn dan ook geen begrippen die opgeld doen binnen de politieorganisatie.

Een afweging of taken wel of niet specialistisch zouden moeten worden weggezet, lijkt daarmee meer op actualiteit, opportuniteit en toeval te berusten dan dat er gegronde organisatiekundige overwegingen aan ten grondslag liggen. Van de meer recente taken en thema's uit dit onderzoek zou kunnen worden verwacht dat er een (maatschappelijke) kosten-batenafweging beschikbaar is ten aanzien van de organisatorische inrichting van het thema. Die hebben wij nergens aangetroffen. Tegelijkertijd is het begrijpelijk en verdedigbaar dat het politiesysteem, doordat het wordt geconfronteerd met een keur aan ontwikkelingen enerzijds en een schaarse capaciteit anderzijds, niet volledig kan worden geoptimaliseerd in de balans speciaal-despeciaal. Wanneer alle politietaken op een dergelijke wijze zouden worden benaderd en 'geoptimaliseerd', zou de politie niet alleen de (in §8.3.5) genoemde flexibiliteit verliezen, maar ook onbetaalbaar worden. Voor de eerdergenoemde lumpsum financiering is immers een vast budget beschikbaar. En dat budget is politiek (top-down) bepaald en niet van onderaf opgebouwd vanuit het werkaanbod. Desalniettemin zou het zuiver zijn wanneer de politie die taken die specialistische aandacht vereisen, organisatorisch gezien met overwegingen onderbouwt.

8.4 Tussen ambities en werkelijkheid

De taakopdracht van de politie is geformuleerd in artikel 3 van de Politiewet 2012. Deze opdracht is al decennialang hetzelfde: zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Het vraagstuk van (de)specialisatie gaat in essentie over de wijze waarop deze taak wordt georganiseerd.

Het onderscheid tussen de geüniformeerde dienst en de recherche is in essentie de eerste vorm van specialisatie die binnen de politie gestalte heeft

gekregen. Dit onderscheid is vandaag de dag nog steeds relevant, maar er zijn veel meer vormen van onderscheid bij gekomen. Bij de verschillende taken en thema's die door ons zijn onderzocht, zijn er weliswaar pendelbewegingen waar te nemen, maar de grote lijn is er door de bank genomen een van voortschrijdende specialisatie. De politietaak mag dan in wettelijke zin nog steeds dezelfde zijn als decennia geleden, in praktische zin is de politietaak veel gedifferentieerder geworden. Dit geldt in het bijzonder voor de handhaving van de strafrechtelijke orde. Die is omvangrijker en complexer geworden. Specialisatie verschijnt als antwoord daarop.

De omvang en complexiteit van de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde worden onder andere beïnvloed door de fenomenen die als criminaliteit worden gedefinieerd, en door de methoden die de politie kan of moet aanwenden om een crimineel fenomeen te bestrijden. Het Wetboek van Strafrecht is in de afgelopen decennia omvangrijker geworden. Er zijn steeds meer criminele fenomenen om in potentie te bestrijden. Deze criminele fenomenen strijden binnen de politieorganisatie om aandacht. De fenomenen die naar de politie toe komen, hebben het in deze 'strijd' per definitie gemakkelijker dan de fenomenen waarnaar de politie zelf op zoek moet. Er komt namelijk in principe genoeg naar de politie toe om de tijd mee te vullen. Fenomenen die de politie moet halen, delven dan gemakkelijk het onderspit.

De methoden die de politie kan of moet aanwenden om de criminaliteit te bestrijden – op welke wijze dan ook ('probleemgericht', 'incidentgericht') – bepalen in belangrijke mate de kennis en kunde waarover de politie moet beschikken. Ook voor de methoden die de politie kan of moet aanwenden, geldt dat er sprake is van een toename in de afgelopen decennia. Dat hebben de voorgaande hoofdstukken duidelijk gemaakt. Technologie speelt daarin een belangrijke rol, maar ook veranderende opvattingen over wat effectieve manieren zijn om criminaliteit te bestrijden.

Differentiatie in criminele fenomenen en opsporingsmethoden is de realiteit waarmee de politie moet omgaan. Deze studie laat zien dat de politie in deze omgang – in ieder geval in de periode voorafgaand aan de Nationale Politie – vrijwel voortdurend hetzelfde patroon doorloopt of wellicht beter: in hetzelfde patroon vastloopt. Dit patroon begint met het streven naar een brede inbedding. Dit wil, gechargeerd gesteld, zeggen dat het ideaal van de politie(top) is dat de generieke politieonderdelen zich op een breed palet aan criminele fenomenen oriënteren en zich in de uitvoering van de taak bedienen van een breed geheel aan methoden. In het kader van de milieutaak is gesteld dat de politie ook een

groene pet zou moeten hebben. Met betrekking tot financieel rechercheren is benadrukt dat deze methode de belangrijkste basis onder de Opsporing zou moeten worden. Ten aanzien van Digitaal is gesteld dat digitaal voor iedereen 'normaal' zou moeten zijn.

Het streven naar een brede inbedding vertaalt zich in de gedachte dat het generieke politiewerk moet worden ondersteund door specialistische onderdelen. Deze gedachte wil zeggen dat opsporingsonderzoeken worden gedraaid binnen de generieke onderdelen, maar dat deze onderdelen met extra kennis en kunde worden ondersteund. In het kader van Milieu kwam er een milieu-bijstandsteam. Op het gebied van financieel rechercheren ontstonden Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's). De woorden 'bijstand' en 'ondersteuning' illustreren dat het primaat ergens anders zou moeten liggen. De gedachte van het ondersteunen van generieke politieonderdelen pakt veelal echter anders uit: de generieke onderdelen komen onvoldoende aan de criminele fenomenen toe en van de gewenste methoden wordt onvoldoende gebruikgemaakt. De waan van de dag – 'brengzaken' – en de gebruikelijke routines in de aanpak domineren. De specialistische onderdelen gaan het daarom vervolgens zelf doen: zaken draaien. Op het gebied van de financiële politietaak kwam dit ook in de naamgeving tot uitdrukking: de 'O' van ondersteuning werd ingewisseld voor de 'R' van recherche.

Het gevolg van de specialisatie in aparte teams, al dan niet gevoed door mislukte ondersteuningsambities, is dat het ideaal van de brede inbedding op grotere afstand komt te staan. Op het moment dat er een apart team is voor een bepaald fenomeen of een bepaalde methodiek, hebben de generieke onderdelen meer de neiging het te laten liggen. Bij Verkeer werd dit duidelijk zichtbaar. De VHT's ontstonden omdat de despecialisatie van Verkeer na de reorganisatie van 1993 tot minder aandacht voor het thema had geleid. De VHT's hadden echter als effect dat de aandacht voor Verkeer in de generieke politieteams nog verder afnam. Verkeer is daarin niet uniek. Op het moment dat er een team is voor een bepaalde taak, zijn 'zij' daarvan, en hebben generieke onderdelen de neiging om die taak van het eigen bordje te laten vallen, of in ieder geval minder prioriteit aan de taak toe te kennen. Daarmee houdt een specialisme zichzelf gemakkelijk in stand: de noodzaak wordt gevoed om aparte aandacht voor de taak te organiseren.

Het streven van de politietop naar een brede inbedding van taken binnen de generieke organisatieonderdelen is begrijpelijk, maar niet realistisch. Dat streven wordt ook gevoed door ondersteuners, die de strategische top vanuit het eigen

specialisme van adviezen bedienen. Die adviezen representeren een 'ideale' situatie vanuit het eigen perspectief, die begint met de brede inbedding (basisteams, recherche) en vervolgens meer specialistisch wordt. De optelsom van dit soort discipline- of taakgebonden organisatiemodellen is voor de generieke politieonderdelen echter onhaalbaar. Hetzelfde mechanisme doet zich ook voor bij de vorming van de Nationale Politie. Zo worden aan de basisteams taken opgedragen die ze waarschijnlijk niet waar kunnen maken (zie Fijnaut, 2012).

Het probleem van het specialisatievraagstuk is dat het loslaten van het streven naar een brede inbedding niet zomaar een hoopvol perspectief is. Het verregaand specialiseren van politietaken zonder een bredere inbedding stimuleert het ontstaan van 'schotten' binnen de politie. De criminele fenomenen die de politie moet bestrijden, verhouden zich niet goed tot deze 'schotten'. De bestrijding van criminaliteit vraagt namelijk veelal om bijdragen vanuit verschillende disciplines. De oren en ogen op straat zijn bijvoorbeeld voor de bestrijding van veel criminele fenomenen van belang. Het lijkt daarom van belang om zowel selectief te zijn als te doseren. Dit wil zeggen dat ten eerste realistisch moet worden gekeken naar de haalbaarheid om bepaalde kennis en kunde breed te verankeren, en dat ten tweede die kennis en kunde, indien dat het geval is, gefaseerd moeten worden opgebouwd. Papier en praktijk moeten in wisselwerking dichter bij elkaar worden gebracht.

Literatuur

- AEF (1994). *Politie en milieu. Onderzoek naar opbouw en positie van de politiemilieuzaak*. Utrecht: AEF.
- Beleidsadviesgroep Computercriminaliteit (1996). *Op weg naar... digitaal rechercheren*. Visienota.
- Berg, E.A.I.M. van den (2007). 'Milieucriminaliteit binnen de context van organisatiecriminaliteit'. In: M.J.C. Visser & A. de Lange (red.). *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Berg, E.A.I.M. van den & R.J.J. Eshuis (1996). *Grootschalige strafrechtelijke milieuonderzoeken*. Den Haag: WODC.
- Berg, E.A.I.M. van den & W. Waelen (1991). *Politie en milieuwethandhaving*. Den Haag: WODC.
- Berkhout, R.M. (2007). 'Politie en verkeer'. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & P. 't Hart (2003). *Blauwe bazen; het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerckebosch.
- Breukers, J.M. (z.j.). *De verkeerstaak van de politie*. Via www.politiemuseum.nl.
- Breukers, J.M., J.A. Breukers-Drost & E.M. Plokker (z.j.). *De ontwikkeling van de researchetaak*. Via www.politiemuseum.nl.
- Broeders, A.P.A. (2004). 'Forensisch onderzoek van A tot Z'. In: *Justitiële verkenningen* 30-1, 20-38.
- Broer, W., C.C. Schreuder & C.D. van der Vijver (1987). *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem. Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Cachet, A. (1993). 'Reorganisatie van de politie: verrassend, imponerend en verontrustend'. In: *Openbaar Bestuur* 11-3, 22-27.
- Cachet, A. (1998). 'Maatschappelijke integratie van de politie'. In: A. Cachet, E.J. van der Torre & W. van Natiene (red.). *De blijvende betekenis van Politie in verandering*. Den Haag: Elsevier.

- Commissie-Franken (1987). *Informatietechniek en strafrecht. Rapport van de Commissie computercriminaliteit*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De tijd is rijp*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Commissie-Kalsbeek (1999). *Opsporing in uitvoering; uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie opsporingsmethoden*. Den Haag.
- Commissie-Posthumus (2005). *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord. Rapportage in opdracht van het College van procureurs-generaal*. Amsterdam.
- Commissie-Van Traa (1996). *Inzake Opsporing. Enquêtecommissie opsporingsmethoden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Coördinerend Politiebestuur (1990). *Handhaven of verliezen? Een milieubeleidsplan van de Nederlandse politie voor de negentiger jaren*. Den Haag.
- DHV (2002). *OM Strategie milieuhandhaving; een onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van fluctuaties in het aantal verdachten van milieudelicten*. Den Haag: WODC.
- DHV (2006). *Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving; vooronderzoek inzake implementatie nieuwe organisatie functioneel parket en politie*. Den Haag: WODC.
- Dobbelaar, J., D.J.M.I. Visser & E.R. Muller (2009). *Recherchewerk en forensische expertise; een verkenning*. Den Haag: COT.
- Domenie, M.M.L., E.R. Leukfeldt, J.A. van Wilsem e.a. (2013). 'Slachtofferschap van delicten met een digitale component en de rol van de politie'. In: *Tijdschrift voor de Politie* 75-2, 30-34.
- Faber, W. (2011). *Financieel-economische criminaliteit? We kunnen niet zonder*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Faber, W. & A.A.A. van Nunen (2002). *Het ei van Columbo? Evaluatie van het project Financieel Recherchen*. Oss: Faber organisatievernieuwing.
- Faber, W. & A.A.A. van Nunen (2004). *Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Faber, W., A.A.A. van Nunen & C. la Roi (2009). *Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing*. Amsterdam: Reed Business.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse politie*. Amsterdam: Boom.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2012). *Het Nationale Politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (2007). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.

- Goedvolk, M.R., M.C. van de Grift & B.M.W.J. Huitink (2010). *Onderzoek productiviteit forensisch assistenten*. Barneveld: Significat.
- Groen, C. (1980). *Specialisatie en verkeersafdelingen*. Apeldoorn: Nederlandse Politie-academie.
- Haagsma, J.H., T.M. Rümke, I. Smits e.a. (2012). *De sterkte van de arm: feiten en mythes. De ontwikkeling van de politiesterkte sinds 1994*. Apeldoorn/Utrecht: Politie & Wetenschap/AEF.
- Haren, E. van (2012). *De ontwikkeling van de wetgeving en handhaving van milieustrafrecht in Nederland*. Tilburg: Tilburg University.
- Have, B. van der (2006). *Forensisch onderzoek. Het NFI en de wetenschap tegen de misdaad*. Antwerpen/Amsterdam: L.J. Veen.
- Hellwig, C. & M. Ruitenbeek (2012). *Typisch Alex: 50 jaar verkeerspolitie op de autosnelweg*. Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten.
- Hulst, R.C. van der & R.J.M. Neve (2008). *High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders*. Den Haag: WODC/Boom Juridische Uitgevers.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2003). *De politieke verkeerstaak in Nederland. Een inventarisatie*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2006). *Opsporing bezocht: rapportage over de eerste fase van het onderzoek naar de kwaliteit van de politieke opsporingstaak*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Follow the money! Onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma FinEC Politie*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verkeerstoezicht (IBO-V) (1997). *Tijd voor toezicht*. Den Haag.
- Jacobs, M.J.G., M.Y. Bruinsma, J.W.M.J. van Poppel & J.A. Moors (2005). *Inzet, organisatie en kwaliteit van de forensisch-technische opsporing bij de politie in Nederland*. Den Haag/Tilburg: WODC/IVA Beleidsonderzoek en advies.
- Koops, B.J. (2012). 'De dynamiek van cybercrimewetgeving in Europa en Nederland'. In: *Justitiële verkenningen* 38-1, 9-24.
- Kor, R., G. Wijnen & M. Weggeman (2007). *Meesterlijk organiseren. Handreikingen voor ondernemende managers*. Deventer: Kluwer.
- Korps Landelijke Politiediensten (2012). *Nationaal dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst IPOL.

- Kouwenhoven, R.M., R.J. Morée & P. van Beers (2010). *Het districtelijk opsporingsproces: de black box geopend*. Amsterdam: Reed Business.
- Kruissink, M., C. Verwers & N. Dijkhoff (1998). *Organisatie van de recherchefunctie. Een inventarisatie in de 25 regiokorpsen*. Den Haag: WODC.
- Kurpershoek, J. (2012). 'Forensische opsporing gestroomlijnd'. In: *Blauw* 8-7, 30-33.
- Kwaliteitsbureau Politie (2010). *Evaluatie subsidiëring Milieu Expertise Centrum*. De Bilt: Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland.
- Landelijk Milieupertisecentrum Politie (2012). *Portfolio Milieucriminaliteit Nationale Politie, versie 2, augustus 2012*. Versterkingsprogramma Milieucriminaliteit.
- Landelijk Programmabureau Versterking Opsporing (2010). *Eindrapportage PVO, januari 2010; Landelijk beeld implementatie PVO bij de politie*.
- Landelijk Project Digitaal Opsporen (2004a). *Visie op digitaal opsporen*. Zoetermeer: LPDO.
- Landelijk Project Digitaal Opsporen (2004b). *Organisatie van digitaal opsporen*. Zoetermeer: LPDO.
- Landelijk Project Digitaal Opsporen (2005). *Digitaal opsporen; beleid inzake de bestrijding van criminaliteit in een gedigitaliseerde maatschappij*. Zoetermeer: LPDO.
- Landman, W. (2009). *Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren en adviseren*. Amsterdam: Reed Business.
- Manning, P.K. (2007). *The technology of policing. Crime mapping, information technology, and the rationality of crime control*. New York: New York University Press.
- Meershoek, G. & M. Krommendijk (2008). *Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken*. Den Haag: Reed Business.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & ministerie van Justitie (1998). *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & ministerie van Justitie (2006). *Landelijk kader Nederlandse politie 2007*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (1989). *Recht in beweging. Een beleidsplan voor justitie in de komende jaren*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *Nota criminaliteitsbeheersing. Investeren in een zichtbare overheid*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.

- Ministerie van Justitie & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Veiligheid begint bij voorkomen: voortbouwen aan een veiliger samenleving*. Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *De Nationale Cyber Security Strategie (NCSS)*. Den Haag.
- Mintzberg, H. (1991). *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Academic Service Economie en Bedrijfskunde.
- Mostert, M., P. Raaijmakers & D. Vreugdenhil (2010). *Witboek milieucriminaliteit. Wat er goed gaat in de opsporing van milieucriminaliteit*. Den Haag: Politie Nederland.
- Muller, E.R. & C.N.T. Otto (2007). 'Politie, OM en NFI: een complexe driehoeksverhouding'. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Nationale Cyber Security Strategie (2011). *Slagkracht door samenwerking*. Den Haag.
- Nationale Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*.
- Nelen, J.M. & V. Sabee (1996). *Het vermogen te ontnemen. Wetsevaluatie; fase 2*. Den Haag: WODC.
- Nelen, J.M. & V. Sabee (1998). *Het vermogen te ontnemen. Evaluatie van de ontnemingswetgeving; eindrapport*. Den Haag: WODC.
- Openbaar Ministerie (1990). *Strafrecht met beleid. Beleidsplan van het Openbaar Ministerie voor de jaren 1990-1995*. Den Haag.
- Pheijffer, M., J.G. Kuijl, A.Th.H. van Dijk & G.J.C.M. Bakker (1997). *Financieel rechercheren. Theorie en praktijk*. Deventer: Kluwer.
- Politie (2010). *Handreiking Politieverkeerstaak. Versie 17 november 2010*.
- Politieacademie/onderzoeksgroep (2001). *Politie en milieuhandhaving*. Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie.
- Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, P.J. van Koppen & E.R. Muller (2004). *Rechercheportret: over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Poot, C. de (2011). *Wetenschap op de plaats delict*. Apeldoorn/Amsterdam: Lectoraat forensisch onderzoek.
- Programma Aanpak Cybercrime (PAC) & Expertgroep Digitaal Opsporen (EDO) (2011). *De inrichting van Digitale Expertise bij de Nederlandse Politie*.
- Programma Financieel Economische Criminaliteit (2011). *De financiële aanpak in het nieuwe politiebestedel*.
- Programma Versterking Opsporing en Vervolgging (2005). *Versterking opsporing en vervolging. Naar aanleiding van het evaluatierapport van de Schiedammer parkmoord*.
- Projectgroep Organisatiestructuren (1977). *Politie in verandering*. Den Haag: Staatsdrukkerij.

- Raad van Hoofdcommissarissen (1995). *Politiemilieutaak 1995-1998. Groeiende prestatie, opbloeiende inspiratie*. Den Haag.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2002). *Politie en milieu 2000+. De politiemilieutaak in de jaren 2000-2002*. Den Haag.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2007). *Milieu in ontwikkeling. Politiemilieuplan 2011*.
- Raad van Hoofdcommissarissen (projectgroep Forensische Opsporing) (2004). *Spelverdeler in de opsporing. Een visie op forensische opsporing*.
- Raad van Hoofdcommissarissen (projectgroep Visie op de politiefunctie) (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Raad van Korpschefs i.o. (2009). *Verkeer in Ontwikkeling. Strategische Nota Politieverkeers-taak 2010-2012*. De Bilt.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (1999). *Bijzondere opsporingsdiensten*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Reenen, P. van (2012). *'Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht'*. Amsterdam: Reed Business.
- Ridder, J. de & N. Struiksma (2008). *De kern van de zaak? Eindrapport in het kader van de pilot kernbepalingen*. Den Haag: WODC.
- Ridder, J. de, M.J. Schol & N. Struiksma (2009). *Grip op milieuzaken; evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving*. Den Haag: WODC.
- Ruessink, B.H. (2007). 'Politie en milieuhandhaving'. In: C.J.F.C. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Schellen, J.A.J.M. (1978). *De politieverkeers-taak*. Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie.
- Spapens, T. (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en samenwerkingsrelaties*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Stol, W.Ph. (1996). *Politieoptreden en informatietechnologie – over sociale controle van politiemensen*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Stol, W.Ph. (2004). 'Trends in cybercrime'. In: *Justitiële verkenningen* 30-8, 76-94.
- Stol, W.Ph. (2010). *Cybersafety overwogen. Een introductie in twee lezingen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Stol, W.Ph., E.R. Leukfeldt & L.J.M. Boer (2012). 'Cybercrime en politie; een schets van de Nederlandse situatie anno 2012'. In: *Justitiële verkenningen* 38-1, 25-39.
- Stol, W.Ph., E. Leukfeldt & M. Domenie (2011). 'Internet and crime'. In: E. de Pauw, P. Ponsaers, K. van der Vijver, W. Bruggeman & P. Deelman (red.). *Technology-led policing*. Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.

- Stol, W.Ph., R.J. van Treeck & A.E.B.M. van der Ven (1999). *Criminaliteit en cyberspace: een praktijkonderzoek naar aard, ernst en aanpak in Nederland*. Houten: In-pact.
- Straver, R. (1998). 'Politie in verandering, een actuele boodschap!'. In: A. Cachet, E.J. van der Torre & W. van Natiyne (red.). *De blijvende betekenis van politie in verandering*. Den Haag: Elsevier.
- Struiksma, N., C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter (2012). *De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse Politie*. Groningen: Profacto.
- Tweede Kamer (1985-1986, 19 200, nr. 72), hoofdstuk XII (Ministerie van Verkeer en Waterstaat). Vaststelling begroting van uitgaven; Vaststelling begroting van ontvangsten.
- Tweede Kamer (2005-2006, 26671, nr. 24). Brief van 18 mei 2006 inzake wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met nieuwe ontwikkelingen in de informatietechnologie (computercriminaliteit II).
- Tweede Kamer (2007-2008, 28684, nr. 119). Brief van 6 november 2007 inzake het project Veiligheid begint bij voorkomen.
- Tweede Kamer (2007-2008, 31 200 VII, nr. 2). Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008.
- Tweede Kamer (2009-2010, 32 360 VII, nr. 1). Jaarverslag en slotwet ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009.
- Tweede Kamer (2010-2011, 32 500 VII, nr. 2). Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2011.
- Verrest, P.A.M. (2006). 'De strafbaarstelling van witwassen'. In: *Justitiële verkenningen* 32-2, 41-53.
- Verrest, P.A.M. & Y. Buruma (2006). 'Waarom pakken we het criminele geld niet gewoon af?'. In: *Justitiële verkenningen* 32-2, 54-66.
- Verschuur, C., R. de Vries, F. Kolkman & E. Loermans (2001). *Digitaal blauw. Aan de slag met digitaal onderzoeken*. Herijking Nationaal Actieprogramma. Beleidsadviesgroep Digitaal Onderzoeken.
- Vijver, C.D. van der (2004). 'De basispolitiezorg; ontwikkelingen, knelpunten en structuur'. In: F. Vlek, K. Bangma, K. Loef & E. Muller (red.). *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*. Zeist: Kerckebosch.
- Vijver, C.D. van der & J.B. Terpstra (2007). 'Organisatie en sturing van politiewerk'. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.

Digitale bronnen

home.zonnet.nl/tech.rech (site politie IJsselland)
nl.wikipedia.org/wiki/TCR-affaire
www.nederlandsforensischinstituut.nl
www.politiemuseum.nl
www.rijkspolitie.org
www.security.nl/artikel/43109/1/Politie_start_proef_met_cybervrijwilligers.html

Bijlagen

1 Geïnterviewde personen

W. Faber	Lector Financieel Economische Criminaliteit (Politieacademie)
H. Ferwerda	Directeur/onderzoeker Bureau Beke
F. den Hartog	Senior Beleidsadviseur Politieprofessie (Landelijke Eenheid)
E. van Hasselt	Landelijk Projectmanager Infrastructuur (Regionale Eenheid Midden-Nederland)
G. Houben	Teamleider Forensische Opsporing (Regionale Eenheid Midden-Nederland)
F. Janssen	Programmamanager Financieel Economische Criminaliteit (Landelijke Eenheid)
K. Jansz	Forensisch Expert, Programma FO (Landelijke Eenheid)
H. Klap	Programmamanager Programma Aanpak Cybercrime (Landelijke Eenheid)
F. Kolkman	Hoofd High Tech Crime Unit (Regionale Eenheid Oost-Nederland)
W. van Lankveld	Teamleider Nationale Recherche (Landelijke Eenheid)
C. Lussi	Informatierechercheur (Landelijke Eenheid)
G. Meershoek	Lector Politiegeschiedenis (Politieacademie)
C. de Poot	Lector Forensisch Onderzoek (Politieacademie/Hogeschool van Amsterdam)
T. Smakman	Coördinator Jeugd (Regionale Eenheid Amsterdam)
T. Spapens	Lector Milieucriminaliteit (Politieacademie)
K. Spee	Voormalig Landelijk Verkeersofficier (OM)
C. Spruijt	Beleidsmedewerker Milieu (Landelijke Eenheid)
E. Steenberg	Programmadirecteur Nationale Politie (Regionale Eenheid Oost-Nederland)
W. Stol	Lector Cybersafety (Politieacademie)
R. Willekens	Landelijk Programmamanager Milieu (Landelijke Eenheid)
F. Zuiderhoek	Persvoorlichter/woordvoerder (Landelijke Eenheid)

2 Afkortingen

ABRIO	Aanpak bedrijfsvoering recherche, informatiehuishouding en opleiding
ACC	Adviescommissie Criminaliteit
AID-DO	Algemene Inspectiedienst, Dienstonderdeel Opsporing
AOE	Aanhoudings- en Ondersteuningseenheden
AVD	Algemene Verkeersdienst
BCC	Bureau Computer Criminaliteit
BDE	Bureau Digitale Expertise
BDR	Bureau Digitale Recherche
BFE	Bureau Financiële Expertise
BFO	Bureau Financiële Ondersteuning
BLOM	Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijke Officier in het kader van de wet MOT
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BRT	Bovenregionale Rechercheteams
BVOM	Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CID	Centrale Informatiedienst
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CPB	Coördinerend Politieberaad
CRI	Centrale Recherche- en Informatiedienst
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
DLOS	Dienst Landelijke Operationele Samenwerking
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DNA	Desoxyribo nucleic acid (desoxyribonucleïnezuur)
DNR	Dienst Nationale Recherche
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
DROS	Dienst Regionale en Operationele Samenwerking
DRR	Dienst Regionale Recherche
FinEC	Financieel Economische Criminaliteit
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst
FIU	Financial Intelligence Unit
FO	Forensische Opsporing
FSO	Forensische teams Samenwerking in de Opsporing

FTO	Forensisch-technisch Onderzoek
GBD	Groep Bijzondere Diensten
GDR	Groep Digitaal Rechercheren
GGP	Gebiedsgebonden Politiezorg
HAVANK	Automatisch Vingerafdrukkensysteem Nederlandse Kollektie
HPO	Herziene Primaire Opleiding
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IFT	Interregionale Fraudeteams
IMT	Interregionaal Milieuteam
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IPOL	Dienst Internationale Politie-informatie
IRT	Interregionaal Rechercheteam
KIV	Kras-, Indruk- en Vormsporen
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LFSC	Landelijk Forensisch Service Centrum
LKNP	Landelijk Kader Nederlandse Politie
LMG	Landelijke Milieugroep
LPDO	Landelijk Project Digitaal Opsporen
LRT	Landelijk Rechercheteam
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing
MEC	Milieu Expertisecentrum
MIOT	Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam
MIP	Meerjarig Intensiveringsprogramma handhaving wetgeving chemisch afval
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIK	Nationaal Informatieknooppunt
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NPA	Nederlandse Politieacademie
NPI	Nederlands Politie Instituut
NR	Nationale Recherche
OM	Openbaar Ministerie
PAC	Programma Aanpak Cybercrime
PD	Plaats Delict
POS	Projectgroep Organisatiestructuren
PUmA	Programma Uitvoering met Ambitie
PV	Proces-verbaal

PVOV	Programma Versterking Opsporing en Vervolging
RAC	Recherche Adviescommissie
RBP	Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RIK	Regionaal Informatieknooppunt
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RKC	Raad van Korpschefs
RMT	Regionaal Milieuteam
SAS	Surveillancegroep Autosnelwegen
SBV	Sectie Bijzondere Verkeerstaken
SFO	Strafrechtelijk Financieel Onderzoek
SVO	Stukken Van Overtuiging
TCR	Tanker Cleaning Rotterdam
TD&I	Team Digitaal & Internet
TGO	Team Grootschalige Opsporing
THTC	Team High Tech Crime
TMC	Transport- en Milieucontrole
UMC	Unit Milieucriminaliteit
VHT	Verkeershandhavingsteam
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VROM-IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van VROM
WED	Wet Economische Delicten
WME	Wapens, Munitie en Explosieven
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende Magistratuur

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof. dr. H.G. van de Bunt
 Hoogleraar Criminologie
 Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr. drs. C. Bangma
 Districtschef Flevoland-Noord, Politie Eenheid
 Midden-Nederland
 Lid Commissie Politie & Wetenschap

 drs. P. Holla
 Hoofd Operatiën/plv. Politiechef Eenheid Noord-Holland

 mr. W.M. de Jongste
 Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek en
 Documentatiecentrum
 Ministerie van Veiligheid en Justitie

 prof. dr. P. van Reenen
 Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
 Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
 Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
 Politieacademie
 Arnhemseweg 348
 7334 AC Apeldoorn

 Postbus 834
 7301 BB Apeldoorn
 www.politeenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)

22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdriven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdriven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006

- 32b. Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006
- 32c. Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politie-academie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006
- 33. Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
- 34. De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
- 35. Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. 'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
- 37. Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
- 38. Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitie**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
- 39. Nog niet verschenen**
- 40. Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007

41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008
43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke geweldsbevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebesteding. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebesteding in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009

50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010
- 51a. **Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. **Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010
52. **Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
53. **Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
54. **Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
55. **Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
56. **Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
57. **De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
58. **Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011
- 59a. **De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. **Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
60. **De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012

61. **Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
62. **Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
63. **Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
64. **Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
65. **Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
66. **Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
67. **Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
68. **Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, met medewerking van: E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
69. **Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
70. **Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden.**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014

