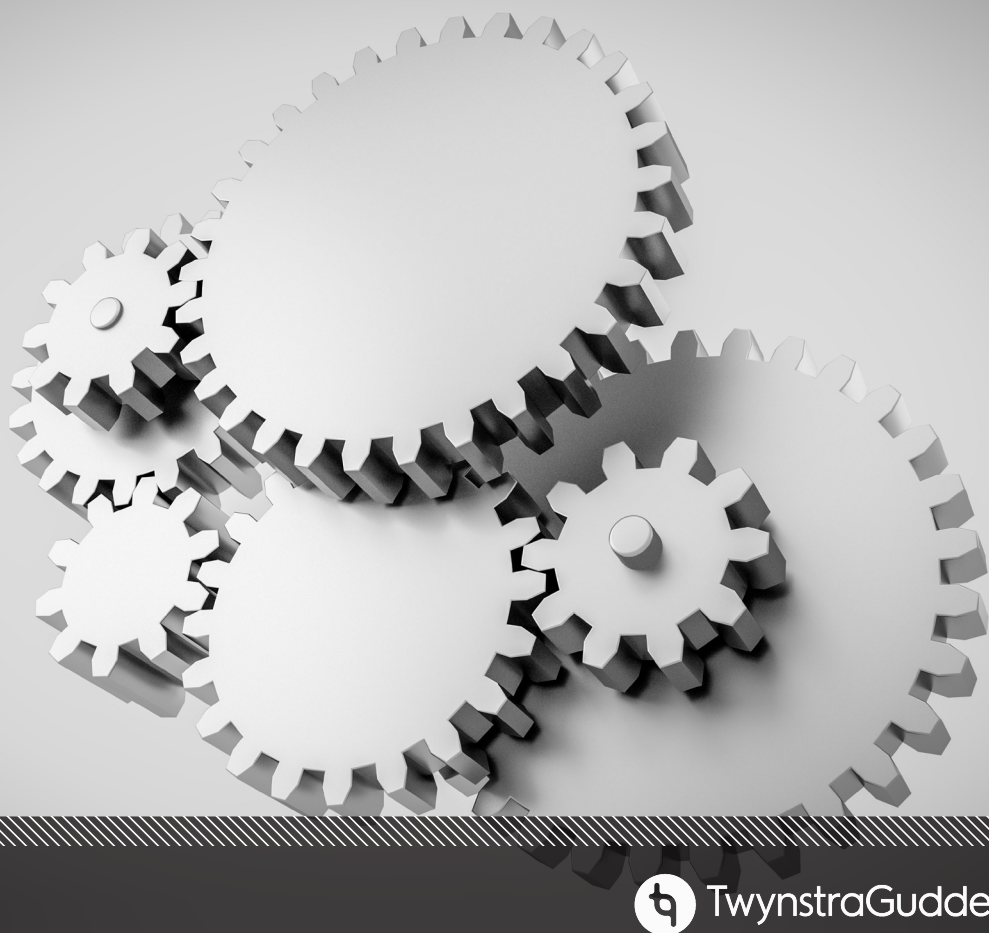


# Kijk naar het systeem

*Begrijpen en beïnvloeden van opsporingspraktijken*

W. Landman, R.M. Kouwenhoven, M. Brussen



TwynstraGudde

**Kijk naar het systeem**



# Kijk naar het systeem

## Begrijpen en beïnvloeden van opsporingspraktijken

*W. Landman*

*R.M. Kouwenhoven*

*M. Brussen*



In opdracht van: het programma Politie en Wetenschap van de Politieonderwijsraad.

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20025

2500 EA Den Haag

tel.: (070) 378 98 80

website: [www.sdu.nl](http://www.sdu.nl)

Omslagontwerp: Joris Clappers | Elgersma Reclame en Media

Foto omslag: - Shutterstock

ISBN: 9789012405959

NUR: 600

© 2020 Sdu Uitgevers, Den Haag; Politie & Wetenschap, Den Haag; Twynstra Gudde, Amersfoort

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO, Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

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

# Inhoudsopgave

Voorwoord / 9

Lijst van afkortingen / 11

- 1. Beter begrijpen en krachtiger beïnvloeden / 13**
  - 1.1. Een (actie)onderzoek in ontwikkeling / 13
  - 1.2. Bestaand onderzoek naar opsporingspraktijken / 17
  - 1.3. Opbouw van dit boek / 20
  - 1.4. Gebruikte terminologie / 21
- 2. Aanpak en verloop van het onderzoeksproces / 23**
  - 2.1. Over de uitgangspunten bij de start van het onderzoeksproces / 23
  - 2.2. Over de selectie en setting van de drie rechercheteams / 26
  - 2.3. Over het actieonderzoek in de drie rechercheteams / 31
  - 2.4. Over het proces van theorieontwikkeling / 43
  - 2.5. Over de aanvullende dataverzameling / 49
  - 2.6. Leeswijzer bij het vervolg / 53
- 3. Kantelpunten in de ontwikkeling van opsporingspraktijken / 57**
  - 3.1. Kantelpunt een: despecialisering binnen opsporingspraktijken / 58
  - 3.2. Kantelpunt twee: regulering van opsporingspraktijken / 59
  - 3.3. Kantelpunt drie: probleemgerichtheid binnen opsporingspraktijken / 60
  - 3.4. Kantelpunt vier: informatiesturing binnen opsporingspraktijken / 61
  - 3.5. Kantelpunt vijf: hoger opgeleiden binnen opsporingspraktijken / 62
  - 3.6. Kantelpunt zes: herinrichting van opsporingspraktijken / 63
  - 3.7. Kantelpunt zeven: technologie binnen opsporingspraktijken / 64
  - 3.8. Reflectie: persistente vraagstukken / 65
- 4. De blauwe identiteit van opsporingspraktijken / 67**
  - 4.1. Vooraf: informatiewerk in opsporingspraktijken / 67
  - 4.2. Waarnemingen: over kwaliteit / 70
  - 4.3. Interpretaties: de blauwe identiteit van opsporingspraktijken / 79
  - 4.4. Gevolgtrekking: de blauwe identiteit en veranderambities / 84
  - 4.5. Blauwe identiteit in beeld / 92

<b>5.</b>	<b>De strafrechtelijke habitus van opsporingspraktijken / 93</b>
5.1.	Waarnemingen: over bestrijding / 93
5.2.	Interpretaties: de strafrechtelijke habitus van opsporingspraktijken / 104
5.3.	Tussendoor: maatschappelijke effectiviteit als streven / 112
5.4.	Gevolgtrekking: de strafrechtelijke habitus en veranderambities / 117
5.5.	Strafrechtelijke habitus in beeld / 123
<b>6.</b>	<b>De overlappende gelaagdheid in opsporingspraktijken / 125</b>
6.1.	Waarnemingen: over eigenaarschap / 125
6.2.	Interpretaties: de overlappende gelaagdheid in opsporingspraktijken / 131
6.3.	Gevolgtrekking: de overlappende gelaagdheid en veranderambities / 141
6.4.	Overlappende gelaagdheid in beeld / 148
<b>7.</b>	<b>De functionele ordening in opsporingspraktijken / 149</b>
7.1.	Waarnemingen: over samenwerken / 149
7.2.	Interpretaties: de functionele ordening in opsporingspraktijken / 158
7.3.	Tussendoor: kenmerken van georganiseerde criminaliteit / 168
7.4.	Gevolgtrekking: de functionele ordening en veranderambities / 172
7.5.	Functionele ordening in beeld / 178
<b>8.</b>	<b>De wankel balans in opsporingspraktijken / 179</b>
8.1.	Waarnemingen: over onvrede / 179
8.2.	Interpretaties: de wankel balans in opsporingspraktijken / 187
8.3.	Gevolgtrekking: wankel balans en veranderambities / 196
8.4.	Wankel balans in beeld / 200
<b>9.</b>	<b>De positionele betrekkingen in opsporingspraktijken / 201</b>
9.1.	Waarnemingen: over strijd / 201
9.2.	Interpretaties: positionele betrekkingen in opsporingspraktijken / 208
9.3.	Gevolgtrekking: positionele betrekkingen en veranderambities / 216
9.4.	Positionele betrekkingen in beeld / 218
<b>10.</b>	<b>Kijk naar het systeem / 219</b>
10.1.	Het (actie)onderzoek: een korte reconstructie / 219
10.2.	Begrijpen van opsporingspraktijken: de invloed van het systeem / 221
10.3.	Beïnvloeden van opsporingspraktijken: interveniër in het systeem / 230
10.4.	Tot slot: de meerwaarde en beperkingen van dit (actie)onderzoek / 236

**Literatuur / 239**

**Bijlage 1 Lijst met codes / 263**

**Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap / 291**

**Uitgaven in de reeks Politiewetenschap / 293**



‘The easy way out usually leads back in.’ (Senge, 1990: 60)

## Voorwoord

*‘... maar uiteindelijk komt verbetering van de situatie op de onderzoekers zelf aan. Zij kunnen de problemen van de politie niet oplossen, maar wel inzichten leveren die de politie zelf, burgers en bestuurders daarbij op weg helpen. Maar daarvoor moeten zij zich eerst wel weer de blik vanuit de samenleving eigen maken, theoretische noties ontwikkelen die scherpe diagnoses mogelijk maken, en met richtinggevende publicaties komen die al die partijen aanspreken. De politie zal hun daarbij niet de voet dwars zetten. Het vergt vooral vrijmoedigheid en verbeeldingskracht van hen zelf, gebruik van hun onderzoeksvrijheid.’ (Meershoek, 2019: 59).*

Bovenstaande passage vormt het slot van een artikel van Guus Meershoek met de titel ‘Bericht uit een fluwelen kooi’. Meershoek constateert dat politieonderzoekers in Nederland enerzijds intellectuele vrijheid hebben en in staat zijn om diep door te dringen in de politieorganisatie en anderzijds weinig gebruikmaken van deze mogelijkheden om te komen tot ‘vrijmoedige’ publicaties. Om maar met de deur in huis te vallen: wij hebben bij de uitvoering van dit (actie)onderzoek onze vrijheid, creativiteit en verbeeldingskracht gebruikt om te komen tot een (enigszins atypische) publicatie over opsporingspraktijken in Nederland. Wij hopen dat dit tot inzichten heeft geleid die de politie op weg helpen bij het beïnvloeden van opsporingspraktijken.

Vrijheid moet je ook gegund worden. Wij zijn Politie & Wetenschap als opdrachtgever, in persoon van Annemieke Venderbosch en Adriaan Rottenberg, dankbaar voor de vrijheid die wij hebben gekregen om op zoek te gaan zonder te weten waar deze zoektocht zou eindigen. Men heeft behoorlijk wat geduld moeten opbrengen. Ook daar zijn we dankbaar voor. Diep doordringen in de politieorganisatie – *research on the body* – is naar ons idee nodig om tot beter begrip van de politiepraktijk te komen. Dit is echter alleen mogelijk als je toegang krijgt en politiemensen openstaan voor de aanwezigheid van een (actie)onderzoeker. Wij zijn de drie researcheteams in het algemeen – en een aantal leidinggevend en rechercheurs in het bijzonder – heel dankbaar voor de mogelijkheid om met hen op te trekken. Dit heeft rijke data opgeleverd die in deze publicatie worden getoond. Deze data en onze interpretaties kunnen – in de woorden van Guus Meershoek – wellicht een beetje schuren, maar hopelijk botst het niet.

Toen deze publicatie haar afronding naderde, hebben diverse mensen meegelezen en ons van waardevolle feedback voorzien. Dit betreft in de eerste plaats de leescommis-

sie: Wim van Amerongen, Marion van Beek, Henk Ferwerda, Thijs Hazewinkel, Peter Klerks, Toine Spapens, Roel Wolfert en Andries Zoutendijk bedankt! Daarnaast willen wij Sander Huisman bedanken die eveneens heeft meegelezen en zijn gedachten met ons heeft gedeeld.

Wouter Landman  
Roderik Kouwenhoven  
Mirjam Brussen

## Lijst van afkortingen

ABRIO	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen
AMT	Algemeen Managementteam
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BOB	Bijzondere Opsporingsbevoegdheden
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BPZ	Basispolitiezorg
CRI	Centrale Recherche Informatie
CTER	Contra Terrorisme en Radicalisering
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DMT	Districtsmanagementteam
DR	Districtsrecherche
DRIO	Dienst Regionale Informatieorganisatie
DRR	Dienst Regionale Recherche
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
FR	Flexibel Rechercheren
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
HIC	High Impact Crime
IBT	Integrale Beroepsvaardigheidstraining
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IGO	Informatiegestuurde Opsporing
IGP	Informatiegestuurde Politie
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IPOL	Internationale Politie-Informatie
IRT	Interregionaal rechercheteam
KvK	Kamer van Koophandel

---

LFNP	Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie
LZOZ	Landelijk Zicht op Zaken
MEMO	Medewerkersmonitor
NLQF	Netherlands Qualification Framework
NPB	Nederlandse Politiebond
NPM	New Public Management
OCP	Operationeel Coördinatiepunt
OE	Operationeel Expert
OM	Openbaar Ministerie
OMG	Outlaw Motorcycle Gangs
OS	Operationeel Specialist (A, B en C)
OT	Observatieteam
OVC	Opnemen Vertrouwelijke Communicatie
PDC	Politiedienstencentrum
POR	Politieonderwijsraad
PV	Proces-verbaal
PVO	Programma Versterking Opsporing
PwC	PricewaterhouseCoopers
RBT	Recherchebijstandsteam
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
Tbs	Terbeschikkingstelling
TC	Teamchef
TGO	Team Grootschalige Opsporing
TLO	Teamleiding Overleg
TOV	Toekomstbestendig Opsporen en Vervolgen
USD	Unit Synthetische Drugs
VKL	Vaste Kern Leidinggevers
VSM	Viable System Model
Wo	Wetenschappelijk onderwijs

## 1. Beter begrijpen en krachtiger beïnvloeden

Opsporing staat ten dienste van de democratische rechtsstaat (zie Klerks, 2010).<sup>1</sup> In wetten is vastgelegd welke gedragingen voor de samenleving onacceptabel zijn en dus in strijd zijn met de wet. De meest schadelijke gedragingen hebben het karakter van strafbare feiten. Door strafbare feiten op te sporen, levert de politie een bijdrage aan de correctie van deze schadelijke gedragingen. Hierdoor kunnen burgers ervan overtuigd blijven dat zij in een rechtvaardige wereld leven (Van der Vijver, 1993). De correctie van strafbare gedragingen is daarmee essentieel voor de acceptatie van de maatschappelijke orde en de continuïteit van de democratische rechtsstaat.

De positie van de opsporing in het rechtssysteem heeft als consequentie dat er aan het functioneren van de opsporing – in termen van rechtmatigheid, kwaliteit en effectiviteit – door onder andere politiek en maatschappij veel waarde wordt toegekend. Indicaties dat de opsporing niet goed (genoeg) functioneert, zijn om die reden per definitie aanleiding tot een verandernoodzaak: men (politiek, bestuur, politieleiding) vindt dat de huidige opsporingspraktijken moeten worden beïnvloed, zodat er iets ‘beters’ ontstaat. Dit boek gaat in essentie over dat thema: het beïnvloeden van opsporingspraktijken. Het begrijpen van opsporingspraktijken gaat hier wat ons betreft aan vooraf. We hebben een (actie)onderzoek verricht om inzichten te verzamelen die (hopelijk) helpen bij ‘begrijpen en beïnvloeden’. In dit hoofdstuk wordt dit (actie)onderzoek ingeleid.

### 1.1. Een (actie)onderzoek in ontwikkeling

De aanleiding tot het (actie)onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit boek zijn de meest recente – en overigens geenszins nieuwe (zie hoofdstuk 3) – zorgen over het functioneren van de opsporing. Het startpunt voor deze zorgen ligt in 2015 toen Michiel Princen *De gekooide recherche* publiceerde. Dit boek van de ex-rechercheur bevat een kritische analyse van het functioneren van de opsporing. In de analyse van Princen (2015) worden vele oorzaken voor het (veronderstelde) gebrekkige functioneren van de opsporing behandeld, maar als kernoorzaak verschijnt de organisatiecultuur van de politie. ‘Het grootste probleem van de politie, ik kom er steeds meer achter, is de eigen cultuur binnen de politieorganisatie zelf’, aldus Princen (2015: 276). De cultuur binnen de politie in het algemeen en de recherche in het bijzonder zouden niet alleen het functioneren van de opsporing negatief beïnvloeden, maar ook noodzakelijke veranderingen

---

1 Deze alinea is in belangrijke mate gebaseerd op Klerks (2010).

belemmeren en daarmee het gebrekkige functioneren van de opsporing van continuïteit voorzien. Een vergelijkbare opmerking was enkele jaren eerder ook door Klerks (2010) gemaakt: de opsporing zou in haar wezenlijke structuur en cultuur *opmerkelijk resistent zijn tegen verandering*.

De analyse van Princen deed veel stof opwaaien. Het gevolg laat zich raden: het moest beter. De herijking van de vorming van de nationale politieorganisatie – die was bedoeld om alle veranderingsspanningen met betrekking tot het ‘vormingsproces’ van meer realiteitszin te voorzien – werd (ook) gebruikt om de veranderagenda uit te breiden (zie ook paragraaf 3.7). In die periode vond de uitvraag voor de Call 2015 van Politie & Wetenschap plaats. De actualiteit met betrekking tot de opsporing en onze recent opgedane ervaringen met actieonderzoek naar verandering in basisteams (zie Landman et al., 2015) waren aanleiding om een voorstel tot actieonderzoek binnen de (politie) opsporing in te dienen. We wilden – op een vergelijkbare manier als in de basisteams – de opsporing ‘indrukken’;<sup>2</sup> onderdeel worden van het dagelijks organisatieleven van een rechercheonderdeel, proberen bij te dragen aan verandering, vastleggen wat je dan allemaal tegenkomt en deze data conceptualiseren (zie ook paragraaf 2.1). In het onderzoeksvoorstel merkten wij op dat er weliswaar enige consensus leek te zijn over de (beperkende) rol die ‘recherchecultuur’ speelt bij het verbeteren van de opsporing, maar dat er tegelijkertijd sprake leek te zijn van een stevig gebrek aan handelingsperspectief om deze cultuur te beïnvloeden. ‘Princen (2015) pleit voor een cultuuromslag, maar daar blijft het eigenlijk ook wel bij’, zo valt in ons onderzoeksvoorstel te lezen. Hieruit volgde de doelstelling van het actieonderzoek: het verkrijgen van meer inzicht in ‘de’ cultuur van de recherche en het ontwikkelen van aangrijpingspunten om deze cultuur te beïnvloeden. Hierbij hadden we de volgende twee (globale) onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke patronen zijn kenmerkend voor de cultuur van de recherche?
- Welke manieren van handelen dragen bij aan het beïnvloeden van de cultuur van de recherche?

Met deze globale onderzoeksvragen als richtsnoer zijn we aan de slag gegaan (zie hoofdstuk 2). We hebben ieder zo’n dertig dagen doorgebracht in een researchteam. Daarnaast hebben we op andere plekken binnen de opsporing data verzameld en bestaand onderzoek naar het researchwerk uit binnen- en buitenland bestudeerd. Al met al heeft dat geleid tot heel veel puzzelstukjes. Zowel gelijktijdig als na het verzamelen van de data hebben we met deze stukjes gepuzzeld. En toch ook wel een beetje geworsteld. Welke betekenis geven wij aan wat wij (en anderen) hebben waargenomen? Met welke woorden kunnen we onze interpretaties het best uitdrukken? Hoe kunnen we de interpretaties het best thematiseren of ordenen?

2 Hierbij moet worden opgemerkt dat een van ons al het nodige onderzoek en andere opdrachten binnen de opsporing had verricht (Kouwenhoven et al., 2010; Kouwenhoven et al., 2013; Kouwenhoven & Kleijer-Kool, 2016).

Tijdens het puzzelen werd ons steeds duidelijker dat de oorspronkelijke doel- en vraagstelling *niet de essentie weergaven* van wat we aan het onderzoeken waren. De puzzelstukjes gingen over meer dan wat in veel definities onder cultuur wordt verstaan (zie bijvoorbeeld Martin, 2002). Tegelijkertijd was de data op het gebied van handelingsperspectief dun. De vraag naar beïnvloeding van 'de' rechnercultuur was op basis van het (actie)onderzoek niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Dit was vooral een uitvloeisel van de moeite die het ons en anderen in de rechteerteams kostte om (duurzaam) invloed uit te oefenen op 'hoe het gaat' (zie ook paragraaf 2.3). Als gevolg hiervan kwam in het (actie)onderzoeksproces de vraag 'waardoor gaat het zoals het gaat?' steeds centraler te staan. Ook kwam het besef dat we in de aanloop naar het actieonderzoek de culturele verklaring te veel als uitgangspunt hadden genomen. In die zin hebben we gaandeweg het onderzoeksproces *een stap terug gedaan*, ook voor wat betreft de ambitie om het beïnvloeden (handelingsperspectief) even centraal te stellen als het begrijpen.

De ontwikkeling die in de centrale vraagstelling van het (actie)onderzoek heeft plaatsgevonden, is een voorbeeld van hoe de vraagstelling zich naar het onderzoek heeft gevoegd (zie ook Van Twist, 1995). Dit is naar ons idee onder andere een gevolg van de open manier van actieonderzoek die we hebben gekozen: een rechteerteam ingaan en met politiemensen aan de slag gaan met de veranderingen die zij voor ogen hebben (zie ook paragraaf 2.1).<sup>3</sup> Met terugwerkende kracht kunnen we de (globale) vraagstelling van het (actie)onderzoek als volgt formuleren:

*Waardoor gaat het in opsporingspraktijken zoals het gaat en welke consequenties heeft dit voor het beïnvloeden van opsporingspraktijken?*

Alvorens nader in te gaan op onderzoek naar opsporingspraktijken en de positie van dit (actie)onderzoek in dit onderzoeksveld, is het van belang om het begrip 'opsporingspraktijken' te verhelderen. Dit doen we hier in (zeer) algemene zin. In het vervolg van het boek wordt duidelijk wat de meer specifieke kenmerken van opsporingspraktijken zijn<sup>4</sup>, want het zijn deze kenmerken die naar ons idee helpen bij het begrijpen van 'waardoor het gaat zoals het gaat'.

In dit (actie)onderzoek wordt opsporing opgevat als een (werk)praktijk:<sup>5</sup> iets dat dag in, dag uit in de wereld wordt gezet (zie Nicolini, 2012).<sup>6</sup> Het begrip 'praktijk' wordt

3 Dit deden we vanuit het idee dat 'cultuur' zich dan onvermijdelijk aandient en het werken aan concrete veranderingen vanuit die optiek altijd ook cultuur- of organisatieontwikkeling vraagt (zie Vermaak, 2009).

4 In die zin heeft 'praktijken' gefungeerd als een 'sentsizing concept' (Blumer, 1969): een attenderend begrip dat voorafgaand aan het onderzoeksproces niet precies is geoperationaliseerd, maar gedurende het onderzoeksproces nader is uitgewerkt of geoperationaliseerd. Dit past bij de door ons gehanteerde inductieve werkwijze (zie paragraaf 2.1).

5 Wellicht ten overvloede: praktijk wordt hier niet gebruikt als tegenovergestelde van theorie.

6 De theoretische stroming die zich bezighoudt met het beschrijven en analyseren van praktijken wordt *practice theory* genoemd (Schatzki, 2001; Nicolini, 2012). De aanduiding 'practice theory' doet wellicht vermoeden dat het één theorie of benadering is, maar niets is minder waar (zie ook Schatzki, 2001). Het is een divers landschap.



hierbij benaderd vanuit een holistische en dynamische invalshoek. Deze abstracte formulering kan aan de hand van een aantal aspecten worden verduidelijkt. In de eerste plaats worden menselijke activiteiten – zoals opsporingshandelingen – beschouwd in relatie tot de *context* waarin ze zijn ingebed. Een opsporingspraktijk heeft dus een breder bereik dan uitsluitend het opsporingswerk. Het gaat niet alleen om een verzameling of bundeling handelingen of activiteiten ('opsporen'), maar ook om het web van regels, gewoonten en routines waarin die handelingen worden uitgevoerd (zie ook Baart, 2018). Om het concreet te maken: wie opsporing benadert als een praktijk kan niet volstaan met het beschrijven van de strafrechtelijke oriëntatie in het handelen van rechercheurs zonder hierbij de context van het strafrechtelijke systeem in ogenschouw te nemen waarin die oriëntatie is ingebed en waaraan het handelen van die rechercheurs vervolgens ook weer bijdraagt.

In de tweede plaats worden *objecten* – bijvoorbeeld de inrichting van een werkruimte of een format voor een proces-verbaal – beschouwd als een onderdeel van de praktijk. In een praktijk gebruikt een mens gereedschappen die ook invloed uitoefenen op 'hoe het gaat'; objecten zijn even werkzaam als subjecten (zie ook Latour, 2005). In een praktijk gaat het om de interactie tussen mensen, objecten en context: een interactie die complex is, omdat veel elementen op elkaar inwerken. Bovendien heeft een praktijk bepaalde eigenschappen die alleen voor het geheel gelden; deze zijn niet terug te zien in de afzonderlijke personen, relaties of activiteiten. De holistische invalshoek in de praktijkbenadering komt overeen met het *systeemdenken*: het geheel is meer dan de som der delen (zie Kessener & Van Oss, 2019).

In de derde plaats is er in de praktijkbenadering aandacht voor de *historische situering* van praktijken. Een praktijk die op enig moment in de wereld wordt gezet, is altijd een uitvloeisel van een voorgaande praktijk en dit maakt een bepaalde ontwikkeling voor de toekomst zowel mogelijk als onmogelijk. Toegepast op het voorgaande: de constatering van Princen (2015) over de manieren van handelen binnen de recherche kunnen alleen worden begrepen wanneer ook oog is voor de historie (en daarin gemaakte keuzes) waarvan deze constatering een uitvloeisel zijn, terwijl de praktijken die hij heeft waargenomen tegelijkertijd de ene toekomst waarschijnlijker maken dan de andere toekomst. Er is *pad-afhankelijkheid*.

Naar onze indruk helpt een holistische invalshoek – waarin er niet alleen nadruk ligt op activiteiten of acties van mensen, maar ook op objecten, sociale context en de historische situering – bij het begrijpen van 'waardoor het gaat zoals het gaat'. Door gebruik te maken van de praktijkbenadering doen we een poging om voorbij de losse elementen te komen en zicht te krijgen op onderlinge samenhang (bijvoorbeeld tussen context en activiteiten). Dit maakt het allemaal ingewikkelder, maar ook meer 'levensacht' (zie Baart, 2018). De praktijk van opsporing is complex en moet dan ook als zodanig worden voorgesteld. Met dit (actie)onderzoek *proberen we die complexiteit inzichtelijk te maken* en bij te dragen aan theorieontwikkeling over opsporingspraktijken.

## 1.2. Bestaand onderzoek naar opsporingspraktijken

Onderzoek naar ‘hoe het gaat’ in opsporingspraktijken is niet nieuw, maar wel van recentere datum dan onderzoek naar het politiestraatwerk. Het (internationale) onderzoek naar het politiewerk is in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw aangevangen met onderzoek naar het optreden van geüniformeerde politiemensen (zie o.a. Banton, 1964; Bittner, 1967; Junger-Tas & Van de Zee-Nefkens, 1977; Punch, 1983; Rubinstein, 1973; Westley, 1970; Wilson, 1968).<sup>7</sup>

*‘Police researchers have traditionally concentrated their efforts on exposing the everyday realities of patrol work and the occupational culture of the lower ranks of the uniform branch.’ (Bacon, 2016:3).*

Het (internationale) onderzoek naar researchewerk is in de jaren tachtig van de vorige eeuw op gang gekomen (zie bijvoorbeeld Eck, 1983; Ericson, 1981; Hobbs, 1988; Manning, 1980). Het betreft onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In die periode kwam in Nederland onderzoek naar (onderdelen van) opsporingspraktijken nog niet of nauwelijks voor. Er werd door vooral het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) wel enig onderzoek verricht naar het functioneren van onderdelen van de opsporing, bijvoorbeeld onderzoek naar projectmatig rechercheren (Nuijten-Edelbroek & Ter Horst, 1980) en naar het functioneren van de Centrale Recherche Informatiedienst (Nuijten-Edelbroek & Slothouwer, 1988), maar in algemene zin kan worden gesteld dat wetenschappelijke kennis over opsporingspraktijken ontbrak. Dit gold in het bijzonder voor de opsporing van georganiseerde criminaliteit (zie bijvoorbeeld Fijnaut, 1985).

In de jaren negentig kwam hier langzaam verandering in. Als gevolg van de IRT-affaire was inzicht in opsporingspraktijken dringend gewenst (zie paragraaf 3.2). Het onderzoek van de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (1996) kan worden beschouwd als een mijlpaal op het gebied van onderzoek naar de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Aan het einde van de jaren negentig kwam daarnaast de *Monitor Georganiseerde Criminaliteit* van het WODC tot stand. In deze monitor worden grootschalige, afgesloten opsporingsonderzoeken systematisch geanalyseerd. De monitor geeft niet alleen inzicht in de aard van de georganiseerde criminaliteit, maar ook in de uitvoering van het opsporingsproces bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (zie onder anderen Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kleemans et al., 1998; Kleemans et al., 2002; Kruisbergen et al., 2012; Kruisbergen et al., 2018; Kruisbergen et al., 2019).

In 2004 verscheen *Rechercheportret* (De Poot et al., 2004). Deze publicatie kan worden beschouwd als een pioniersstudie op het gebied van (reactief) researchewerk in Nederland. In de periode daarna nam (de diversiteit in) het onderzoek naar opsporings-

<sup>7</sup> Een uitzondering is *Justice without trial* van Skolnick (1996) waarin (ook) de strafrechtketen en het researchewerk zijn onderzocht.

praktijken in ons land – mede als gevolg van Politie & Wetenschap en de oprichting van lectoraten bij de Politieacademie – toe. Hierbij valt op dat er meer variëteit ontstond en allerlei aspecten van opsporingspraktijken onderwerp van onderzoek werden. Het betreft *onder andere* onderzoek naar de inrichting en het verloop van het opsporingsproces op (voormalig) districtsniveau (Kouwenhoven et al., 2010), intelligencegestuurde opsporing bij georganiseerde criminaliteit (Bokhorst et al., 2011), het gebruik van specifieke opsporingsmethoden (Odinet et al., 2012), het leiderschap binnen de recherche (Van der Torre et al., 2013), de mentale weerbaarheid van rechercheurs (Sollie, 2017, 2018) en het gebruik van technologie binnen de opsporing (bijvoorbeeld De Gruijter, 2017; Mapes, 2017).

De toenemende aandacht in het wetenschappelijk onderzoek voor opsporingspraktijken neemt niet weg dat dat er in vergelijking met het politiestraatwerk nog steeds weinig onderzoek beschikbaar is (zie Brodeur, 2010; Kop, 2012; De Poot et al., 2004; Salet, 2015).<sup>8</sup> Ten aanzien van het onderzoek dat wel is uitgevoerd, valt (ons<sup>9</sup>) onder andere op dat veel onderzoek een beschrijvend karakter heeft.<sup>10</sup> Het gaat hierbij enerzijds om *portretonderzoek* waarin vooral wordt beschreven ‘hoe het gaat’ (bijvoorbeeld Van Leiden et al., 2014; De Poot et al., 2004; Van Wijk et al., 2017) en anderzijds om *knelpuntenonderzoek* waarin ‘hoe het gaat’ niet alleen wordt beschreven, maar ook wordt gewaardeerd en van adviezen wordt voorzien (bijvoorbeeld Huisman et al., 2016a; Kop & Van der Wal, 2011). Het knelpuntenonderzoek – dat gezien onze onderzoeksinteresse hier het meest relevant is – wordt gekenmerkt door reeksen van constatering over allerlei onderwerpen. Deze constatering worden onvermijdelijk uitgedrukt in woorden – zoals ‘traditioneel’ of ‘vrijblijvend’ – en deze woorden wijzen niet zelden op het onwenselijke karakter van ‘hoe het gaat’: waarden is vooral problematiseren. De constatering (problemen) worden in de regel niet voorzien van een verklaring: wat maakt dat deze toestanden worden aangetroffen? Gedurende het (actie)onderzoek zijn wij er steeds meer van overtuigd geraakt dat wij – de groep mensen die opsporingspraktijken analyseert – in de regel veel constateren en weinig begrijpen.

David & Marquis (2005) maken onderscheid tussen een ‘problem-driven approach’ en een ‘mechanism driven approach’. Bij een ‘problem-driven approach’ – die volgens hen dominant is in het onderzoek binnen organisaties<sup>11</sup> – ligt er veel nadruk op het opsommen van de toestanden die men in organisaties aantreft. Deze toestanden worden vaak gedefinieerd als problemen. Het risico van een ‘problem-driven approach’ is dat er

8 Hierbij moet worden opgemerkt dat de diversiteit binnen de opsporing groot is. Er zijn verschillende onderdelen die zich binnen de politieorganisatie met opsporing bezighouden of daar een bijdrage aan leveren. Bij een deel van deze onderdelen wordt vrijwel nooit onderzoek verricht (zie ook Fijnaut, 2012), zoals bij politieonderdelen die heimelijk werken.

9 Dit zijn onze constatering die zijn gebaseerd op de literatuurstudie (zie ook paragraaf 2.4).

10 Hierbij kan worden opgemerkt dat beschrijvingen vooral zijn gebaseerd op wat mensen over opsporingspraktijken zeggen of op het bestuderen van dossiers van opsporingsonderzoeken. Er vindt in ons land – ook in vergelijking met bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk (zie Bacon, 2016; Eck, 1983; Ericson, 1981; Hobbs, 1988; Innes, 2003) – weinig observatieonderzoek plaats (zie wel Sollie, 2017).

11 Dit baseren ze op een inventarisatie van onderzoek binnen organisaties.

wordt geïntervenieerd in praktijken die slecht worden begrepen. De aanpak om problemen op te lossen, kan dan leiden tot de creatie van meer problemen (zie ook De Groot, 2010). In een ‘mechanism-driven approach’ ligt er veel nadruk op de mechanismen die deze toestanden genereren. Met een ‘mechanism-driven approach’ wordt getracht om ‘voorbij’ het constateren te komen en praktijken in organisaties beter te begrijpen. Dit zorgt er idealiter voor dat er ook krachtiger handelen ontstaat, omdat het beter begrijpen van praktijken de mogelijkheid biedt om intelligenter te interveniëren.

De opmerking over ‘veel constateren en weinig begrijpen’ – die overigens ook van toepassing is op onderzoek dat wij hebben verricht – raakt naar ons idee aan een punt dat door diverse politieonderzoekers in binnen- en buitenland is geadresseerd: veel (kwalitatief) politieonderzoek is theoriearm (zie o.a. Manning, 2010; Meershoek, 2019; Ponsaers et al., 2009; Van Reenen, 2012a). ‘The work in police studies, to be blunt, is empirical, and focused on immediate and policy-driven issues...’, aldus Manning (2010: 99). Het theoriearme karakter van politieonderzoek wil zeggen dat onderzoek naar de politie en politiewerk vooral bestaat uit allerlei waarnemingen zonder dat deze met behulp van theorie van interpretaties worden voorzien die kunnen bijdragen aan diepgaander of meer samenhangend inzicht. En voor zover theoretische interpretaties plaatsvinden, wordt (naar ons idee) gebruikgemaakt van bekende theorieën die dienen als vooraf gedefinieerd raamwerk waarmee waarnemingen worden geïnterpreteerd. Hierbij kan ten aanzien van het politiewerk worden gedacht aan de theorie van Lipsky (1980) over *street-level bureaucracies*. Deze manier van werken heeft als nadeel dat de waarnemingen die worden verzameld, worden gestuurd door een theoretisch kader en vervolgens worden geïnterpreteerd vanuit het theoretisch kader (zie ook paragraaf 2.1).

Het voorgaande heeft bij ons geleid tot een ambitie om bij te dragen aan *theorieontwikkeling* over opsporingspraktijken. Het betreft een (aanzet tot een) theorie die beoogt te verklaren waardoor het op dit moment gaat zoals het gaat in opsporingspraktijken. Deze theorie heeft het karakter van een praktijktheorie. Een praktijktheorie moet volgens Cronen (1995: 231) bijdragen aan ‘... a) socially useful description, explanation, critique, and change in situated human action; and b) emergence of new abilities for all parties involved.’ In onze woorden: beter begrijpen en krachtiger handelen. Een praktijktheorie moet een gemeenschap – in dit geval degenen die zich (vanuit welke rol ook) bezighouden met het begrijpen en beïnvloeden van opsporingspraktijken – helpen om ‘dingen’ te zien (aspecten, factoren, relaties) die anders (zonder praktijktheorie) het risico lopen om te worden gemist. In die zin moet een praktijktheorie degene die waarneemt sensitiever maken voor kenmerken van een praktijk, zodat degene die waarneemt 1) beter in staat is om te zien hoe bepaalde ‘dingen’ onderdeel zijn van patronen, 2) (systemische) hypotheses kan formuleren en 3) alternatieve manieren van beïnvloeden kan ontwikkelen (Cronen, 2001).

### 1.3. **Opbouw van dit boek**

Dit boek heeft de volgende opbouw.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de totstandkoming van de praktijktheorie die is ontwikkeld. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan de opzet en het verloop van het (actie)onderzoek. Het betreft een omvangrijk hoofdstuk. Dit is volgens ons nodig vanwege de navolgbaarheid: hoe zijn de opbrengsten tot stand gekomen? Wie vooral is geïnteresseerd in de inhoud van de opbrengsten kan dit hoofdstuk overslaan. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk bevat een leeswijzer voor het vervolg en is eigenlijk voor eenieder relevant.

Hoofdstuk 3 gaat in op de historische context van opsporingspraktijken. Deze historie wordt uitgewerkt aan de hand van zeven kantelpunten in de ontwikkeling van opsporingspraktijken. Dit hoofdstuk is van belang, omdat de huidige opsporingspraktijken naar ons idee alleen kunnen worden begrepen met referentie aan de historie die tot deze praktijken heeft geleid.

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 staan de huidige opsporingspraktijken centraal. In ieder hoofdstuk wordt een concept of thema behandeld. Het betreft de volgende concepten:

- De blauwe identiteit van opsporingspraktijken (hoofdstuk 4).
- De strafrechtelijke habitus van opsporingspraktijken (hoofdstuk 5).
- De overlappende gelaagdheid in opsporingspraktijken (hoofdstuk 6).
- De functionele ordening in opsporingspraktijken (hoofdstuk 7).
- De wankel balans in opsporingspraktijken (hoofdstuk 8).
- De positionele betrekkingen in opsporingspraktijken (hoofdstuk 9).

Deze hoofdstukken hebben een enigszins vergelijkbare opbouw. In elk hoofdstuk komen in ieder geval drie onderwerpen aan bod. In de eerste plaats de waarnemingen of bevindingen die wij in het (actie)onderzoek hebben verzameld. Deze worden gecombineerd met bevindingen van anderen. In de tweede plaats onze interpretaties van deze waarnemingen. Deze interpretaties worden voorafgegaan door theorie en hebben het karakter van hypothesen waarmee we de bevindingen verklaren. Deze hypothesen zijn de kern van de theorieontwikkeling. In de derde plaats onze gevolgtrekkingen op basis van de hypothesen. Deze gevolgtrekkingen hebben een veranderkundige invalshoek: als we veronderstellen dat 'dit' is waardoor het gaat zoals het gaat, wat impliceert dit dan voor het beïnvloeden van hoe het gaat? Daarnaast hebben sommige hoofdstukken een vierde paragraaf in de vorm van een 'vooraf' of 'tussendoor'. Deze paragrafen hebben een functie in de (theoretische) redenering die in een hoofdstuk centraal staat.

Hoofdstuk 10 bevat de conclusies ten aanzien van het begrijpen en beïnvloeden van opsporingspraktijken. In dit hoofdstuk wordt tevens een reflectie gegeven op de opbrengsten van het (actie)onderzoek vanuit het perspectief van wetenschap en praktijk. Er is een separate, uitgebreide samenvatting van dit boek beschikbaar.

#### 1.4. Gebruikte terminologie

We geven hier tot slot een toelichting op enkele veelgebruikte begrippen.

In de eerste plaats ‘opsporingspraktijken’. Deze term is al toegelicht, maar voor de volledigheid: met dit begrip verwijzen wij naar het geheel van activiteiten, actoren en objecten die in een bepaalde context, en gegeven een historische situering, leiden tot opsporing. Opsporing wordt dan beschouwd als iets dat iedere dag in de wereld wordt gezet.

In de tweede plaats ‘(actie)onderzoek’. Met deze term verwijzen we naar het geheel van verrichte onderzoeksactiviteiten: actieonderzoek in drie rechte teams, aanvullend ‘regulier’ kwalitatief onderzoek en de literatuurstudie (zie hoofdstuk 2). Waar het begrip ‘actieonderzoek’ wordt gebruikt, wordt uitsluitend het actieonderzoek in de drie rechte teams bedoeld.

In de derde plaats de term ‘hypothese’. Met deze term verwijzen naar een stelling die bepaalde waarnemingen verklaart. De stelling is niet bewezen, maar wel kwalitatief onderbouwd en naar ons idee dus waarschijnlijk. De term ‘propositie’ wordt in dit boek ook gebruikt. Hier wordt hetzelfde mee bedoeld: het gaat om een bewering dan wel een redenering die we niet kunnen bewijzen, maar die naar ons idee wel waarschijnlijk is.

Tot slot een drietal opmerkingen.

De eerste opmerking is dat er in dit boek vele functienamen voorbijkomen, zoals generalist tactische opsporing (‘generalist’), senior tactische opsporing (‘senior’), operationeel specialist A, B of C, teamchef en sectorhoofd. Deze functienamen komen uit het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP). Voor bepaalde functies wordt ook regelmatig de ‘praktijkaanduiding’ gebruikt, zoals ‘teamleider’ of ‘tactisch coördinator (tactico)’, vaak in combinatie met de formele functienaam. Naast functies zijn er ook rollen, zoals ‘zaakseigenaar’. De combinatie van LFNP-aanduidingen, praktijkaanduidingen en de aanwezigheid van rollen kan het voor de lezer wellicht af en toe verwarrend maken (dit geldt overigens ook voor de betrokkenen). We volgen in de aanduiding van functies eerder de informele situatie dan de formele situatie. Dit leidt er onder andere toe dat we functies soms als leidinggevend kwalificeren, terwijl deze dit volgens het LFNP niet zijn.

De tweede opmerking is dat er in het boek uiteenlopende beschrijvingen van situaties uit de data zijn opgenomen. Voor zover in deze beschrijvingen namen worden gebruikt, hebben deze een fictief karakter. Ook de daadwerkelijke organisatieonderdelen (zoals een regio of locatie) worden niet genoemd. Hiermee hebben we getracht om de herleidbaarheid naar organisatieonderdelen en personen te beperken.

De derde opmerking is dat er in dit boek veel afkortingen worden gebruikt. Alle afkortingen worden de eerste keer voluit geschreven. Er is daarnaast een lijst van afkortingen opgenomen.



## 2. Aanpak en verloop van het onderzoeksproces

De aanpak van het (actie)onderzoek heeft zich – net als de vraagstelling – ontwikkeld. Het onderzoek is gestart als een actieonderzoek in drie rechteamteams en heeft zich uitgebreid met ‘reguliere’ kwalitatieve dataverzameling en een literatuurstudie. In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de aanpak en het verloop van het onderzoeksproces. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de uitgangspunten die bij de start van het (actie)onderzoek zijn gehanteerd om richting te geven aan de aanpak. In paragraaf 2.2 worden de selectie en setting van de drie rechteamteams toegelicht. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op het verloop van het actieonderzoek in de drie rechteamteams.<sup>12</sup> Deze paragraaf bevat ook een reflectie op onze rol als actieonderzoeker in de teams. In paragraaf 2.4 staat het analyseproces centraal. Hieruit volgt de aanvullende dataverzameling die heeft plaatsgevonden, die wordt behandeld in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.6 afgesloten met een leeswijzer voor het vervolg.

### 2.1. Over de uitgangspunten bij de start van het onderzoeksproces

De aanpak van het oorspronkelijke actieonderzoek is voortgekomen uit de aanpak die we ook hadden gehanteerd bij het actieonderzoek in de basisteams (zie Landman et al., 2015). Deze aanpak bestaat uit een combinatie van twee (verzamelingen) methoden: actieonderzoek en *grounded theory*. Voor beide geldt dat zich in de loop van de tijd verschillende stromingen hebben ontwikkeld.<sup>13</sup> Van een eenduidige methode is geen sprake. Het gaat dus vooral om de benadering(en) die een onderzoeker kiest uit het pallet van mogelijkheden. Alvorens hierop in te gaan, is het naar ons idee van belang om het wetenschapsfilosofische vertrekpunt te verhelderen, omdat keuzes in de benadering *hiermee samenhangen*.

Wij gaan in dit (actie)onderzoek uit van het pragmatisme van onder andere Rorty (1979) waarin de correspondentietheorie van de waarheid wordt verworpen. Dit wil zeggen dat wetenschappelijk onderzoek niet tot een representatie van *de* werkelijkheid kan leiden. De wereld om ons heen spreekt niet en dus kunnen onze beschrijvingen

---

12 Hoewel we de aanduiding ‘het actieonderzoek’ gebruiken, kan ook worden gesteld dat het drie verschillende actieonderzoeken betreft. De reden hiervoor is dat er behoorlijke verschillen bestaan tussen de setting, de oriëntatie en het procesverloop in ieder rechteamteam. Om die reden is het van belang om op ieder rechteamteam afzonderlijk in te gaan in termen van zowel setting als procesverloop.

13 Zie bijvoorbeeld de handboeken van Sage op het gebied van actieonderzoek (Van Reason & Bradbury uit 2008) en *grounded theory* (Van Bryant & Charmaz uit 2007).



nooit worden getoetst aan een externe essentie: aan hoe de dingen echt zijn, aan een buitentalige werkelijkheid. De dingen die we schrijven en zeggen, geven niet zomaar transparant weer wat de werkelijkheid is. Of anders gezegd: de woorden komen niet overeen met de dingen (Foucault, 1973). Dit komt enerzijds doordat niet alle woorden een empirisch correlaat hebben – denk aan ‘organisatiecultuur’: ooit een organisatiecultuur gezien? – en anderzijds doordat het geven van een woord aan iets voorafgaat aan het waarnemen van dat iets (zie Van Twist, 2018). Met het laatste punt wordt bedoeld dat de dingen zelf niet zeggen hoe ze heten. Ook woorden die wel een empirisch correlaat hebben – denk aan ‘stoel’ – leggen ons die betekenis niet op. We hebben eerst het woord bedacht en toen is ‘stoel’ werkelijkheid geworden.

Het is van belang te benadrukken dat het problematiseren van de correspondentietheorie *geen uitnodiging is tot relativisme* (Rorty, 1982).<sup>14</sup> Er wordt niet ontkend dat er buiten taal geen werkelijkheid is, maar ‘slechts’ benadrukt dat die werkelijkheid niet anders dan in taal kan worden uitgedrukt. Omdat er geen buitentalige werkelijkheid is, is het onderscheid tussen ware en onware beschrijvingen van die werkelijkheid volgens pragmatisten lastig te hanteren. Tegelijkertijd is niet iedere beschrijving evengoed als elke andere (Van Twist, 2018). Pragmatisten wisselen het onderscheid tussen ware en onware beschrijvingen in voor het onderscheid tussen meer en minder bruikbare beschrijvingen. De meerwaarde van kennis dient vooral praktisch te worden gedefinieerd. ‘When we say that our ancestors believed, falsely, that the sun went around the earth, and that we believe, truly, that the earth goes around the sun, we are saying that we have a better tool than our ancestors did.’ (Rorty, 1999: xxv). Vanuit dit perspectief is kennisaccumulatie het ontwikkelen van meer bruikbare beschrijvingen dan die er waren. ‘The invitation is to generate alternative understandings of greater promise.’ (Gergen, 2009: 49). Dat is wat wij hebben beoogd en gepoogd.

Bij de start van het actieonderzoek was het uitgangspunt dat wij meer over het beïnvloeden van de cultuur van de recherche konden leren door – zoals eerder aangegeven (zie paragraaf 1.1) – in de opsporingspraktijk te duiken en ermee aan de slag te gaan. ‘Erin duiken’ wil zeggen dat je een tijdje met rechercheurs en hun leidinggevendenden meeloopt en meekijkt. Dit biedt de mogelijkheid om het dagelijks organisatieleven te observeren en ‘natuurlijke’ interacties tussen mensen te horen, te zien en er iets over vast te leggen. *Research on the body*, zo noemt Flyvbjerg (2001) dat zo mooi. Dit heeft meerwaarde ten opzichte van bijvoorbeeld het afnemen van interviews, omdat het door middel van interviews lastig(er) is om een goed beeld van praktijken te krijgen (zie ook paragraaf 1.2). ‘Aan de slag gaan’ wil zeggen dat je niet alleen meekijkt, maar ook meedoet: niet in de uitvoering of sturing van het werk, maar wel in het veranderen

14 Hiermee bedoelen we ook dat het verwerpen van de correspondentietheorie niet wil zeggen dat wetenschap ‘zomaar een mening is’. Zie bijvoorbeeld het artikel van wetenschapsfilosoof Trudy Dehue in *Science Guide* die stelt dat er een groot verschil is tussen beargumenteerde kennis en de mening van mensen die (bijvoorbeeld) vooral hun persoonlijke belangen verdedigen (<https://www.scienceguide.nl/2020/01/het-verdriet-van-de-wetenschap-is-dat-ze-slechts-wordt-bewonderd-om-wat-ze-niet-kan-zijn/>). Wetenschap draait om zorgvuldig denken en beargumenteren. Dit hebben we in dit boek gepoogd.

ervan. De meerwaarde hiervan (vanuit een kennisperspectief<sup>15</sup>) is dat er – door te interveniëren – mechanismen aan het licht komen die vanuit de rol van observator niet of nauwelijks zichtbaar (kunnen) worden (Eden & Huxham, 1996). Anders gezegd: je leert complexe processen in organisaties in de regel pas (beter) kennen door eraan te werken en niet door er vanaf de tribune naar te kijken (Vermaak, 2009). De intentie tot verandering is het meest onderscheidende kenmerk van actieonderzoek. Actieonderzoek staat daarmee haaks op de traditionele wetenschapsopvatting dat een onderzoeker zo min mogelijk invloed moet uitoefenen op de situatie die wordt onderzocht. Die invloed is bij actieonderzoek juist het streven.

De keuze voor *grounded theory* was vooral gebaseerd op de wens om niet te blijven steken in (nauwelijks theoretisch geordende) beschrijvingen. Ter toelichting kan dit citaat helpen.

*‘From my own research teaching experiences, I’ve observed that students can code data and construct major categories and key themes competently through basic qualitative analysis, yet they often do not take the next steps: finding interrelationships between categories, synthesizing their initial analysis, finding new and fresher perspectives on the phenomena, formulating theory, or transcending beyond a case to higher levels of interpretation and meaning-in another word, insight.’ (Saldaña, 2014: xiv).*

Dit citaat heeft een relatie met wat eerder is gesteld (zie paragraaf 1.2): veel kwalitatief onderzoek (van ons) resulteert in een thematische analyse van hoe iets gaat, maar biedt weinig inzicht of diepgang die helpt bij het begrijpen van hoe het gaat. *Grounded theory* biedt onderzoekers houvast bij het analyseren van data op een manier die meer potentie tot begrijpen heeft en kans op nieuwe inzichten geeft. Deze manier van analyseren wordt gekenmerkt door het *conceptualiseren van data* (Holton, 2007): data worden zonder vooropgezet theoretisch kader geanalyseerd (inductief) teneinde meer abstracte concepten te ontwikkelen en deze aan elkaar te relateren. Vandaar de term *grounded theory*: *grounded* verwijst naar de fundering in data en *theory* verwijst naar (relaties tussen) concepten die verklaringen en interpretaties bieden (zie Glaser & Strauss, 1967).

Onze benadering van *grounded theory* is vooral gebaseerd op *Constructing grounded theory* van Charmaz (2006). Het woord ‘constructing’ verwijst naar haar wetenschapsfilosofische vertrekpunt.

*‘... I assume that neither data nor theories are discovered. Rather, we are part of the world we study and the data we collect. We construct our grounded theories through*

---

15 De meerwaarde van actieonderzoek is vanzelfsprekend ook gelegen in de mogelijkheden die het biedt om bij te dragen aan de ontwikkeling van concrete praktijken. Er is in actieonderzoek een praktijkstroom en kennisstroom (Andriessen, 2013). In dit boek ligt de meeste nadruk op de kennisstroom. De praktijkstroom komt vooral in paragraaf 2.3 aan bod.

*our past past and present involvements and interactions with people, perspectives, and research practices.’ (Charmaz, 2006: 10).<sup>16</sup>*

Een van de voornaamste kenmerken van grounded theory is dat dataverzameling en -analyse hand in hand gaan. Vanaf de eerste notities, verslagen, opnames enzovoort vindt analyse plaats. Grounded theory dwingt je om *te leven met je data*; om er voortdurend mee te interacteren. Op deze wijze geven de data richting aan het ontwikkelen van concepten, terwijl de ontwikkelde concepten op hun beurt richting geven aan de dataverzameling. Je leert door het ‘leven met je data’ wat in de onderzochte praktijk meer en minder relevant is en deze focus versterkt de robuustheid van je concepten. Coderen is de voornaamste manier om systematisch te analyseren. Coderen wordt ook wel gezien als de *analytic core* van grounded theory (Dey, 2007). Coderen wil zeggen dat data op een systematische wijze worden geanalyseerd door stukjes data van een label te voorzien: van initiële codes (‘lachen om een teruggevonden PV’), via focuscodes (‘weinig waarde hechten aan schriftelijk werk’) naar conceptuele of theoretische codes (‘blauwe identiteit van opsporingspraktijken’).

Kortom: het plan was om door middel van *actieonderzoek* data te verzamelen over researchcultuur en het beïnvloeden ervan – later geherformuleerd in opsporingspraktijken (zie paragraaf 1.1) – en deze data met behulp van technieken van *grounded theory* te analyseren in de hoop tot beter begrijpen te komen (meer diepgang, vernieuwende inzichten). In de volgende paragrafen gaan we in op hoe de uitvoering van dit plan is verlopen.

## 2.2. Over de selectie en setting van de drie researchteams

### Keuze van de drie researchteams

We zijn het actieonderzoek gestart met een oriëntatiefase. Deze oriëntatiefase was bedoeld om nadere keuzes te maken in de aanpak van het actieonderzoek. In dat kader hebben we gesprekken gevoerd met de programmadirecteur van de ‘Herijking opsporing’<sup>17</sup>, de initiatiefnemers van Q<sup>18</sup> en een ‘recherche-expert’ van de Politieacademie. Tijdens deze gesprekken hebben we onder andere van gedachten gewisseld over een belangrijke (nog te nemen) beslissing in de aanpak: gaan we het actieonderzoek verrichten in drie vergelijkbare researchteams of in drie verschillende researchteams? Mede op basis van de input uit de gesprekken hebben we gekozen voor variëteit in plaats van heterogeniteit in de selectie van de drie teams, in het bijzonder waar het de taakstelling van de teams betreft. De belangrijkste reden hiervoor was om in de breed-

16 Charmaz (2006) gebruikt ook de term ‘begrijpen’ om het oogmerk van theorie vanuit het pragmatistische of constructivistische paradigma te duiden en positioneert deze term tegenover het meer positivistische ‘verklaren’ of ‘voorspellen’.

17 De huidige naam van dit (aangepaste) programma is ‘Toekomstbestending Opsporen en Vervolgen’ (TOV).

18 Q is een beweging die werkt aan een toekomstbestendige opsporing door te verbinden, te innoveren en te experimenteren. Deze beweging is in 2016 in gang gezet door drie recherchekundigen van de eenheid Oost-Nederland (zie ook Van Egmond et al., nog te publiceren). Met twee van de drie recherchekundigen heeft het gesprek plaatsgevonden.

te inzichten met betrekking tot opsporingspraktijken op te doen.<sup>19</sup> Deze keuze heeft geresulteerd in de wens om het actieonderzoek uit te voeren bij een districtsrecherche, regionale recherche en landelijke recherche.

Naar aanleiding van deze keuze hebben we rechercheteams voor een intake benaderd. Deze intake stond in het teken van het wederzijds (onderzoeker en teamleiding) aftasten van de eventuele samenwerking. Hierbij maakten wij gebruik van enkele criteria die naar ons idee van belang waren voor de deelname van een rechercheteam aan het actieonderzoek. Het betrof de volgende criteria:

- Het team moet eigen opsporingsonderzoeken uitvoeren en niet het karakter hebben van een ‘capaciteitspool’ die mensen ‘levert’ aan andere teams.
- In het team spelen actuele verbeter- of vernieuwingsvraagstukken waarmee men aan de slag is of wil en gedragsverandering is van belang voor deze vraagstukken.
- De actieonderzoeker kan het dagelijks organisatieleven observeren en bijdragen aan interventies ter verandering (combinatie van onderzoeker en veranderaar).

Op basis van deze criteria zijn rechercheteams benaderd en gesprekken gevoerd. Om te komen tot een districtsrecherche zijn gesprekken gevoerd met teamchefs van vijf districtsrecherches om uiteindelijk tot een keuze te komen. Bij de keuze hebben inhoudelijke en praktische overwegingen (bijvoorbeeld reisafstand) een rol gespeeld. Zo bevond een van de eerste districtsrecherches waarmee we in gesprek waren zich in een dusdanig turbulente periode dat in gezamenlijkheid is besloten dat deelname niet verstandig was. De selectie van de regionale recherche en landelijke recherche is op basis van minder gesprekken verlopen. In beide gevallen zijn de eerste oriënterende gesprekken met (plaatsvervangend) sectorhoofden aanleiding geweest om het actieonderzoek binnen de betreffende dienst – het betreft de Dienst Regionale Recherche (DRR) en Dienst Landelijke Recherche (DLR) – in gang te zetten. Vervolgens is met teamchefs gesproken om te komen tot een keuze voor een team binnen de betreffende dienst.

Het hiervoor beschreven proces heeft geleid tot de keuze voor drie rechercheteams, die in dit boek als volgt worden aangeduid:

- Districtsrechercheteam
- Regionale rechercheteam
- Landelijke rechercheteam

Hierna wordt een indruk gegeven van de taken en organisatiekenmerken van de drie rechercheteams.

### **Districtsrechercheteam**

Het districtsrechercheteam is onderdeel van een district van één van de tien regionale eenheden van de politie. Het district bestaat naast de districtsrecherche uit vier basis-

---

19 In deze fase hebben we ook het risico benoemd dat het verschil tussen de rechercheteams dusdanig groot kan zijn dat meer algemene uitspraken niet mogelijk zijn.

teams. Het werkgebied van het district wordt gekenmerkt door een combinatie van middelgrote steden en landelijk gebied. Het district staat onder leiding van een sectorhoofd en een operationeel specialist E. De kerntaken van de districtsrecherche zijn (Politie, 2012a):

- Uitvoeren van onderzoek naar criminaliteit met hoge impact (zoals geweld, berooving) naar aanleiding van incidenten en aangiften.
- Uitvoeren probleemgerichte onderzoeken naar veelvoorkomende criminaliteit.
- Leveren van gekwalificeerde medewerkers ten behoeve van TGO-teams.

Het districtsrechercheteam wordt geleid door een teamchef C en teamchef B. Deze teamchefs zijn in januari 2015 aangesteld met als opdracht om de structuur van het team 'neer te zetten'. Vanuit de basisteams en de DRR moesten mensen overkomen om het districtsrechercheteam te vormen.

Op het moment dat de actieonderzoeker start, in het najaar van 2016, is de keuze gemaakt om het team te verdelen in vier subteams. Ieder team wordt aangestuurd door een operationeel specialist B en operationeel expert die samen verantwoordelijk zijn voor de personele zorg. Niet alle leidinggevende plekken zijn op dat moment al ingevuld. De teamchefs zijn op dat moment bezig met de selectie. Inhoudelijk heeft ieder van de vier teams een hoofdthema: Operationeel Coördinatiepunt (OCP), High Impact Crime (HIC), sociale omgeving en landelijke thema's. Onder deze vier hoofdthema's zijn dertig kennisgebieden benoemd die in de sub teams verder ontwikkeld worden in de teams. Ter illustratie:

- Bij team OCP hoort bijvoorbeeld briefing, kwaliteitscontrole, gegevensbeheer, BOSZ.<sup>20</sup>
- Bij team HIC hoort onder meer zorgwekkende vermissing, hennep, overvallen, woninginbraken.
- Bij team sociale omgeving: veiligheidshuis, eer gerelateerd geweld, jeugd, discriminatie.
- Bij team landelijke thema's: motorclubs, radicalisering, digitaal en vuurwapens.

De leidinggevend (TC's, OE's en OS-en) samen vormen de teamleiding. Het team bestaat bij de start van het actieonderzoek uit ongeveer 65 fte, uiteenlopend van operationeel specialisten A, senioren tactische opsporing, generalisten tactische opsporing en (assistenten) medewerkers intake & service. De uiteindelijke omvang is 85 fte. Tien procent van de capaciteit is gelabeld voor de strafrechtelijke aanpak van zware incidentgerichte of probleemgerichte onderzoeken. De stuurploeg van het district neemt besluiten over de inzet van die opsporingscapaciteit. Het districtsrechercheteam is werkzaam op één locatie in een middelgrote stad.

20 BOSZ verwijst naar een informatiesysteem: Beter Opsporing door Sturing op Zaken.

### **Regionale rechercheteam**

Het regionale rechercheteam is onderdeel van de DRR van één van de tien regionale eenheden van de politie. De DRR staat onder leiding van een sectorhoofd en een plaatsvervanger (operationeel specialist E). De DRR richt zich op de probleem- en themagerichte onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden (ondermijning), onderzoeken naar delicten met hoge impact en onderzoeken op de geprioriteerde thema's milieu, fraude, zeden, kinderporno, mensenhandel, cybercrime, migratiecriminaliteit. Tevens doet de DRR onderzoek naar criminele activiteiten die aan terrorisme gelieerd kunnen worden.

De DRR bestaat uit het team Generieke Opsporing, Thematische Opsporing, Specialistische Ondersteuning en Vreemdelingenpolitie (AVIM). Het team Generieke Opsporing staat onder leiding van drie teamchefs en bestaat uit vijf TGO-teams en drie projectteams. Een van de drie projectteams is het regionale rechercheteam waar het actieonderzoek is uitgevoerd. Het regionale rechercheteam voert projectmatige onderzoeken uit en heeft tevens het karakter van een zogenaamd calamiteitenteam. Bij projectmatige zaken gaat het bijvoorbeeld om onderzoeken naar drugsdealers of zogenaamde facilitators van de georganiseerde misdaad. Bij de calamiteiten gaat het om allerlei zaken die ad hoc op de regionale recherche afkomen en waarin snel gehandeld dient te worden. Het team kan worden getypeerd als 'de noodhulp inzake de georganiseerde misdaad'.

Het regionale rechercheteam staat onder leiding van een teamleider (operationeel specialist B). Daarnaast zijn er drie operationeel experts en twee operationeel specialisten A (waarvan een de teamleider vervangt). Gezamenlijk vormen zij de leiding van het regionale rechercheteam. Dit wordt de Vaste Kern Leidinggevend (VKL) genoemd. Daarnaast bestaat het team uit rechercheurs in de functies van senioren en generalisten tactische opsporing. Op het team is één recherche-assistent werkzaam. De totale formatie van het team is ten tijde van de start van het actieonderzoek zo'n 40 fte. Daar gaan echter nog diverse 'leveringen' (aan andere organisatieonderdelen) vanaf en diverse medewerkers zijn in opleiding of ziek. Daarmee ligt het feitelijk aantal inzetbare medewerkers voor het uit te voeren recherchewerk op 25 tot 30 medewerkers (schommelt gedurende de onderzoeksperiode).

Het team is opgedeeld in twee groepen, waarbij de ene groep zich primair richt op de projectmatige zaken en de andere groep zich primair richt op de calamiteiten. Iedere groep heeft een eigen operationeel expert. Het onderscheid tussen de beide groepen is echter niet in beton gegoten. Buiten kantooruren (7.00-22.00) draaien alle medewerkers piket en kunnen dus worden betrokken bij een calamiteit. Daarnaast kan ook tijdens kantooruren worden geschoven tussen de twee groepen. Wanneer er relatief veel calamiteiten zijn, kan capaciteit vanuit de projectonderzoeken naar de calamiteiten worden geschoven en wanneer er in een bepaalde periode minder of geen calamiteiten zijn, wordt die capaciteit ingezet bij de projectmatige zaken. Iedere zaak heeft een zaakseigenaar, zijnde een rechercheur (senior tactische opsporing). Alle medewerkers werken vanaf dezelfde centrale locatie: alle medewerkers zitten op dezelfde verdieping in een grote kantoortuin.

## Landelijke rechercheteam

Het landelijke rechercheteam is onderdeel van de Dienst Landelijke Recherche (DLR). De DLR bestaat uit drie afdelingen Generieke Opsporing, drie afdelingen Thematische Opsporing en een afdeling Specialistische Ondersteuning. De dienst staat onder leiding van een sectorhoofd en een operationeel specialist E. De DLR concentreert zich op zware, georganiseerde vormen van criminaliteit, die naar aard of organisatie een (inter)nationaal karakter hebben en de rechtsstaat en vitale infrastructuur ondermijnen (Politie, 2012). Het team waar het actieonderzoek heeft plaatsgevonden – het landelijke rechercheteam – heeft een generiek karakter. Dit wil zeggen dat de subteams zich richten op onderwerpen of fenomenen die een min of meer tijdelijk karakter hebben (zoals mensenhandel). Dit verschilt van de thematische opsporing die zich richt op ‘vaste’ thema’s, zoals cybercriminaliteit (in dit geval: High Tech Crime) en milieu. Het landelijke rechercheteam staat onder leiding van een teamchef C. Tijdens de beginperiode van het actieonderzoek zijn er binnen de afdeling zes teams die zich richten op contraterroreisme en radicalisering (CTER), outlaw motorcycle gangs (OMG, twee teams), mensenhandel, het MH17-onderzoek<sup>21</sup> en het ondersteunen van de zuidelijke politie-eenheden en partners bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit (met focus op synthetische drugs). De afdeling werkt vanaf drie locaties: vier teams op de ene locatie en op de andere twee locaties één team. De totale formatie van de afdeling is ten tijde van de start van het actieonderzoek ongeveer 140 fte. Op het niveau van een team zijn er verschillende functies ingericht. De rol van teamleider wordt vervuld door een operationeel specialist C. De teamchef C en operationeel specialisten C vormen samen het Algemeen Managementteam (AMT). Op teamniveau zijn er daarnaast operationeel experts (tactische) opsporing in de rol van zaakscöördinator en dossiervormer. De functie van operationeel specialist A of B wordt vooral vervuld door recherchekundigen (zij-instromers en doorstromers). De grootste groep medewerkers is werkzaam in de functies van senioren en generalisten tactische opsporing. Binnen de afdeling zijn tot slot administratief medewerkers werkzaam (functie intake & service). De afdeling wordt inhoudelijk programmatisch aangestuurd. Er is een tactische stuurpleg die op basis van informatie – aangedragen door de informatie-organisatie en getoetst door het Openbaar Ministerie (OM) – de prioriteiten bepaalt en opsporingsonderzoeken selecteert. Op het niveau van de DLR is er een programmabureau ingericht – bestaande uit programmamanagers en ondersteuners – die op de inhoudelijke aanpak van aandachtsgebieden en thema’s stuurt. Dit bureau is weliswaar ondergebracht bij de DLR, maar de sturing overstijgt de DLR. De sturing is gericht op de inhoudelijke doelstellingen op het betreffende thema of aandachtsgebied en in het verlengde hiervan op de verbinding tussen alle spelers die nodig zijn om deze doelstellingen te realiseren. De programmasturing bestaat naast de lijnsturing door teamchef en operationeel specialisten C. De officieren van het Landelijk Parket zijn verantwoorde-

21 Dit team is onderdeel van het (internationale) Joint Investigation Team (JIT). Het opsporingsonderzoek heet ‘PRIMO’. In de laatste fase van het actieonderzoek nam de inzet voor dit opsporingsonderzoek af en werd het team steeds meer gekoppeld aan het aandachtsgebied ‘Darkweb’.



lijk voor het gezag over specifieke opsporingsonderzoeken en werken in dit kader nauw samen met de programmamanagers en teamleiders.

Het actieonderzoek heeft vooral plaatsgevonden op één van de locaties en daarbinnen heeft de nadruk gelegen op de aandachtsgebieden Outlaw Motorcycle Gangs (OMG) en mensenhandel. Deze focus was nodig om de inzet voor het actieonderzoek enigszins te kunnen richten en van enige massa te kunnen voorzien. Dit neemt niet weg dat de actieonderzoeker ook regelmatig ontwikkelingen bij de andere aandachtsgebieden (en teams) meekreeg en deze ook als data heeft meegenomen. In het vervolg van dit boek worden de organisatieonderdelen waar het actieonderzoek heeft plaatsgevonden, aangeduid met het 'landelijke rechteerteam'.

### 2.3. Over het actieonderzoek in de drie rechteerteams

#### **Districtsrechteerteam**

Het actieonderzoek bij het districtsrechteerteam start in de zomer van 2016 met een kennismakingsgesprek met het sectorhoofd van het district en de teamchef B van het districtsrechteerteam. In dit gesprek geeft het sectorhoofd aan dat er in het voorjaar een sterkte-zwakteanalyse is uitgevoerd in het Districtsmanagementteam (DMT). Hieruit is onder andere naar voren gekomen dat het opbouwen van de nieuwe districtsrecherche (DR) niet vanzelf gaat en aandacht nodig heeft. Het actieonderzoek kan hier volgens hen een bijdrage aan leveren.

In oktober 2016 ontmoet de actieonderzoeker beide teamchefs. Dit gesprek geeft een beeld van de fase waarin de opbouw van het districtsrechteerteam zich bevindt. De teamchefs zijn bezig met de kaders van de nationale politieorganisatie, het teamplan, het organiseren van faciliteiten voor medewerkers (werkplekken, ICT) en bovenal met de overgang van medewerkers vanuit de basisteams naar het districtsrechteerteam. Deze overgang verloopt moeizaam omdat de leiding van de basisteams de medewerkers (nog) niet kunnen missen dan wel medewerkers niet willen 'overstappen' vanwege onder andere toenemende reistijd. De teamchefs gaan ervan uit dat alle medewerkers in het najaar 'over zijn'. In november staat de *kick-off* gepland: met alle teamleden wordt dan een gezamenlijke start gemaakt.

In de maanden die volgen, ontstaat er in gesprek met vooral de leidinggevenden van het districtsrechteerteam meer focus in de veranderingen die onderdeel worden van het actieonderzoek. Er is in de eerste plaats behoefte aan ondersteuning bij de veranderaanpak voor het gehele team. In de groep leidinggevenden – het teamleiding-overleg (TLO) – moet onder leiding van de teamchefs worden gewerkt aan een gezamenlijke focus en aanpak. Een tweede verandering heeft betrekking op het werkend krijgen van het operationeel coördinatiepunt (OCP). Hierbij wordt vooral samengewerkt met de operationeel expert (OE) en operationeel specialist B (OSB) die verantwoordelijk zijn voor het OCP. Men wil dat het OCP het 'kloppend hart' van het team wordt: het centrale punt waar het werk binnenkomt (aangiften, incidenten, projecten), waar men zicht heeft op zaken en capaciteit en waar andere teams contact mee kunnen opnemen. Een derde verandering heeft betrekking op de kwaliteit van het werk. Er



zijn zorgen over de kwaliteit van processen-verbaal en men wil daarom actie ondernemen.

In de eerste maanden van 2017 werkt de actieonderzoeker in wisselende samenstelling aan de drie veranderopgaven. Met de teamchefs wordt gewerkt aan een veranderstrategie voor het gehele team en ook het teamplan wordt geconcretiseerd. De actieonderzoeker ondersteunt daarnaast bij het werkend krijgen van het OCP. Dit wordt pragmatisch aangepakt: met de betrokkenen wordt in 'kleine' werksessies een manier van werken bedacht. Met de set van afspraken wordt gewerkt en al doende onderzocht wat wel en niet werkt. Voor de opgave op het gebied van kwaliteit wordt met de teamchef B en operationeel specialist B gekeken hoe het gesprek over de kwaliteit van het werk in het team op gang kan worden gebracht.

In maart 2017 wordt in het TLO duidelijk dat de samenwerking tussen de verschillende leidinggevendenden – teamchefs, operationeel experts en operationeel specialisten B – moeizaam verloopt. Er zijn tegengestelde meningen en het lukt niet om over uiteenlopende onderwerpen tot besluitvorming te komen. Op verzoek van de teamchefs gaat de actieonderzoeker samen met een operationeel specialist B aan de slag met het thema (collectief) leiderschap. Het patroon van moeizame discussies en uitgestelde besluitvorming blijft in het TLO echter voortduren.

Ondertussen wordt de veranderopgave van het OCP afgerond: de basis van het OCP staat en de teamleiders van het OCP pakken de doorontwikkeling zelf op. Er ontstaan tegelijkertijd nieuwe onderwerpen. Medewerkers hebben aangegeven dat er behoefte is aan meer aandacht voor persoonlijke ontwikkeling. De actieonderzoeker ondersteunt – samen met de HR adviseur – het TLO bij hoe dit in de praktijk kan worden gebracht. Op het gebied van de kwaliteit van het (schriftelijk) werk ontstaat een ontwikkelgroep – bestaande uit twee operationeel specialisten B, een operationeel specialist A en een senior tactische opsporing (dossiervormer) – waar de actieonderzoeker bij aansluit.

In een TLO vlak voor de zomervakantie van 2017 wordt de voortgang van de verschillende opgaven besproken. De veranderstrategie is geconcretiseerd in een jaarplanning met prioriteiten en werkafspraken c.q. een taakverdeling. Met deze planning wordt in het TLO ingestemd. Ook wordt ingestemd met de pilot op het gebied van kwaliteit van het schriftelijke werk. Daarnaast wordt gereflecteerd op de samenwerking in de afgelopen periode. Hieruit volgt de conclusie dat de samenwerking en sfeer als positiever worden ervaren.

Na de vakantieperiode blijkt echter dat de gemaakte afspraken door eenieder anders worden uitgelegd. De planning wordt niet gehanteerd. De sfeer is verslechterd. Binnen de teamleiding hebben escalaties plaatsgevonden, in het bijzonder tussen een van de teamchefs en enkele teamleiders. Een nieuw lid van de teamleiding gaat met alle betrokkenen in gesprek om te kijken waar verbeteringen mogelijk zijn. De actieonderzoeker overlegt met de teamchefs over hoe het gaat en wat nodig is om tot verbetering te komen. Ook geeft de actieonderzoeker aan in gesprek te gaan met het sectorhoofd over het verloop van het traject.

In deze periode houdt de actieonderzoek zich – naast de samenwerking in de teamleiding – bezig met de pilot op het gebied van kwaliteit van het werk. Deze pilot gaat van

start, wat wil zeggen dat twee teamleden het schriftelijk werk van collega's bekijken en feedback geven. Deze pilot wordt door de betrokkenen als positief ervaren.

Ondertussen blijft het rommelen in de teamleiding. Een van de nieuwe teamleiders – die bezig was met het verbeteren van de samenwerking – vertrekt onverwachts en er vinden meer ontwikkelingen plaats die zowel een uitvloeisel zijn van de moeizame onderlinge verhoudingen als deze verder onder spanning zetten (zie paragraaf 9.2). Er is sprake van een vertrouwensbreuk tussen de teamchefs en teamleiders. De actieonderzoeker begeleidt samen met de HR-adviseur een sessie met de teamleiding waarin wordt afgesproken dat eenieder zich bezint op zijn of haar rol. In de weken die volgen, maakt een aantal teamleden bekend te stoppen omdat er geen energie en geen geloof meer zijn in de samenwerking. De teamchefs met overgebleven teamleiders gaan verder.

In deze periode ligt de nadruk vooral op de pilot op het gebied van schriftelijk werk. In het najaar wordt de algehele voortgang besproken in het TLO. Ondertussen heeft er een medewerkerstevredenheidsonderzoek plaatsgevonden – de Medewerkersmonitor (MEMO) – die reden tot zorg geeft. Men ervaart onder andere weinig werkplezier binnen het districtsrecherche-team. De teamchef vraagt de actieonderzoeker om mee te denken over hoe met de uitkomsten kan worden omgegaan. De actieonderzoeker ondersteunt een van de teamleiders met zijn teamsessie en geeft suggesties hoe om te gaan met de uitkomsten van de MEMO aan de teamleiding. Met de districtsleiding spreekt de actieonderzoeker over het traject en de ervaringen.

De actieonderzoeker twijfelt over de bijdrage die met het actieonderzoek kan worden geleverd aan de ontwikkeling van het gehele team en overlegt hiervoor met collega-actieonderzoekers en een leidinggevende (van TwynstraGudde). Op verzoek van de actieonderzoeker wordt het traject eind 2017 afgebouwd. De wens is om in het TLO het proces van de afgelopen periode te evalueren en te kijken naar de bijdrage van de actieonderzoeker. Wat heeft wel en niet gewerkt? Welke lessen kunnen worden getrokken? Daarnaast voert de actieonderzoeker diverse individuele gesprekken met betrokkenen. Het gezamenlijke evaluatiemoment wordt verschillende keren ingepland en uitgesteld. De teamchefs willen – zo blijkt – het gesprek over de ontwikkeling van het team in de afgelopen periode liever niet voeren. De actieonderzoeker voert met de teamleiders en een aantal medewerkers nog afrondende gesprekken. Er blijkt een nieuwe terugval in het team. Er zijn medewerkers die vertrekken, omdat zij geen hoop meer hebben op verbetering van de situatie.

In juni 2018 zoekt de actieonderzoeker beide teamchefs op om terug te kijken op het traject, de bijdrage van de actieonderzoeker en te horen hoe het gaat. Er zijn nieuwe collega's bijgekomen in de teamleiding en dat geeft een andere dynamiek. Zij kijken terug op een ongelukkige keuze/ samenstelling van de teamleiders – waar ze geen invloed op konden uitoefenen. De reorganisatie heeft veel van iedereen gevergd. Beiden noemen de bijdrage van de actieonderzoeker als betekenisvol, maar geven ook aan dat vernieuwing niet mogelijk was. De basis was niet op orde.

### Regionale rechercheteam

Het actieonderzoek bij het regionale rechercheteam start in juli 2016 met een gesprek met twee teamchefs van de afdeling Generieke Opsporing. Vervolgens vindt een kennismakingsgesprek plaats met de teamleider – een operationeel specialist B – van het regionaal rechercheteam. In dit eerste gesprek geeft de teamleider aan dat hun VKL drie veranderopgaven heeft geformuleerd:

- De eerste opgave is meer verantwoordelijkheid en eigenaarschap voor opsporingsonderzoeken ('zaken') bij teamleden. Het gaat dan in het bijzonder om de senioren tactische opsporing (tactico: tactisch coördinator). Men ervaart de houding bij veel tactico's als afwachtend: men komt in dienst om vervolgens van de operationeel experts te horen wat ze moeten gaan doen.
- De tweede opgave is het verbeteren van de kwaliteit van de dossiers. In het team werken veel rechercheurs die van actie houden. De kwaliteit van dossiers krijgt minder aandacht en staat volgens de teamleider onder druk.
- De derde opgave heeft betrekking op het vergroten van de creativiteit bij het gebruik van opsporingsmethoden. De teamleider geeft aan dat rechercheurs nog vaak gebruikmaken van traditionele opsporingsmiddelen en het is de wens dat breder wordt gekeken naar nieuwe opsporingsmiddelen.

In het gesprek worden daarnaast enkele praktische zaken besproken ten aanzien van de introductie van de actieonderzoeker in het team en het meekijken met het operationele werk.

Vanwege de periode die nodig is voor de uitvoering van het veiligheidsonderzoek start het actieonderzoek daadwerkelijk in november 2016. In november en december voert de actieonderzoeker gesprekken met de teamleider, de operationeel specialisten A en de operationeel experts. Deze gesprekken staan in het teken van het verkrijgen van meer 'beeld en geluid' bij de drie veranderopgaven.

In januari 2017 en in de daarop volgende maanden draait de actieonderzoeker diverse diensten mee met het team. Dit helpt om een goed beeld te krijgen van het functioneren van het team, onder andere in relatie tot de drie veranderopgaven. Het betreft dagdiensten, nachtdiensten en actiedagen. De actieonderzoeker krijgt door middel van deze diensten de gelegenheid om met alle aspecten van het werk mee te kijken. Tegelijkertijd merkt de actieonderzoeker dat het (tijdsintensieve) meedraaien na verloop van tijd weinig nieuwe inzichten met betrekking tot de veranderopgaven oplevert. Daarom kiest de actieonderzoeker om het meedraaien te richten op twee opsporingsonderzoeken waarin de veranderopgaven zich voordoen. Rondom deze opsporingsonderzoeken sluit de actieonderzoeker aan bij afstemmingsmomenten, zowel binnen het team als met het OM.

Naast het meedraaien van de diensten organiseert de actieonderzoeker steeds bijeenkomsten in verschillende samenstellingen (al dan niet gedurende de meedraaidiensten) om de veranderopgaven te vertalen naar concrete acties en afspraken en deze afspraken ook te volgen. De VKL speelt hierin een centrale rol. Hierbij moet worden opgemerkt dat zich gedurende de onderzoeksperiode verschillende wisselingen in de

samenstelling van de VKL voordoen. Een van de operationeel specialisten A is gedurende een halfjaar afwezig vanwege zwangerschapsverlof. Daarnaast vertrekt een van de operationeel experts naar een ander team. Een ervaren senior tactische opsporing neemt deze plek waar. Deze senior vertrekt op een gegeven moment ook naar een ander team. Tot slot is de andere operationeel specialist A door privéomstandigheden verminderd inzetbaar. Zij valt gedurende de onderzoeksperiode enkele malen uit.

In januari 2017 wordt in een sessie met de VKL vooral de opgave op het gebied van eigenaarschap concreter gemaakt. De VKL wil de zaakscoördinator (de senior) meer in positie brengen. Dit heeft consequenties voor het voorbereiden en geven van de briefing en voor de wijze waarop het werk wordt 'uitgezet'. De actieonderzoeker draait vanaf januari 2017 af en toe mee met zaakscoördinatoren en voert gesprekken met hen over het eigenaarschap.

De twee operationeel specialisten A en één van de operationeel experts gaan aan de slag met de opgave op het gebied van kwaliteit van dossiers. De actieonderzoeker ondersteunt hierbij. Dit traject richt zich vooral op het goed muteren van informatie in opsporingsonderzoeken en het verbeteren van de kwaliteit van het werk door rechercheurs uit het team te koppelen aan bepaalde thema's/onderwerpen uit het recherchevak (zoals verhoor).

Vanaf maart 2017 spreekt de actieonderzoeker met de VKL af dat ze eens per maand een dagdeel bij elkaar komen om de voortgang van het verandertraject met elkaar te bespreken. Dit moment wordt tevens gebruikt als reflectiemoment voor het functioneren van de VKL. De actieonderzoeker begeleidt deze VKL-sessies als procesbegeleider en brengt zijn eigen observaties in. Deze sessies vinden op een andere locatie (dan het bureau) plaats, zodat men uit de 'waan van de dag' kan stappen. Tijdens deze sessies worden ook andere onderwerpen besproken, die niet direct verband houden met de drie veranderopgaven. Zo wordt ingegaan op het bijhouden van een journaal bij een calamiteit, wordt uitgebreid gesproken over de fase van overdracht van een calamiteit en wordt aandacht besteed aan hoe de VKL-leden (willen) omgaan met collega's die de 'kantjes er vanaf lopen'. De 'waan van de dag' blijkt wel een rol te spelen: bij diverse sessies zijn een of meer VKL-leden afwezig vanwege acties en andere omstandigheden. In de periode tussen juni en september 2017 werkt de actieonderzoeker met de betrokkenen aan (vooral) twee veranderopgaven: het eigenaarschap voor opsporingsonderzoeken bij teamleden en het gebruik van 'innovatieve' opsporingsmiddelen of -methoden. Er vindt onder andere een bijeenkomst plaats met de zaakscoördinatoren (senioren) om ervaringen met de nieuwe taakverdeling uit te wisselen en te bespreken hoe het eigenaarschap verder kan worden versterkt. Hierbij wordt nadruk gelegd op het gewenste samenspel tussen de zaakseigenaar en anderen die zich bezighouden met sturing, zoals de operationeel expert, operationeel specialist A en teamleider (OS-B). Daarnaast wordt er in een van de (projectmatige) opsporingsonderzoeken geëxperimenteerd met innovatieve opsporingsmiddelen. De actieonderzoeker is aanwezig bij verschillende overlegmomenten over dit onderzoek. Dit onderzoek wordt onderdeel van een casus van het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) en daarnaast

wordt gebruikgemaakt van werken onder dekmantel en gespecialiseerde technische ondersteuning.

Vanaf september 2017 worden werksessies in het kader van het actieonderzoek geregeld (op het laatste moment) geannuleerd vanwege uiteenlopende acties ('waan van de dag'). De actieonderzoeker wordt weliswaar steeds uitgenodigd om aan te sluiten bij de actie, maar het werken aan de veranderingen wordt op deze wijze steeds lastiger. Werksessies worden in deze periode verschillende keren vooruitgeschoven. In januari 2018 vindt er met een bijeenkomst met de VKL plaats. Tijdens deze bijeenkomst blijkt dat er weinig is gedaan op het gebied van de veranderingen. Er wordt een vervolgbijeenkomst gepland in februari 2018, maar deze wordt vanwege een actie wederom uitgesteld. Het actieonderzoek wordt vervolgens afgerond.

### **Landelijke researchteam**

Het actieonderzoek bij het landelijke researchteam start in augustus 2016 met een kennismakingsgesprek met de teamchef. In dit gesprek geeft de teamchef aan dat verandering binnen de opsporing naar zijn idee urgent is. Het gaat dan in het bijzonder om de ontwikkeling naar wat hij 'breed bestrijden' noemt: een brede aanpak van een fenomeen waarvan de strafrechtelijke aanpak een onderdeel is. Hoewel de teamchef van mening is dat er op dit gebied zeker goede voorbeelden zijn, is zijn observatie dat het uitzonderingen blijven. Het is zijn wens dat 'breed bestrijden' steeds normaler wordt. Naar indruk van de teamchef is het langzamerhand tijd om in beweging te komen. Het stof van de reorganisatie is langzamerhand neergedaald en naar zijn idee hebben veel mensen – na een periode van 'overleven' – behoefte aan verandering. Het actieonderzoek kan volgens hem een bijdrage leveren aan het veranderproces op één van de locaties. Hierbij wordt door de teamchef aangegeven dat er twee researchkundigen zijn die ruim een jaar geleden een rapport hebben opgesteld over (de generieke opsporing op) de betreffende locatie: wat zijn de knelpunten en hoe kunnen die worden aangepakt? Met dat rapport is vooralsnog niets gebeurd, maar de teamchef wil het wel oppakken. We spreken af dat ik ga kennismaken met de researchkundigen en we vanuit daar verder kijken.

In september 2016 vindt er een bijeenkomst plaats met de teamchef, de twee researchkundigen die het rapport hebben geschreven (operationeel specialisten A), een andere researchkundige (operationeel specialist B, die bij de DLR re-integreert) die zich eveneens bezighoudt met 'verbeteringen' en de actieonderzoeker. Deze bijeenkomst vindt plaats als opvolging van het rapport. De teamchef heeft hen gevraagd om de inhoud van het rapport te vertalen naar een aanpak voor het vervolg. Die aanpak wordt tijdens de bijeenkomst besproken. Daarnaast maakt de actieonderzoeker kennis met de researchkundigen en introduceert hij het actieonderzoek. In het gesprek komen verschillende veranderambities aan bod waarin de ontwikkeling naar 'breed bestrijden' een belangrijke plaats inneemt. De researchkundigen hopen dat de actieonderzoeker kan helpen om de veranderaanpak (verder) vorm te geven. Hun boodschap is: 'we hebben alles op papier, er gebeurt alleen niets'. Hierbij wordt onder andere verwezen naar de Contourennota en Handelen naar waarheid. Volgens hen is er te veel vrijblij-

vendheid en te weinig sturing door de leiding op het gebied van veranderen. Het ‘kabbelt’. Ze vragen zich af hoe je medewerkers kunt activeren om initiatief op het gebied van veranderen te nemen, maar het tegelijkertijd ook kunt opleggen. Het laatste wordt als noodzakelijk gezien om de vrijblijvendheid tegen te gaan. In het gesprek komt als rode draad aan de orde dat de operationeel specialisten C (‘de teamleiders’) een belangrijke rol hebben bij het realiseren van veranderingen in de (sub)teams. Een veranderaanpak zou hier rekening mee moeten houden. Aan het einde van de bijeenkomst wordt afgesproken dat de actieonderzoeker en drie researchkundigen op korte termijn een volgende bijeenkomst plannen.

In de weken erna vinden diverse gesprekken plaats tussen de researchkundigen en de actieonderzoeker, soms aangevuld met de teamchef en/of teamleiders. De opvolging van het rapport van de researchkundigen en de introductie van het actieonderzoek door de teamchef komen in de periode bij elkaar in een veranderproces met de researchkundigen en de actieonderzoeker als een (soort van) ‘veranderteam’. Het veranderproces wordt door zowel de researchkundigen als de teamchef ook nadrukkelijk gekoppeld aan de ontwikkelingen die breder binnen de opsporing spelen: de Contourrennota, Handelen naar waarheid en ook een daaraan gerelateerde visie die op het niveau van de DLR is opgesteld. De gesprekken die met de researchkundigen worden gevoerd gaan in die periode vooral over ‘waardoor het gaat zoals het gaat’: wat maakt dat (zij ervaren dat) het ‘kabbelt’? Wat maakt dat veranderen (in hun beleving) vooral bij papier blijft? Hoe krijg je mensen weer op ‘aan’? Gedurende deze gesprekken ontstaat ook het beeld dat de rol die de teamleiders in een veranderproces vervullen van belang is voor het welslagen van de verandering. Hierbij wordt geconstateerd dat de groep van teamchef en teamleiders (‘het AMT’) te weinig een collectief is. Om die reden wordt afgesproken dat een eerste stap bestaat uit het investeren in het collectief van teamchef en teamleiders. Op deze wijze ontstaat een eerste traject binnen het actieonderzoek: het ontwikkelen van collectief leiderschap binnen het AMT.

Tussen november 2016 en de zomer van 2017 vinden er, onder begeleiding van de actieonderzoeker, verschillende bijeenkomsten plaats met het AMT en de betreffende researchkundigen. Via verschillende werkvormen – waaronder een spelsimulatie – komt er een veranderplan tot stand waarin drie thema’s centraal staan: het collectief leiderschap in het AMT, het vakmanschap en vernieuwend werken (‘breed bestrijden’). Aan ieder thema worden twee teamleiders gekoppeld die de aanpak per thema verder uitwerken. Hoewel de uitwerking moeizaam verloopt, worden er in de eerste helft van 2017 stapjes gezet en initiatieven ondernomen. Voor de zomer van 2017 wordt duidelijk dat er een wisseling van teamchef plaatsvindt. De huidige teamchef vertrekt en er komt – vooralsnog tijdelijk – een teamchef van een van de thematische teams. De nieuwe teamchef continueert het werken aan collectief leiderschap, maar legt wel enkele andere accenten. De rol van de actieonderzoeker verandert hierdoor: waar er in eerste maanden meer nadruk lag op procesbegeleiding, komt er nu meer nadruk op advisering te liggen.

De actieonderzoeker volgt vanaf begin 2017 ‘de gang van zaken’ met betrekking tot twee onderwerpen, te weten: de ontwikkeling van het aandachtsgebied mensenhandel

en de aanpak van het thema OMG.<sup>22</sup> Ten aanzien van het aandachtsgebied mensenhandel geldt dat er op dat moment sprake is van een opstartfase. Het aandachtsgebied mensenhandel zou bij een van de teams moeten 'landen', maar vooralsnog is er geen concreet project of opsporingsonderzoek. Er wordt wel gesproken over een fenomeen, te weten de uitbuiting van minderjarige kinderen door internationale criminele groepen (inzet van kinderen voor diefstal). Dit fenomeen is in het vizier gekomen in het onderzoek 13Oceans dat met rechnercapaciteit van diverse regionale eenheden, onder aansturing van het Landelijk Parket wordt uitgevoerd (zie Cels et al., 2017). In dit onderzoek is allerlei informatie verzameld waarmee een probleemgerichte aanpak van dit fenomeen zou kunnen worden vormgegeven. In de eerste helft van 2017 is de actieonderzoeker aanwezig bij diverse (multidisciplinaire) overleggen over het thema. Daarnaast vinden (groeps)gesprekken plaats in het team dat mensenhandel als aandachtsgebied heeft gekregen en worden enkele briefings bijgewoond. Een van de onderzoekkundigen uit het veranderteam speelt als operationeel specialist een centrale rol in de opstart van de probleemgerichte aanpak van mensenhandel.

Met betrekking tot het thema OMG geldt dat de (probleem)aanpak volop gaande is als het actieonderzoek start. Er is binnen de DLR een programma OMG en er zijn twee teams die zich bezighouden met het uitvoeren van het opsporingsonderzoek 'Largo', dat betrekking heeft op de (criminele) activiteiten van Satudarah en drie supportclubs. In Largo wordt op dat moment onderzoek gedaan naar Satudarah als (criminele) organisatie in het algemeen en naar de handel en wandel van de 'kopstukken' van Satudarah in het bijzonder. Het opsporingsonderzoek is onder andere ondersteunend aan een verbod dat het Openbaar Ministerie op basis van het Burgerlijk Wetboek (artikel 2:20) wil aanvragen. Vanaf begin 2017 tot eind 2017 volgt de actieonderzoeker de ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek en de bredere aanpak. Dit wil zeggen dat de actieonderzoeker onder andere geregeld 'bijpraat' met de teamleiders van de twee teams, met rechnerchurs uit de twee teams spreekt, enkele briefings bijwoont en aanwezig is in het actiecentrum als in september 2017 de aanhoudingen van drie van de vier 'kopstukken' van Satudarah plaatsvinden. In de periode van medio 2018 tot april 2019 spreekt de actieonderzoeker ook nog verschillende keren bij met de teamleider(s) en enkele rechnerchurs.

Naast het aandachtsgebied mensenhandel en het thema OMG volgt de actieonderzoeker enkele andere ontwikkelingen die binnen het landelijke rechnercheteam spelen. Het betreft in de eerste plaats een project van een van de rechnerchekundigen uit het veranderteam. Dit project heeft betrekking op het gebruik van data om te komen tot risico-inschattingen met betrekking tot expediteurs die in de Rotterdamse haven mogelijk bijdragen aan de handel in cocaïne. De rechnerchekundige heeft dit project geïnitieerd en samen met enkele collega's opgezet. Gedurende de periode van het actieonderzoek volgt de actieonderzoeker hoe dit project zich ontwikkelt en waar de rechnerchekundige

22 Het onderscheid tussen 'aandachtsgebied' en 'thema' wordt hier met opzet gemaakt, omdat dit onderscheid binnen de DLR van betekenis is. Een thema wordt vormgegeven als een programma, een aandachtsgebied in principe niet.



tegen aanloopt bij het uitvoeren van het project. Dit vindt plaats door middel van frequente gesprekken met de researchkundige. Een andere ontwikkeling die de actieonderzoeker van enige afstand volgt, heeft betrekking op de ontwikkeling van het team dat zich bezighoudt met de aanpak van CTER. Bij de start van het actieonderzoek is er 'gedoe' in dit team, wat uiteindelijk leidt tot het vervangen van de teamleider en het vertrek van enkele researchers. De actieonderzoeker volgt deze ontwikkeling, en ook de ontwikkelingen die daarna op het gebied van CTER plaatsvinden (zie vervolg), via gesprekken met de teamchef.

Met betrekking tot het verloop van het actieonderzoek is het van belang om nader in te gaan op de wisseling van teamchef in de zomer van 2017. De nieuwe teamchef wil het actieonderzoek continueren, maar start daarnaast een 'nieuw' veranderproces voor de afdeling als geheel. Het is de bedoeling dat het actieonderzoek hierin meebeweegt. De teamchef voert (in een periode van enkele maanden) introductiegesprekken met alle medewerkers en stelt tegelijkertijd een plan van aanpak op waarin het realiseren van enkele veranderingen op het niveau van de teams centraal staat. Het gaat hierbij onder andere om de bijdrage van de teams aan de clustervorming en het aanbrengen van een werkstructuur in de teams. De clustervorming is onderdeel van de eerdergenoemde visie van de DLR. Een cluster staat voor een combinatie van tactiek, informatie en expertise. Door middel van het organiseren in clusters wordt beoogd om de onderlinge verbinding tussen deze disciplines te versterken en de probleemgerichte werkwijze te bevorderen. Het aanbrengen van een werkstructuur wil zeggen dat er verschillende werkvormen (moeten) worden ingericht ten behoeve van onderhoud van vakmanschap, kwaliteit en teamvorming. Het betreft onder andere kwaliteitskringen en werkoverleggen (ook wel basisdagen genoemd). Bij het realiseren van deze veranderingen kiest de teamchef voor een gefaseerde aanpak. Er wordt begonnen met het team CTER. De reden hiervoor is dat het werken in een cluster voor dit thema prioriteit heeft, het team een roerige periode achter de rug heeft en er een flinke capaciteitsuitbreiding plaatsvindt.

De actieonderzoeker volgt vanaf de zomer van 2017 het veranderproces dat door de teamchef in gang is gezet. Dit vindt primair plaats vanuit het perspectief van de teams die zich bezighouden met OMG en mensenhandel. Ook deze teams krijgen van de tweede helft van 2017 – meer dan voorheen – te maken met clustervorming en een nieuwe werkstructuur. Hierbij speelt mee dat op de locatie van het actieonderzoek het aantal teams wordt teruggebracht als gevolg van de uitbreiding van capaciteit op het gebied van CTER. Aangezien de bezetting op deze locatie flink onder de formatie is, behelst deze verandering vooral een nieuwe indeling van mensen in drie (in plaats van vier) teams. Een groep medewerkers krijgt het verzoek de teamchef over de gewenste personele indeling te adviseren. De actieonderzoeker ondersteunt de medewerkers bij hun opdracht door advies te geven over de aanpak en mee te lezen met het voorstel. Daarnaast is de actieonderzoeker aanwezig bij bijeenkomsten die op de locatie plaatsvinden en vinden er gesprekken plaats met researchers over (wat zij merken van) de veranderingen. Tot slot kan worden opgemerkt dat de actieonderzoeker in deze periode (medio tot eind 2017) ook op enige afstand de ontwikkelingen binnen CTER volgt.



Het gaat dan in het bijzonder om de clustervorming en consequenties die dit onder andere heeft voor de rol van de teamchef. De actieonderzoeker voert hierover gesprekken met de teamchef.

Eind 2017 wordt het actieonderzoek afgerond. De actieonderzoeker heeft dan zeven maanden verlof. In de periode augustus 2018 tot en met april 2019 bezoekt de actieonderzoeker nog twee keer de locatie om met enkele ('vertrouwde') personen te spreken. Deze gesprekken zijn er vooral op gericht om informatie te verkrijgen over de stand van zaken van de ontwikkelingen die in de periode ervoor door de actieonderzoeker zijn gevolgd.

### **Reflectie op de rol van actieonderzoeker**

Het voorgaande maakt duidelijk dat de drie actieonderzoeken ieder een eigen karakter en verloop hebben gehad. Dit neemt niet weg dat de actieonderzoekers – wij – op hoofdlijnen overeenkomstige ervaringen hebben opgedaan in de rol van actieonderzoeker. In deze paragraaf reflecteren we op de rol van actieonderzoeker. Deze reflectie is gebaseerd op de gesprekken die wij met elkaar hebben gevoerd over onze ervaringen. We gebruiken ter illustratie passages uit de individuele veldwerkverslagen en uit een logboekje dat we van de onderlinge uitwisseling hebben bijgehouden.

De eerste en wellicht voornaamste reflectie op de rol van actieonderzoeker is onze teurstelling over wat de actieonderzoeken in termen van verandering hebben opgeleverd. Anders gezegd: de veranderopbrengsten van de actieonderzoeken komen niet overeen met wat wij vooraf hadden verwacht en gehoopt. Wat hiervoor de oorzaken zijn, weten we niet precies. We hebben wel vermoedens. Een eerste oorzaak heeft te maken met onze inzet. Wij waren gedurende anderhalf jaar met enige regelmaat aanwezig geweest in de teams. Deze intensiteit was vermoedelijk te laag om als actieonderzoeker voldoende effect te hebben. In een van de veldwerkverslagen staat het volgende:

#### **Te ambitieus – aantekeningen 24 april 2017**

*Ik heb het gevoel dat vernieuwing realiseren te ambitieus is in de tijd dat ik er ben. De basis is niet op orde (bijvoorbeeld roosters en de gesprekscyclus met medewerkers), maar wat ook meespeelt is dat men eigenaarschap neemt van 8.00 tot 17.00 uur. Het klinkt misschien onaardig, maar het ontbreekt aan het nakomen van afspraken, vasthouden aan wat we hebben ingezet, zorgen voor tempo, et cetera. Dit is allemaal niet behulpzaam en zorgt ervoor dat het langzaam gaat.*

Een tweede, hiermee samenhangende oorzaak, is dat we als actieonderzoekers na verloop van tijd behoorlijk moesten 'trekken' aan het veranderproces. De aap zat te veel op onze schouder. Hierbij deden zich verschillen voor tussen de teams. Vooral in het regionale researchteam – waar de waan van de dag erg dominant was – was de voortgang en het 'levend houden' van het proces sterk afhankelijk van de inzet van de actieonderzoeker. Zo schrijft een van ons in de reflecties:

### **Het worden mijn verantwoordelijkheden – aantekeningen 12 oktober 2017**

*‘Gedurende deze maanden ontstaat er bij de VKL-leden (met uitzondering van de OS-A) naar mijn idee steeds meer de neiging om de sessies vooral te zien als mijn verantwoordelijkheid.’*

De derde oorzaak heeft te maken met de context waarin veranderingen moesten worden gerealiseerd. We hebben het beïnvloeden van de gang van zaken binnen de rechte teams als complexer en moeilijker ervaren dan enkele jaren eerder in de basisteams (zie Landman et al., 2015, in het bijzonder paragraaf 2.2.4). Ook hierbij doen zich verschillen voor tussen de rechte teams. Vooral in het districtsrechte team was de context complex en zeer uitdagend. In een dergelijke omgeving kan bij de actieonderzoeker gemakkelijk handelingsverlegenheid ontstaan. Een uiting hiervan is te lezen in onderstaande mail van de ene aan de andere actieonderzoeker(s).

### **Nog geen oplossing – aantekeningen 3 april 2017**

*Ha <namen actieonderzoekers>*

*Even delen. Ik heb vandaag een goede ochtend gehad rondom veranderstrategie, maar een vreselijk moeilijke middag in het TLO. Het ging over leiderschapsontwikkeling en het gesprek kwam niet op gang. Ongeveer de helft van de groep ‘doet’ mee en de andere helft houdt de kaarten voor de borst. Sterker nog: hield zijn mond. Dus gewoon niet meedoen, niet reageren op vragen, antwoorden ontwijken. Het was echt verschrikkelijk. We hebben de bijeenkomst om halfdrie opgeheven. In nagesprek met teamchefs en HR-adviseur ook nog gezocht: waar komt dit toch vandaan? Enfin, geen oplossing nog, maar ik zoek wel nadrukkelijk naar nieuw handelingsperspectief om ‘invloed te activeren’. Scherpste in gesprek, gezamenlijke voorbereiding, kwetsbare teamchef, kwetsbare teamleiders die inbreng leveren ten spijt. Een deel doet niet mee!*

*Enfin, morgen weer een dag, maar ik dacht, wellicht kunnen jullie alvast meedenken.*

De vierde en laatste oorzaak heeft naar ons idee te maken met de insteek van het actieonderzoek zelf. We wilden opsporingspraktijken beïnvloeden door in rechte teams veranderprocessen met actieonderzoek te ondersteunen. Gedurende het (actie)onderzoek zijn we echter steeds meer tot de conclusie gekomen dat er in lokale rechte omgevingen maar beperkt mogelijkheden zijn om substantieel invloed uit te oefenen op bijvoorbeeld de kwaliteit van dossiers. Voor die beïnvloeding moet je vermoedelijk op andere plekken zijn. In die zin hebben de ervaringen in het actieonderzoek mede onze gedachten gevormd over de voornaamste conclusie over vernieuwing binnen opsporingspraktijken (zie paragraaf 10.2): deze vernieuwing is *misplaatst*. Dit wil zeggen dat beïnvloedingspogingen plaatsvinden op plekken waar het minst invloed kan worden uitgeoefend. Er zijn systeemveranderingen nodig. Vandaar de titel van dit boek: ‘Kijk naar het systeem’. Dit impliceert – achteraf bezien – dat we in onze ambities naïef zijn

geweest. Het actieonderzoek was – in ieder geval voor ons – nodig om dit te ontdekken en is in die zin buitengewoon leerzaam geweest.

De tweede reflectie op de rol van actieonderzoeker heeft te maken met onze positie in de drie rechteercheteams. We waren aanwezig in de teams, hebben meegedaan in geïnitieerde dan wel lopende veranderprocessen en hebben relaties met mensen opgebouwd. Hierdoor hebben we inzicht gekregen in het dagelijks organisatieleven van de teams. Dit heeft er naar ons idee toe geleid dat we (naar ons idee) veel hebben gezien en gehoord. Vermoedelijk meer dan wanneer we uitsluitend interviews hadden afgenomen. Dit sluit aan bij de ervaringen van Sollie (2017). Hij heeft in zijn (observatie) onderzoek ervaren dat je er een beetje bij hoort en rechteerchers gaven aan dat ze hem veel meer hadden verteld dan ze normaliter in een interview zouden doen.

Het meedoen en ‘er een beetje bij horen’ heeft ook als consequentie dat je als actieonderzoeker in de dynamiek tussen de betrokkenen *kan worden gezogen*. Je wordt in meer of mindere mate een speler in de organisatiedynamiek. Dit heeft zich naar ons idee bij alle actieonderzoekers voorgedaan, maar in het districtsrechteercheteam was dit vooral een thema. Dit heeft (volgens ons) alles te maken met de dynamiek die daar speelde: er was een hoop gedoe (zie ook hoofdstuk 9).

#### **Kijk uit dat je niet hun woordvoerder wordt – aantekeningen 17 oktober 2017**

*Ik krijg een e-mail van een van de teamleiders. Of ik kan bellen. Ik bel. Hij vraagt of ik aanstaande donderdag kan komen voor een voorbereidend overleg. Het wordt me niet helemaal duidelijk, maar enkele teamleiders zijn er klaar mee. De maat is vol. Er moet worden gesproken met de teamchef. Het kan niet langer meer. Ze willen dit graag voorbereiden samen met mij (en een HR-adviseur). Ik geef aan dat ik erop terugkom. Ik neem contact op met een collega-actieonderzoeker en mijn leidinggevende. Hun advies is: niet instappen, kijk uit dat je niet hun woordvoerder wordt, dat je namens hen een boodschap gaat brengen. Ik bel terug naar de teamleider en geef aan dat het mij beter lijkt dat het overleg zonder mij plaatsvindt. Dit is niet mijn rol.*

Het bovenstaande voorbeeld geeft een indruk van de dilemma’s waarmee een actieonderzoeker te maken kan krijgen. We hebben getracht om ons bewust te zijn van deze dilemma’s en daarnaar te handelen en beseffen dat dit ongetwijfeld niet altijd en volledig is gelukt.

Een laatste reflectie vloeit voort uit het bovenstaande en wordt er eigenlijk ook door geïllustreerd: we hebben voor een (klein) deel data verzameld die onderzoekers normaliter niet zo gemakkelijk verzamelen (zie vooral hoofdstuk 9). Hoewel de betrokkenen in het actieonderzoek op de hoogte waren van de doelstelling en opzet van het actieonderzoek, kan niet worden uitgesloten dat dit besef naar de achtergrond is verdwenen. Dit heeft naar ons idee onder andere te maken met de rol als actieonderzoeker. Je bent een ‘member’ die actief is en meedoet (zie Skinns et al., 2016). De betrokkenen zien je hierdoor niet zomaar als onderzoeker. Dit geldt in het bijzonder wanneer je als actieonderzoeker bijeenkomsten begeleidt en aantekeningen vooral achteraf wor-

den gemaakt. Kortom: als actieonderzoeker ben je in de rol van waarnemer minder zichtbaar (zie ook Brydon-Miller, 2008 over de ethiek van actieonderzoek). We kunnen ons voorstellen dat het voor sommige betrokkenen enigszins ongemakkelijk kan zijn om bepaalde passages uit de data te lezen. Dat is voor ons een ethisch dilemma geweest. We hebben dit dilemma getracht te hanteren door anonimiteit zo goed mogelijk te waarborgen en beseffen dat dit in sommige gevallen een imperfecte oplossing is (zie ook Skinns et al., 2016). We grijpen in dit verband terug op wat we in het voorwoord hebben opgenomen: het zal soms een beetje schuren, maar we hopen en denken dat het niet botst.

### 2.4. Over het proces van theorieontwikkeling

De kern<sup>23</sup> van onze dataverzameling begon tegelijkertijd met onze start in de researcheteams; in de tweede helft van 2016. We hadden ieder een veldwerkverslag waarin we observaties, gesprekken, bijeenkomsten en reflecties vastlegden. Het veldwerkverslag had een chronologische opbouw. Iedere dag van aanwezigheid werd in principe – het schoot er soms bij in – afgesloten met een reflectieparagraaf waarin we onze gedachten en gevoelens noteerden. Hierbij werden vragen beantwoord als ‘wat is me vooral opgevallen’, ‘welke betekenis geef ik daaraan’, ‘welke mogelijkheden zie ik om aan concrete veranderingen of verbeteringen te werken’ en ‘ben ik tevreden over mijn eigen rol’ (zie het laatste deel van de vorige paragraaf). Bij de start van het actieonderzoek wisselden we de verslagen met elkaar uit om zodoende de eenduidigheid in verslaglegging te bevorderen. Onze inductieve werkwijze – zie paragraaf 2.1 – had namelijk als consequentie dat we weliswaar een gezamenlijke oriëntatie hadden, maar deze werkte minder richtinggevend dan bijvoorbeeld een observatiekader of topiclijst.

In april 2017 zijn we begonnen met het analyseren van de (tot dan toe) verzamelde data. Dit kreeg vorm in gezamenlijke bijeenkomsten. Tijdens de eerste bijeenkomst hebben we afspraken gemaakt over de wijze van coderen. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van het eerdergenoemde werk van Charmaz (2006). We maakten drie afspraken:

- We coderen ‘open’ en richten ons hierbij vooral op ‘processen’ of ‘dynamieken’.
- We coderen in zinnen in plaats van woorden.
- We coderen vooralsnog de data in het eigen veldwerkverslag.

In mei 2017 zijn voor het eerst bij elkaar gekomen om onze coderingen uit te wisselen. Iedere onderzoeker had een document met daarin een lijst met codes. Iedere code had een korte omschrijving en een toelichting. Op basis van de uitwisseling van codes hebben we in de zomer en najaar van 2017 – tijdens verschillende analysesessies – gewerkt aan een gezamenlijke codelijst waarin per code de naam, toelichting en eventuele verschillen tussen de teams waren beschreven. Hierbij viel op dat er, naast de nodige over-

---

23 In de oriëntatiefase zijn ook gesprekken gevoerd (interviews afgenomen) die zijn vastgelegd. De dataverzameling is toen gestart.

eenkomsten, de nodige verschillen waren in (interpretaties van) de waarnemingen die over 'de gang van zaken' in het rechteam waren vastgelegd.

### **Verschil in waarnemingen – aantekeningen mei 2017**

*Een van de onderzoekers vertelt over een code met de naam 'kabbelen'. Deze code staat voor de waarnemingen die gaan over de dynamiek en het 'lage' energieniveau die in het team worden waargenomen, zoals: er wordt veelal van 9.00 tot 17.00 uur gewerkt, er wordt veel binnen gewerkt, er zijn veel koffiemomenten en er wordt in het werk ogenschijnlijk weinig initiatief door rechteurs genomen. Een andere onderzoeker heeft overeenkomstige waarnemingen, terwijl de derde onderzoeker deze waarnemingen niet of nauwelijks herkent. Er is het betreffende rechteam juist veel dynamiek en ogenschijnlijk veel energie.*

Naar aanleiding van de eerste analyses viel ons tevens op dat de ontwikkeling van handelingsperspectief minder op gang kwam. De codes gingen vooral over 'hoe het gaat' en minder over 'hoe kan invloed worden uitgeoefend op hoe het gaat'. We vroegen ons af wat hier oorzaken voor waren en kwamen tot twee hoofdredenen. De eerste reden was dat wij – wellicht meer dan destijds in de basisteams – moeite hadden om tot handelingsperspectief te komen dat bijdroeg aan enige beweging in 'hoe het gaat' (zie ook paragraaf 2.3). We probeerden het wel, maar het effect kwam niet altijd overeen met wat we voor ogen hadden. De tweede reden was dat we ook uit het (gezamenlijke) handelen van anderen beperkt handelingsperspectief konden afleiden. Hierbij speelde mee dat er naar onze indruk weinig vernieuwingsinitiatieven in de drie rechteams plaatsvonden. Naar aanleiding van deze constatering kwamen we tot de conclusie dat aanvullende dataverzameling wenselijk was om meer inzicht te kunnen krijgen in handelingsperspectief rondom bepaalde onderwerpen (zie ook paragraaf 2.5).<sup>24</sup> Eind 2017 was het overgrote deel van de dataverzameling in de drie rechteams afgerond. In de eerste helft van 2018 heeft het collectieve analyseproces – mede vanwege verlot van twee van de drie de onderzoekers – stilgelegen. Een van de onderzoekers heeft in deze periode het analyseproces individueel gecontinueerd en hierbij ook gebruikgemaakt van de veldwerkverslagen van de twee andere onderzoekers. De codelijst is in deze periode uitgebreid en aangescherpt. Dit heeft geleid tot een codelijst met 190 focuscodes (zie bijlage 1). Deze onderzoeker heeft daarnaast een eerste deel van de literatuurstudie verricht. Hierbij moet worden opgemerkt dat er in aanloop naar – en tijdens het actieonderzoek in de drie rechteams ook literatuur is bestudeerd, maar deze bestudering had een minder systematisch karakter dan de literatuurstudie die eind 2017 op gang kwam.

24 Deze werkwijze – waarbij de analyse leidt tot nieuwe richtingen in de dataverzameling – wordt binnen grounded theory 'theoretical sampling' genoemd (zie Charmaz, 2006; Corbin & Strauss, 2008). Hierbij moet worden opgemerkt dat deze methodologische stap door ons op enigszins losse wijze is ingevuld. Hiermee bedoelen we dat het vervolg van de dataverzameling meer werd gevoed door algemene noties over 'waar is de data dun' dan door gedetailleerde constatering op het niveau van zich ontwikkelende concepten.

In deze fase van het onderzoek (eerste helft van 2018) lag de nadruk in de literatuurstudie op bestaand onderzoek naar (politiële) opsporingspraktijken. Van de literatuurstudie is een literatuurmemo gemaakt waarin per publicatie de belangrijkste onderzoeksbevindingen zijn opgenomen en (geregeld) relaties naar eigen waarnemingen zijn gelegd.<sup>25</sup>

In de tweede helft van 2018 zijn we<sup>26</sup> aan de slag gegaan met de ordening van het geheel. We hadden 190 codes op A5 kaartjes gezet en hebben deze geordend in de volgende driedeling:

- Werkpraktijken.
- Organiseerpraktijken.
- Veranderpraktijken.

Dit ordenen vond plaats in verschillende fasen. We hebben eerst iedere code toegewezen aan één van de drie hoofdcategorieën. Vervolgens hebben we de codes die naar onze indruk iets met elkaar te maken hebben bij elkaar gelegd. Op basis hiervan ontstond een overzicht van 34 conceptuele codes die waren geordend in de genoemde driedeling. Iedere conceptuele code bestond uit een aantal van de 190 ‘onderliggende’ focuscodes waarbij we een aantal van de focuscodes geen plek konden geven. Een vergelijking tussen de 34 conceptuele codes leidde tot het alsnog samenvoegen van een aantal codes, wat resulteerde in twintig conceptuele codes. Hieruit vloeide begin 2019 een raamwerk voort dat was gebaseerd op de genoemde driedeling in praktijken en het onderscheid tussen belemmerende patronen en handelingsperspectieven.<sup>27</sup> Begin april 2019 hadden we het gevoel dat we een goede conceptualisering hadden gevonden. Dit gevoel benoemen Corbin & Strauss (2008: 47) als *feeling right*.

*‘Feeling right is a gut feeling. It means that after being immersed in the data the researcher believes that the findings reflect the “essence” of what participants are trying to convey, or represent one logical interpretation of data, as seen through the eyes of this particular analyst.’*

In april 2019 hebben we het verhaal gepresenteerd in twee workshops, als onderdeel van een congres over politieonderzoek. Dit gaf de mogelijkheid om de ontstane redeneringen en verhaallijnen te ‘testen’. Het model met concepten wordt hieronder weer gegeven.

---

25 Het leggen van relaties naar eigen waarnemingen is minder consequent gebeurt dan zou kunnen of wellicht had moeten gebeuren.

26 Het betreft twee onderzoekers.

27 Dit onderscheid hadden we ook gebruikt bij *Spelen met weerbarstigheid* (Landman et al., 2015).

WERK- PRAKTIJKEN	Kijken vanuit een straatperspectief	Kijken vanuit een informatieperspectief
	Bekende kaarten spelen	Beste kaarten spelen
	Improviserend werken	Planmatig werken
	Ambivalent sturen	Congruent sturen
ORGANISEER- PRAKTIJKEN	Veronachtzamen van de fundamenteën	Boter bij de vis doen
	Fragmenteren van bijdragen	Integreren van bijdragen
	Inhoudsgedreven leidinggeven	Ontwikkelingsgericht leidinggeven
	Positioneel samenwerken	Bevorderen van het collectief
VERANDER- PRAKTIJKEN	Oppervlakkig veranderen	Diepgaand veranderen
	Incongruent veranderen	Geloofwaardig veranderen

Figuur 2.1. Het conceptuele model in april 2019

Na afloop van de workshops waren we niet tevreden. Dit had te maken met enerzijds onze eigen ervaringen tijdens het vertellen (hoe loopt het verhaal) en anderzijds de feedback van sommige deelnemers ('weinig vernieuwend'). De feedback van sommige deelnemers 'raakte' bij ons aan een gevoel dat (achteraf gezien) al langer sluimerde: we zitten gevangen in het raamwerk van 'patronen' en 'handelingsperspectieven'. Dit raamwerk zorgde er onder andere voor dat we bij ieder patroon ook (op onderzoek gebaseerd) handelingsperspectief wensten en dat was op basis van de data niet haalbaar. We kwamen tot de conclusie dat we – gegeven onze onderzoeksambitie – een andere ordening en deels ook een andere duiding van de verzamelde waarnemingen nodig hadden.

In dezelfde periode stuitten we op het boek *Abductive analysis* met de ondertitel *theorizing qualitative research* (Tavory & Timmermans, 2014). Het lezen van dit boek maakte (ons) duidelijk dat onze inductieve aanpak – dit wil zeggen: een aanpak zonder (expliciete) theorie – het vermoedelijk bemoeilijkte om tot inzichten te komen die naar ons idee konden bijdragen aan 'beter begrijpen, krachtiger handelen'. We zaten te veel 'gevangen' in de categorieën die zich al in ons denken hadden genesteld.<sup>28</sup> We hadden andere brillen nodig om onze interpretaties te kunnen oprekken en onze waarnemingen beter (dan wel anders) te kunnen begrijpen. Er was naar ons idee meer samenhang en creativiteit nodig. Samenhang verwijst naar de relaties tussen bevindingen dan wel concepten. Creativiteit verwijst naar nieuwe dan wel andere perspectieven op de onderzochte fenomenen.

Tavory & Timmermans (2014) beschouwen abductieve analyse als een manier om tot meer creativiteit en samenhang in (kwalitatief) onderzoek te komen. Centraal in deze

28 In die zin werden we geconfronteerd met de tekortkomingen van grounded theory of in ieder geval met onze toepassing van deze methode.

wijze van analyseren staat de wisselwerking tussen bestaande theorieën (en ander empirisch onderzoek) en eigen empirische waarnemingen. Het is daarmee *een middenweg* tussen sterk deductief onderzoek waarin empirische waarnemingen in een vooraf bedacht theoretisch raamwerk worden ‘gedrukt’ en sterk inductief onderzoek waarin allerlei waarnemingen worden opgesomd (constatering worden gedaan) zonder dat deze (theoretisch) worden geduid.<sup>29</sup>

*‘Both of these approaches fall short of the promise of qualitative research. A better course would be to develop a double story: one part empirical observations of a social world, the other part a set of theoretical propositions. In good research, these two parts are not only interwine but amplify each other. The theoretical accounts allows us to see things in the empirical world that would gloss over. The empirical description, in turn, pushes the theorization in unexpected directions.’ (Tavory & Timmermans, 2014: 2).*

In een abductieve analyse neemt het onderzoeken van verschillen tussen gevallen – net als bij grounded theory (*constant comparison*) – een belangrijke plaats in. Meer dan bij grounded theory staat bij abductieve analyse het verklaren van verschillen centraal. Dit verklaren vindt plaats in een iteratief proces waarin *theoretical hunches* door middel van een proces van systematische vergelijking steeds robuuster worden of worden ‘verworpen’. In dit proces hoeven onderzoekers volgens Tavory & Timmermans (2014) niet alleen gebruik te maken van eigen waarnemingen; zij kunnen ook waarnemingen van anderen in de theorieontwikkeling betrekken. In het proces van theorievorming is het volgens hen van belang om na het vastleggen van waarnemingen te ‘onthechten’, zij noemen dit *defamiliarization*. Dit wil zeggen dat bestaande interpretaties – die onder andere worden gevoed door bestaande ideeën van de onderzoekers en van relevante anderen in het veld – ter discussie worden gesteld. Theorieën kunnen hierbij helpen, omdat ze een bril kunnen bieden waarmee anders naar dezelfde waarnemingen kan worden gekeken. Met deze (andere) bril kan vervolgens worden teruggekeerd naar de vastgelegde waarnemingen om te beoordelen hoe deze zich verhouden tot deze waarnemingen.

Na april 2019 hebben we getracht ons te onthechten van het ontstane raamwerk en gezocht naar nieuwe perspectieven voor het interpreteren van waarnemingen en definiëren van concepten. Dit heeft vooral plaatsgevonden door literatuur over organiseren en veranderen te bestuderen. Hierbij hebben we gezocht naar nieuwe invalshoeken. Deze invalshoeken hebben we vooral gevonden in een theoretische stroming die wel *systeemdenken* wordt genoemd. Het systeemdenken is een gevarieerd geheel van theorieën en benaderingen met een aantal gemeenschappelijke kenmerken in de manier van kijken (zie Kessener & Van Oss, 2019 voor een overzicht). Deze gemeenschappelijke kenmerken in de manier van kijken zijn onder andere ‘kijken naar het geheel en

29 Zie ook Ten Have (2004: 11): ‘De spanning tussen de genoemde twee functies van begrippen, analytisch en attenderend, is naar mijn indruk in de GT-literatuur nooit helder “opgelost”. Misschien zou het goed zijn de simplistische categorieën *inductie* en *deductie* helemaal te laten vallen ten gunste van een meer dialogische opvatting, die wel wordt aangeduid met *abductie*.’



de elementen', 'kijken naar de relaties tussen elementen', 'kijken naar evenwicht' en 'kijken naar (zelf)dynamiek'. Het systeemdenken kan op allerlei systemen worden toegepast, maar onze aandacht is uitgegaan naar het gebruik van het systeemdenken voor het begrijpen van wat zich binnen en rondom organisaties afspeelt. We hebben hierbij gebruikgemaakt van zowel auteurs die hun benaderingen definiëren als systeemdenken (bijvoorbeeld Beer, 1979; Cabrera & Cabrera, 2015; Campbell et al., 1994; Hoebeke, 1994; Oshry, 2007; Stroh, 2015; Wheatly, 2006) als auteurs die theorieën of concepten hanteren die zijn of kunnen worden gerelateerd aan het systeemdenken. In deze laatste categorie gaat het onder andere om onderwerpen als betekenisgeving in organisaties (bijvoorbeeld Weick, 1979, 1995), intermenselijke communicatie (Watzlawick et al., 1970), identiteit van organisaties (bijvoorbeeld Albert & Whetten, 1985; Dutton & Dukerich, 1991), rechtvaardigheid in organisaties (bijvoorbeeld Crawshaw et al., 2013; Greenberg, 1990), paradoxen in organisaties (Bouchikhi, 1998; Smith & Lewis, 2011) en verwaarlozing in organisaties (Kampen, 2014, 2017).

De wijze waarop we literatuur over organiseren en veranderen hebben gebruikt, kan worden beschouwd als een pluralistische benadering (zie ook Nicolini, 2012). Een dergelijke benadering wil zeggen dat er verschillende theoretische perspectieven worden gebruikt om praktijken zodoende 'rijker' of 'dikker' te duiden. We hebben hierbij getracht oog te houden voor de aanwezigheid van voldoende gemeenschappelijke elementen, zodat het gecombineerde gebruik kan worden gerechtvaardigd (zie ook Nicolini, 2012). We vermoeden dat dit niet altijd is gelukt: de perspectieven kunnen – zeker wanneer theorieën in hun volledigheid in ogenschouw worden genomen – op onderdelen op gespannen voet met elkaar staan.

In de periode tussen april 2019 en september 2019 zijn we teruggekeerd naar onze waarnemingen en waarnemingen van anderen (literatuurstudie opsporingspraktijken) en hebben we gewerkt aan een nieuwe manier van conceptualiseren. We hebben de data gegroepeerd rondom dominante (verander)thema's en hierbij gebruikgemaakt van formuleringen die uit de data naar voren kwamen, zoals 'kwaliteit', 'bestrijding', 'samenwerken' en 'eigenaarschap'. Vervolgens hebben we concepten uit de literatuur gebruikt om te kijken naar deze waarnemingen en te komen tot interpretaties. Op basis hiervan zijn zes theoretische concepten (conceptuele codes) ontstaan, te weten:

- Blauwe identiteit
- Strafrechtelijke habitus
- Overlappende gelaagdheid
- Functionele ordening
- Wankele balans
- Positionele betrekkingen

De uitwerking van de concepten (in kenmerken) heeft vanaf april 2019 plaatsgevonden in een nieuwe versie van de rapportage. Gedurende het schrijfsproces is gebruikgemaakt van de eerdere coderingen (focuscodes), de oorspronkelijke dan wel onderlig-

gende data, bevindingen uit andere onderzoeken binnen de opsporing en theorie. Gedurende het schrijven hebben er bij voortduring vergelijkingen plaatsgevonden binnen de data, tussen de data en bevindingen van anderen en tussen de data/bevindingen van anderen en theoretische perspectieven. Een uitvloeisel en nadeel van deze manier van werken is dat het analyseproces tussen april en september 2019 minder navolgbaar is verlopen dan het analyseproces in de periode ervoor (zie de passages over coderen). In september 2019 heeft een eerste bijeenkomst van de leescommissie plaatsgevonden. Op dat moment waren vier concepten uitgewerkt. De feedback tijdens deze bijeenkomst gaf de indruk dat de nieuwe wijze van conceptualiseren en analyseren van meerwaarde is. Tussen september 2019 en december 2019 hebben we toegewerkt naar een eindconcept. Dit eindconcept is begin december 2019 besproken in de leescommissie waarna in december 2019 de versie voor de redactieraad is opgeleverd. Na de redactieraad – in januari 2020 – zijn de laatste aanpassingen verricht.

### 2.5. Over de aanvullende dataverzameling

De woorden ‘aanvullende dataverzameling’ verwijzen naar de data die aanvullend op het actieonderzoek – of eigenlijk: de drie actieonderzoeken – zijn verzameld. Deze dataverzameling is geïnitieerd vanuit de wens om extra inzichten te verzamelen die eventueel als (verrijking van) handelingsperspectief konden dienen (zie paragraaf 2.4). De data zijn echter – net als andere data en bevindingen uit bestaand onderzoek – gebruikt in de algehele theorieontwikkeling over opsporingspraktijken. Hierna wordt ingegaan op de aanpak van de aanvullende dataverzameling.

#### Betere aanpak ondermijning

Na de vorming van de nationale politieorganisatie is er binnen de politie een landelijk programma op het gebied van ondermijning ingericht: het programma *Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning*. Met dit project werd beoogd om lokale initiatieven ten behoeve van de aanpak van ‘ondermijnende criminaliteit’ te ondersteunen. Dit vond onder andere plaats door initiatiefnemers met elkaar in contact te brengen (netwerkvorming) en procesbegeleiders in te zetten (‘aan te bieden’) voor de meer omvangrijke initiatieven. Deze meer omvangrijke initiatieven hadden (deels) het karakter van leeromgevingen waarin politie en partners samenwerken aan een concreet vraagstuk op het gebied van ondermijning en hiervan leren. Een voorbeeld is het project ‘Fabricius’ gericht op het aanpakken van georganiseerde criminaliteit in het havengebied van IJmuiden.<sup>30</sup> Een procesbegeleider beoogt niet alleen het leren op inhoudelijk gebied te faciliteren

---

30 Zie bijvoorbeeld <https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/praktijk-voorbeelden/project-fabricius-in-havengebied-ijmuiden/>.

– bijvoorbeeld hoe analyseer je een vraagstuk op het gebied van ondermijning<sup>31</sup> – maar richt zich ook op het proces van samenwerken tussen partners. De dataverzameling met betrekking tot dit initiatief was vooral gericht op het verkrijgen van inzicht in wat de procesbegeleiders in dit soort vernieuwingsinitiatieven aan blokkades en doorbraken hebben ervaren, in het bijzonder waar het de opsporing door de politie betreft. In het kader van de dataverzameling hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden (zomer 2017):

- Afnemen van een interview met de landelijk projectleider Betere aanpak ondermijning.
- Afnemen van een interview met een procesbegeleider van een leeromgeving ‘ondermijning’ in het zuiden van het land.
- Afnemen van een interview met een procesbegeleider van een leeromgeving ‘ondermijning’ in het westen van het land.

Daarnaast is door een onderzoeker deelgenomen aan een overleg (juni 2017) over de afronding en ‘borging’ van het project.

### **Probleemgerichte benaderingen**

Als gevolg van een andere opdracht die twee onderzoekers hebben uitgevoerd in een regionale eenheid, kwamen we in aanraking met een probleemgerichte aanpak die ons het onderzoeken waard leek. Het betrof een aanpak die eind 2016 tot stand is gekomen en waarbij een vernieuwende aanpak – met ruimte voor het gebruik van innovatieve interventies (anders dan ‘traditionele’ opsporingsmethoden) en andere manieren van organiseren (meer ‘zelfsturend’) – het streven was. De aanpak was gericht op het onaanvaardbaar maken van een grote stad als handels-, doorvoer-, verblijfs- en vestigingsplaats voor een bepaalde groep criminelen en de groei en verankering van criminele activiteiten in de stad te bemoeilijken, tegen te gaan of ongedaan te maken. In april en mei 2018 heeft een van de onderzoekers vier interviews afgenomen met de direct betrokkenen bij de aanpak. Het betreft de projectleider en drie projectleden: een analist, een medewerker van werkvoorbereiding en een generalist uit een basisteam. Deze interviews hebben inzicht gegeven in het ontwerp, het verloop en de resultaten van de probleemgerichte aanpak. Daarnaast is een intern uitgevoerde evaluatie van de aanpak van begin 2018 bestudeerd.

Er heeft daarnaast begin 2019 een interview plaatsgevonden met de procesbegeleider van een proeftuin in een andere regionale eenheid. Deze proeftuin was en is gericht op het ‘normaal maken’ van het aanpakken van complexe veiligheidsproblemen, naast het incidentgericht werken. Een belangrijke vraag was hoe een meer probleemgerichte werkwijze van met name de ondermijnende criminaliteit meer een onderdeel kon wor-

31 Hierbij werd gebruikgemaakt van een methode die ‘the book of crime’ wordt genoemd. Deze methode houdt verband met de wens tot een probleemgerichte aanpak. Het idee is: wie samen met partners tot een integrale set van maatregelen wil komen, moet inzicht hebben in de kenmerken van het criminele vraagstuk. The book of crime helpt bij het verkrijgen van dit inzicht en het ontwerpen van maatregelen. In een leeromgeving worden de betrokkenen begeleid bij het doorlopen van de (vijf) stappen van The book of crime.

den van het dagelijks werk. De proeftuin bestaat uit verschillende onderdelen – waaronder het probleemgericht aanpakken van concrete problemen en het leren sturen in netwerken (met partners) – en heeft betrekking op de gehele eenheid. In het interview is ingezoomd op de veranderaanpak die is dan wel wordt gevolgd, de waargenomen effecten van deze aanpak en de belemmeringen die zich voordoen. Er zijn ook enkele documenten bestudeerd, zoals beschrijvingen van de aanpak en reflecties op de voor- gang van die aanpak.

### **Q-teams en scrum in de opsporing**

Onze interesse in de Q-teams als een manier om binnen de opsporing te vernieuwen, gaat terug naar de start van het (actie)onderzoek. In onze oriëntatie op de opzet van het actieonderzoek (2016) hebben we met twee van de drie initiatiefnemers van Q van de eenheid Oost-Nederland gesproken over onder andere het ontstaan van Q. In de peri- ode daarna hebben we verschillende keren ‘bijgepraat’ met (deels nieuwe) leden van het Q team in Oost-Nederland. Ook is er een interview afgenomen met een teamlid dat Q heeft verlaten en binnen een districtsgebied een project op het gebied van de aanpak van georganiseerde criminaliteit is gaan leiden. Tot slot kan worden opgemerkt dat de ontwikkelingen bij Q zijn gevolgd door middel van social mediaberichten en de nieuwsbrieven die een van de onderzoekers ontvangt van de Q teams Oost-Nederland en Rotterdam.

De initiatieven van Q kruisten het pad van het actieonderzoek toen er vanuit Q een opleiding ‘scrum in de opsporing’ werd aangeboden en teamleden van het landelijke rechteam hieraan hebben deelgenomen (zie paragraaf 2.3). Mede vanwege de posi- tief geladen communicatie over de ‘scrum’ aanpak van de veelvoorkomende crimina- liteit in basisteam Arnhem-Zuid raakten we geïnteresseerd in de werkwijze ‘scrum in de opsporing’. We hebben data over deze manier van werken verzameld door middel van een aantal activiteiten:

- Bezoeken van een ‘demo’ over scrum in de opsporing van het basisteam Arn- hem-Zuid (september 2018).
- Afnemen van twee interviews met een operationeel specialist A en operationeel specialist B van een districtsrecherche waar wordt geëxperimenteerd met de ‘scrum’ werkwijze.
- Afnemen een interview met een operationeel specialist A van een (andere) dis- trictsrecherche waar wordt geëxperimenteerd met de ‘scrum’ werkwijze.

### **Flexibel rechercheren**

Gedurende onze zoektocht naar vernieuwende initiatieven verscheen ‘flexibel reche- cheren’ op de radar. Dit is een initiatief van een van de regionale eenheden waarmee wordt beoogd om effectiever op te sporen en de slagkracht te vergroten door de reche- che te ‘revitaliseren’. Flexibel rechercheren beoogt deze ‘revitalisering’ te realiseren door onder andere een meer ‘offensieve’ en ‘directe’ manier van rechercheren te stimu- leren (meer de straat op, minder 9 tot 5, snel inspelen op de actualiteit) die bestaande routines moet doorbreken (‘uit het karrenspoor’). Een van de voornaamste interven-

ties om dit te bereiken, is de opleiding ‘flexibel rechercheren’ die alle medewerkers van de DRR hebben gevolgd. In september 2018 is er een eerste interview afgenomen met een van de initiatiefnemers. Toen kwamen we tot de ontdekking dat er in opdracht van het landelijk programma Toekomstbestendig Opsporen en Vervolgen (TOV) en de leiding van de DRR een evaluatieonderzoek werd uitgevoerd (zie Klerks et al., 2019). Wij hebben toen contact opgenomen met een van de evaluatieonderzoekers. Hieruit kwam naar voren dat de oriëntatie van het evaluatieonderzoek goed aansloot bij onze oriëntatie. Om die reden is besloten om de eigen dataverzameling te staken en gebruik te maken van het evaluatieonderzoek.

### **Thematische opsporing**

Het actieonderzoek heeft vooral plaatsgevonden binnen de ‘generieke opsporing’: onderdelen die in de regel geen fenomeen of domein hebben waarop zij zich duurzaam richten. Binnen de politieorganisatie zijn daarnaast onderdelen ingericht die zich duurzaam bezighouden met een specifiek thema. We hebben op verschillende plekken interviews afgenomen om meer inzicht te krijgen in wat er – vooral qua ontwikkeling of verandering – binnen deze organisatieonderdelen speelt. Het betreft drie organisatieonderdelen:

- Een team dat zich richt op opsporing gekoppeld aan de (fysieke) infrastructuur (eenheidsniveau).
- Een team dat zich richt op (high tech) cybercrime (landelijk niveau).
- Een afdeling die zich richt op de gehele thematische opsporing<sup>32</sup> (eenheidsniveau).

Ten aanzien van het team opsporing infrastructuur betreft het één interview met de teamchef en een operationeel expert (eerstelijns leidinggevende). Dit interview ging in het bijzonder over de verandering naar meer probleem- of fenomeengericht opsporen die binnen het team werd beoogd. Hierbij moet worden opgemerkt dat een van de onderzoekers de leiding van dit team ten tijde van het actieonderzoek begeleidde bij deze verandering door middel van een ‘werkplaats’.<sup>33</sup> Hierdoor beschikte de onderzoeker over aanvullende informatie over het team en veranderproces. Bij het team dat zich richt op cybercrime is één interview afgenomen met een teamchef. Met betrekking tot de afdeling thematische opsporing van een eenheid betreft het een interview met de teamchef en een groepsinterview met een operationeel expert en twee operationeel specialisten A.

32 Het betreft de onderwerpen: milieu, financieel-economische criminaliteit, zeden, kinderpornografie & kinderseksuïerisme.

33 Een werkplaats is een gemeenschap waarin verschillende politieteam (vaak leidinggevend) onder begeleiding van een opleider/adviseur werken aan een veranderopgave. De adviseur voorziet de deelnemers van inzichten die vervolgens worden toegepast op de veranderopgave. De werkplaats vond plaats in de betreffende eenheid en bestond uit vier dagdelen in de periode september tot en met december 2017.

**Tot slot: waarnemingen uit andere opdrachten**

In de aanvullende dataverzameling zijn ruim twintig respondenten geïnterviewd over hun ervaringen met het beïnvloeden (vernieuwen) van opsporingspraktijken. Het is tot slot van belang op te merken dat wij – in de rol van adviseur – gedurende de looptijd van dit (actie)onderzoek betrokken zijn (geweest) bij diverse verandertrajecten binnen de opsporing. Het betreft vooral enkele districtsrecherches en een Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). In een deel van deze opdrachten (vooral bij districtsrecherches) is door middel van interviews met teamchefs, operationeel experts en operationeel specialisten ook data verzameld en vastgelegd. Deze data (en ook ervaringen) worden in dit boek niet getoond, maar hebben wel een rol gespeeld bij het theoretiseren over opsporingspraktijken.

**2.6. Leeswijzer bij het vervolg**

Zoals eerder aangegeven (paragraaf 1.3), wordt in het volgende hoofdstuk een overzicht gegeven van de historische context van opsporingspraktijken. In de hoofdstukken 4 tot en met 9 staat de huidige opsporingspraktijk centraal. In deze hoofdstukken wordt een onderscheid gemaakt tussen waarnemingen, interpretaties en (veranderkundige) gevolgtrekkingen. Bij het lezen van deze hoofdstukken is het van belang om een aantal punten in het achterhoofd te houden:

- Bij het beschrijven van de waarnemingen die voortkomen uit het (actie)onderzoek gaan we geregeld in op de verschillen tussen de drie rechteamteams. Deze studie heeft echter niet het karakter van een vergelijkende studie. Hierbij speelt mee dat het open karakter van het actieonderzoek als consequentie heeft gehad dat we in de drie rechteamteams niet (volledig) hetzelfde hebben ‘gemeten’. Soms komen onderwerpen waarover waarnemingen gaan tussen de drie rechteamteams overeen (bijvoorbeeld kwaliteit van juridische producten) en soms ook niet (bijvoorbeeld het gebruik van opsporingsmethoden). De vergelijkingen die tussen de rechteamteams worden gemaakt, staan vooral in het teken van theorievorming.
- De essentie van dit boek bestaat uit hypothesen die kunnen verklaren waardoor het gaat zoals het gaat in opsporingspraktijken. Dit wil zeggen dat wij aannames doen. Deze aannames zijn niet bewezen. De aannames worden onderbouwd met redeneringen. Bij het lezen van de hypothesen moet in ogenschouw worden genomen dat er vermoedelijk altijd meer factoren of verklaringen een rol spelen dan de verklaring(en) die wij aandragen. Hoewel wij het waarschijnlijk vinden dat de hypothese die wij aandragen de nodige verklaringskracht heeft voor de waarnemingen, *ligt het risico van determinisme op de loer*: het idee dat het een ‘alles’ verklarende factor betreft.
- Het gegeven dat wij bij het interpreteren van waarnemingen en formuleren van hypothesen gebruikmaken van uiteenlopende theorieën heeft als consequentie dat we soms concepten gebruiken die een breder toepassingsgebied hebben dan waarvoor ze gebruiken. Een voorbeeld is de veldtheorie van Bourdieu (1977) die we gebruiken bij het definiëren van de ‘strafrechtelijke habitus van opsporingspraktijk-

ken'. Elementen van de 'blauwe identiteit van opsporingspraktijken' zouden ook onder het concept van 'habitus' kunnen worden gevoegd. We hebben er niettemin voor gekozen om een onderscheid tussen 'identiteit' en 'habitus' te maken, omdat we denken dat dit bijdraagt aan het (beter) begrijpen van opsporingspraktijken. In ieder hoofdstuk zetten we als het ware een bepaalde 'bril' op waarmee naar waarnemingen wordt gekeken. Die brillen sluiten bij elkaar aan, maar kunnen elkaar ook overlappen.

- Het handelingsperspectief dat in dit boek is opgenomen, is (veelal) een uitvloeisel van de hypothesen. Voor het handelingsperspectief geldt hetzelfde als voor de hypothesen: *het is niet bewezen*. Handelingsperspectieven kunnen voortvloeien uit zowel waarnemingen (eigen onderzoek en ander onderzoek) als theoretische redeneringen. We pretenderen niet dat de handelingsperspectieven gegarandeerd leiden tot verbeteringen in opsporingspraktijken. Hierbij moet worden opgemerkt dat 'beter' geen neutrale term is. Daarom expliciteren we in iedere paragraaf over het handelingsperspectief vanuit welk vertrekpunt het handelingsperspectief is geformuleerd: waar is het handelingsperspectief op gericht? Wat is het 'betere' dat nastrevenswaardig is? De veranderambities van de politie zijn hierbij niet per definitie het uitgangspunt; soms problematiseren wij deze ook.
- Dit boek gaat over de politieke opsporing en *niet over de beheersing van criminaliteit in brede zin*. Anders gezegd: de politieke opsporing is de systeemgrens. Binnen de politieke opsporing gaat het vooral over de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Deze oriëntatie is in de eerste plaats het gevolg van de selectie van rechteerteams: twee van de drie rechteerteams richten zich vooral op de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Daarnaast geldt dat het actieonderzoek in het districtsrechteerteam zich meer heeft gericht op het ontwikkelen van het team van leidinggevend dan op het ontwikkelen van het uitvoerende opsporingswerk (zie paragraaf 2.3). Waarnemingen over de uitvoering van het opsporingswerk zijn in de regel dan ook niet afkomstig uit het districtsrechteerteam. Hierdoor is de nadruk op opsporing van georganiseerde criminaliteit toegenomen. Wij hadden deze afbakening vooraf niet voorzien.
- Wij hebben bij het ontwerp van dit (actie)onderzoek niet gestreefd naar generaliseerbaarheid – het doen van uitspraken over andere praktijken dan die zijn onderzocht. Tegelijkertijd is er tijdens het onderzoeksproces een ambitie tot theorievorming ontstaan, wat het doen van meer algemene uitspraken impliceert. Om meer variatie 'af te dekken' hebben we in andere contexten data verzameld, onze ervaringen in andere rechteerteams betrokken en bestaand onderzoek meegenomen. Dit neemt niet weg dat er in Nederland ongetwijfeld (allerlei) gevallen of praktijken zijn die niet overeenkomen met de waarnemingen die wij in dit boek presenteren en waar hypothesen uit zijn voortgevloeid. Dit is dan ook geen boek over 'de staat van de opsporing in Nederland'. Wij vermoeden dat de hypothesen die wij hebben geformuleerd vooral betrekking hebben op generieke opsporingsonderdelen. Het is aan de lezer om te beoordelen in welke mate de concepten (zoals blauwe identiteit, strafrechtelijke habitus) overdraagbaar zijn naar de eigen context. Dit wordt

ook wel receptieve generaliseerbaarheid genoemd (Smaling, 2009). Wij hebben getracht om deze receptieve generaliseerbaarheid mogelijk te maken door in dit hoofdstuk het onderzoeksproces te beschrijven en in de kernhoofdstukken (4 t/m 9) een onderscheid te maken tussen waarnemingen en interpretaties.

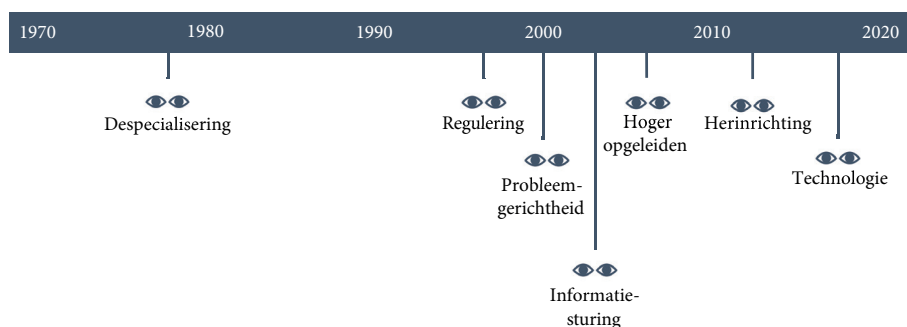




### 3. Kantelpunten in de ontwikkeling van opsporingspraktijken

‘We suffer from temporal blindness. We see the present, but not the past; we know what we experiencing now, but not what has led to these experiences’, aldus Oshry (2007: 16). Met ‘temporal blindness’ wordt in het systeemdenken bedoeld: we zien niet (meer) hoe we gekomen zijn waar we zijn. In het kader van dit (actie)onderzoek wil dit zeggen: we kunnen de huidige opsporingspraktijken alleen begrijpen als we de historische situering van deze praktijken in ogenschouw nemen (zie ook paragraaf 1.1). In dit hoofdstuk wordt om die reden stilgestaan bij enkele kantelpunten in de ontwikkeling van de opsporing in de afgelopen vijftig jaar. Hiermee wordt getracht onze ‘temporal blindness’ enigszins te reduceren vanuit het besef dat het ook nooit meer dan ‘enigszins’ kan zijn.

In dit hoofdstuk worden zeven kantelpunten gedefinieerd en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingen worden kort toegelicht.<sup>34</sup> Deze kantelpunten representeren belangrijke veranderingen in (de manier van kijken naar) opsporingspraktijken en zijn naar ons idee relevant voor het begrijpen van de huidige opsporingspraktijken. De kantelpunten worden in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 3.1. Kantelpunten in de historie van opsporingspraktijken

<sup>34</sup> Deze kantelpunten zijn gebaseerd op een uitgebreide, chronologische beschrijving van ontwikkelingen in de opsporing in de afgelopen vijftig jaar. Deze beschrijving is gedurende het onderzoek opgesteld en was eerst opgenomen in dit hoofdstuk. Op advies van de leescommissie is deze beschrijving ingekort en ‘omgevormd’ tot het voorliggende hoofdstuk.

### 3.1. Kantelpunt een: despecialisering binnen opsporingspraktijken

In de jaren zeventig van de vorige eeuw is de recherche een gespecialiseerd onderdeel van de politie (Van der Torre et al., 2013). Rechercheren is het domein van een specifieke groep politiemensen: de rechercheurs. De recherchedienst is *strikt gescheiden* van de uniformdienst. Rechercheurs volgen een primaire politieopleiding en spijkeren hun kennis en vaardigheden bij met politieke vervolgoopleidingen (Van der Torre et al., 2013).

Aan het einde van de jaren zeventig verschijnt het rapport *Politie in Verandering*. In dit rapport wordt een nieuwe visie op de politiefunctie gepresenteerd, die vooral tot doel heeft om de maatschappelijke integratie van de politie te bevorderen (zie Cachet et al., 1998). Met de visie gaat een nieuw organisatieconcept gepaard waarin een generale taakstelling een belangrijk uitgangspunt is: ‘... er moest gebroken worden met de tendens om de functie op te splitsen in beperkte taakvelden.’ (Straver, 1998: 27). De uitgangspunten worden vertaald in een model voor de organisatie van de gemeentepolitie: het wijkteamconcept. Met dit model vervalt de strikte scheiding tussen uniformdienst en recherchedienst. Het tot dan toe bestaande monopolie van de recherche op de opsporing wordt doorbroken (Jansen, 2011). *Politie in Verandering* kan daarmee worden gezien als *een keerpunt* in het denken over het recherchevak: dit vak wordt in deze visie beschouwd als een onderdeel van het generieke politievak.<sup>35</sup>

In het decennium na *Politie in Verandering* wordt het organisatieconcept van *Politie in Verandering* in steeds meer politiekorpsen werkelijkheid (zie ook Broer et al., 1987). Op deze wijze krijgt het concept van gebiedsgebonden politie steeds vastere voet aan de grond. Het wijkgebonden generalisme wint als gevolg hiervan terrein op de korpsbrede specialismen, zoals de recherche (zie Boin et al., 2003). Deze ontwikkeling zet zich door bij de regionalisering van de politie aan het begin van de jaren negentig. De gespecialiseerde diensten die bij de rijkspolitie en gemeentepolitiekorpsen zijn opgebouwd, worden afgebroken en er komt – met uitzondering van de regionale recherche-divisies – weinig voor in de plaats (Fijnaut, 2010). Het wijkteampolitiemodel leidt zo tot deprofessionalisering van de opsporing (Van Reenen, 2016).

Het eerste kantelpunt in deze historie van opsporingspraktijken heeft betrekking op een verandering in de dominante manier van kijken naar het recherchevak: het idee dat de recherche een vak is dat op zichzelf staat, is ingewisseld voor het idee dat het recherchevak *een deelaspect* van het generieke politievak is. Deze manier van kijken heeft zich vertaald in de manier waarop het recherchewerk is georganiseerd en politiemensen voor het recherchewerk worden opgeleid.

35 Het is van belang te benadrukken dat er ook veel kritiek was op deze visie. Zo waren de politieministers en het OM van mening dat de kleine criminaliteit niet door andere politieonderdelen dan de recherche kon worden aangepakt (Nuijten-Edelbroek, 1985). Er werd onder andere gevreesd voor een verlies aan deskundigheid op het gebied van recherchewerk.

### 3.2. Kantelpunt twee: regulering van opsporingspraktijken

Terwijl de politiechefs druk bezig zijn met de introductie van het gespecialiseerde politiewezen en de daarmee samenhangende ontmanteling van de recherche, nemen de zorgen over de georganiseerde criminaliteit toe (Van Reenen, 2016). Diverse – eerst lokale en vervolgens landelijke – onderzoeken wijzen uit dat de georganiseerde criminaliteit omvangrijker is dan gedacht en de lokale bestrijding onvoldoende aansluit bij de werkwijze van criminele organisaties (zie Lam e.a., 2018). Dit leidt tot verschillende ontwikkelingen, waaronder het inrichten van nieuwe bovenlokale structuren (zie Nuijten-Edelbroek, 1985). In 1987 wordt het Interregionaal Rechercheteam (IRT) Noord-Holland/Utrecht opgericht met als voornaamste doel de criminele organisatie van Klaas Bruinsma te bestrijden (zie Klerks et al., 2002). In de jaren daarna groeit dit aantal uit tot vijf.

De IRT's vervullen een functie als proeftuin voor het gebruik van *nieuwe opsporingsmethoden en -technieken* om georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Er wordt met creativiteit gezocht naar opsporingsmethoden waarmee succes kan worden geboekt (Jansen, 2011). Hierbij wordt door sommige teams het volgende 'rekkelijke' uitgangspunt gehanteerd: dat 'wat niet bij wet is verboden, is dus toegestaan'. Dit uitgangspunt leidt tot het toepassen van nieuwe, niet-gereguleerde opsporingsmethoden, zoals het doorlaten van grote partijen softdrugs met het doel informanten in het criminele milieu door te laten groeien naar de top van criminele organisaties (de zogenaamde Deltamethode).<sup>36</sup> Het IRT Noord-Holland/Utrecht wordt in 1994 opgeheven, omdat de betrokken hoofdofficier geen verantwoordelijkheid meer wil dragen voor de manier van werken van dit IRT. Er volgt een parlementair onderzoek door de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.

Een van de voornaamste conclusies van de enquêtecommissie is dat er *een gebrek is aan normering* voor het gebruik van opsporingsmethoden (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996).<sup>37</sup> Hierbij kan de ('geheime') Deltamethode worden beschouwd als het grote schandaal dat door de commissie is blootgelegd (Buruma, 2011). Naar aanleiding van de bevindingen van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden wordt in 1999 de wet gewijzigd: de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) doet zijn intrede. Diverse tot dan toe niet geregelde opsporingsmethoden – zoals stelselmatige observatie en verschillende vormen van undercover optreden – krijgen hierdoor een wettelijke basis. De wetgeving gaat gepaard met tal van nadere regels van het Openbaar Ministerie en de politie.

Het tweede kantelpunt in deze historie van opsporingspraktijken heeft betrekking op een verandering in de dominante manier van werken binnen de recherche. Als gevolg van een crisis in de opsporing wordt het researchewerk *meer gereguleerd*. Deze regule-

36 Hierbij werd men – naar het schijnt – beïnvloed door opsporingsmethoden die in de Verenigde Staten in de drugsbestrijding werden toegepast (zie Tops et al., 2018).

37 Hierbij moet worden opgemerkt dat het rapport 'Inzake opsporing' van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden vele bevindingen bevat aangaande de sturing, organisatie en uitvoering van de opsporing van georganiseerde criminaliteit.

ring heeft onder andere geleid tot een toename in de (administratieve) activiteiten ten behoeve van het aanvragen en daarmee verantwoorden van het gebruik van opsporingsmethoden (zie Van Duijneveldt et al., 2012).

### 3.3. Kantelpunt drie: probleemgerichtheid binnen opsporingspraktijken

Hoewel de aanleiding voor de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden was gelegen in het gebruik van opsporingsmethoden, beperkt het onderzoek van de commissie en haar aanbevelingen zich hier niet toe. De hoogleraren Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma en Van de Bunt verrichten onderzoek naar de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit. Het (nog steeds) meest omvangrijke onderzoek naar de georganiseerde misdaad laat zien dat er redenen zijn voor zorg en verontrusting. Mede tegen deze achtergrond benadrukte de commissie dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit, naast strafrechtelijk optreden (met sanctionering als primaire doel), om bestuurlijke en beleidsmatige maatregelen vraagt (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996). Deze gedachte was niet nieuw. Aan het begin van de jaren negentig was er al een politienota verschenen over de noodzaak van een geïntegreerde aanpak van (georganiseerde) criminaliteit (zie Jansen, 2011; Lam et al., 2018).<sup>38</sup> In deze notitie werd, in lijn met de ervaringen van de Amerikaanse overheid in de aanpak van de *Cosa Nostra*, gepleit voor een bredere, geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit met een belangrijke rol voor de bestuurlijke aanpak (Lam et al., 2018).

In 2001 wordt deze manier van denken over de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit doorgezet in het politieke visiedocument *Misdaad laat zich tegenhouden*. Daarin wordt geconcludeerd (Projectgroep Opsporing, 2001: 19): ‘... het begrip criminaliteitsbestrijding zal een bredere lading moeten krijgen. De criminaliteit laat zich, gezien de omvang, aard en prognoses, niet meer effectief bestrijden door repressief opsporen alléén. De aandacht zal moeten worden verlegd van de repressieve fase “achteraf” naar de “voorfase” van het proces. In maatschappelijke systemen en processen moet meer weerstand komen tegen criminele ontwikkelingen. Stelselmatig zal reeds in het voorterrein de (potentiële) crimineel moeten worden ontmoedigd of de voet worden dwars gezet. Wij noemen dit “tegenhouden”. Het is van belang te benadrukken dat tegenhouden door de auteurs niet wordt gezien als een taak van andere partijen (preventiebeleid), maar als een onderdeel van het tactisch-operationeel repertoire van de politie wordt beschouwd.

Het derde kantelmoment in deze historie van opsporingspraktijken heeft betrekking op een verandering in de manier van kijken naar de doelen van de opsporing. Als gevolg van concepten als tegenhouden krijgt de opsporing in toenemende mate een *aanvullende doelstelling*, namelijk het opwerpen van barrières tegen (georganiseerde) criminaliteit (zie ook Klerks, 2010). Het idee van deze ‘bredere bestrijding’ zal de

38 Het idee van een integrale aanpak was in de jaren tachtig al gelanceerd in het rapport van de Commissie-Roethof en in de nota Samenleving en Criminaliteit. Deze documenten waren echter georiënteerd op de aanpak van de kleine, veelvoorkomende criminaliteit.

opsporing in de jaren die volgen niet meer loslaten. In uiteenlopende beleidsprogramma's van het kabinet en politieke visies is in de afgelopen decennia benadrukt dat een eenzijdige strafrechtelijke aanpak niet voldoende is om (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden. Een meer probleemgerichte benadering is gewenst.

#### 3.4. Kantelpunt vier: informatiesturing binnen opsporingspraktijken

Min of meer gelijktijdig met de toenemende nadruk op een bredere bestrijding en het opwerpen van barrières komt het concept van *informatiegestuurde opsporing* (IGO) op. Deze ontwikkeling vloeit voort uit het einde van de jaren negentig: de noodzaak om de recherche te professionaliseren wordt op dat moment, mede als gevolg van de Parlementaire Enquêtecommissie, steeds nadrukkelijker gevoeld (zie de Poot et al., 2004; IOOV, 2008). Met het landelijke programma Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen (ABRIO) wordt een poging ondernomen om verbeteringen door te voeren in de sturing en uitvoering van het opsporingswerk (zie Kop & Klerks, 2009; Terpstra et al., 2013). Het concept IGO neemt hierbij een belangrijke plaats in.

In 2001 verschijnt het visiedocument 'Informatiegestuurde Opsporing' met als ondertitel *It's no rocket science, it's just common sense but it works* (Stuurgroep IGO, 2001). IGO wordt hierin gepositioneerd als een in het buitenland beproefd sturingsconcept dat tot doel heeft om de veiligheid te vergroten en de criminaliteit te reduceren. Het idee achter IGO is dat er betere resultaten kunnen worden bereikt door voortdurend en systematisch gebruik te maken van informatie (Kop & Klerks, 2009). Hierdoor krijgt de politie een goed beeld van criminaliteitsproblemen, oorzaken, daders en interventiemogelijkheden. Op basis van deze inzichten dient de opsporing te worden aangestuurd (zie ook Bokhorst et al., 2011). IGO staat daarmee voor een koppeling tussen het informatieproces en het opsporingsproces (Stuurgroep IGO, 2001). Deze koppeling moet het mogelijk maken om op strategisch, tactisch en operationeel niveau *rationele keuzes* te maken, zodat mensen en middelen optimaal worden ingezet (zie Raad van Hoofdcommissarissen, 2005).<sup>39</sup>

De visie op het gebied van informatiesturing wordt binnen de politie omarmd en IGO ontwikkelt zich als snel tot IGP: informatie- of intelligencegestuurde politie (zie bijvoorbeeld Kop & Klerks, 2009). In de jaren na de introductie van IGO als sturingsconcept wordt het belang ervan benadrukt in uiteenlopende visies – zoals Politie in Ontwikkeling (zie Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005) – en worden er programma's ingericht, modellen ontwikkeld, werkprocessen ontworpen en producten gemaakt om de implementatie van het sturingsconcept in de politiekorpsen vorm te geven. Het belang dat binnen de politie wordt gehecht aan opwaardering van de informatiefunctie is zichtbaar in de capaciteit: de capaciteit ten behoeve van de informatie-

39 Dit is in essentie een bedrijfsmatige manier van kijken. Om die reden wordt 'intelligence led policing' ook wel aan het 'new public management' gekoppeld (zie Mann, 2019).

functie breidt zich in de periode tussen 1999 en 2009 uit met ongeveer 100% (Haagsma et al., 2012).

Het vierde kantelpunt in deze historie van opsporingspraktijken heeft betrekking op een verandering in de dominante manier van kijken naar het researchewerk. IGO wordt namelijk beschouwd als een manier van denken en doen (zie Kop & Klerks, 2009). De introductie van IGO en later IGP heeft ertoe geleid dat het ‘informatieproces’ binnen de politie meer gewicht heeft gekregen. In het verlengde hiervan is het idee gegroeid dat informatie en recherche *twee verschillende disciplines zijn* (zie ook Fijnaut, 2010). Deze manier van kijken heeft zich vertaald in de manier van organiseren binnen de opsporing: er is, naast de rechercheorganisatie, een informatieorganisatie ontstaan (zie paragraaf 3.6). Daarnaast zijn er tal van concepten, werkprocessen en daarmee samenhangende overleggen geïntroduceerd. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het onderscheid tussen typen informatie (operationeel, tactisch, strategisch), het proces ‘werkvoorbereiding’, preweegdocumenten en weeg- en stuurplannen.

### 3.5. Kantelpunt vijf: hoger opgeleiden binnen opsporingspraktijken

Terwijl de ontwikkelingen op het gebied van IGO nog maar net gaande zijn, dient zich een volgend landelijk verbeterprogramma aan. Op 13 september 2005 presenteert de Commissie-Posthumus haar evaluatieonderzoek naar de aanpak van de Schiedammer Parkmoord. In het rapport worden *harde noten gekraakt* over onder andere het onderzoek op het plaats delict, de verhoren die hebben plaatsgevonden en de sturing van het opsporingsonderzoek. Kortom: na de IRT-affaire dient zich een tweede crisis aan waarbij niet de integriteit (IRT), maar kwaliteit van de opsporing centraal staat (zie Heijnsman, 2010). Naar aanleiding van het rapport van de Commissie en de daarin opgenomen aanbevelingen wordt binnen de politie het Programma Versterking Opsporing (PVO) ingericht. Het programma initieert in de jaren die volgen een groot aantal maatregelen op het gebied van tegenspraak in opsporingsonderzoeken, audiovisuele en auditieve registratie van verhoren, het gezag over de opsporing, de verhouding tussen de officier van justitie en het onderzoeksteam en forensisch onderzoek (zie Liedensbaum et al., 2015; Salet, 2015).

Daarnaast wordt met het PVO geïnvesteerd in het werven, selecteren en opleiden van rechercheurs met een opleiding op hbo- of wo-niveau. Dit is een *trendbreuk* met het verleden (Pragt, 2012). In 2006 starten de eerste zij-instromers met de (al langer bestaande<sup>40</sup>) *Master of Criminal Investigation* aan de Politieacademie. Zij worden opgeleid als generalisten binnen de recherche.<sup>41</sup> Het PVO hanteert als doelstelling dat in 2012 twintig procent van de werkzame mensen binnen de opsporing over minimaal

40 De *Master of Criminal Investigation* is bij de ontwikkeling van het nieuwe politieonderwijs (PO2002) tot stand gekomen (zie Pragt & Zoutendijk, 2013). De opleiding is dus niet opgezet naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord.

41 Deze opmerking is belangrijk, omdat de masteropleiding oorspronkelijk vooral was bedoeld om 1) mensen op te leiden tot adviseur, of 2) vakspecialisten (zoals fiscalisten en accountants) op te leiden voor uitoefening van hun vak binnen de politie (zie Pragt & Zoutendijk, 2013).

een Hbo-opleiding moet beschikken waarvan zeventig procent moet bestaan uit mensen van buiten de politie, de zogenaamde 'zij-instromers'. De verwachting is dat deze zij-instroom zorgt voor verbetering van de kwaliteit dan wel versterking van het vakmanschap (zie Pragt & Zoutendijk, 2013; Van Reenen, 2012b). Daarnaast is de verwachting dan wel hoop dat de Hbo- dan wel Wo-opgeleide rechercheurs een bijdrage leveren aan de gewenste ontwikkeling naar de eerdergenoemde probleemgerichte manier van werken. De opleiding is min of meer gebaseerd op dit opsporingsconcept (zie Van Reenen, 2012b).

Het vijfde kantelpunt in deze historie van opsporingspraktijken heeft betrekking op een verandering in de dominante manier van kijken naar het benodigde opleidingsniveau voor het recherchewerk. Sinds het begin van het nieuwe millennium komt binnen de politie het idee op dat de kwaliteit en de manier van werken binnen de opsporing kunnen worden beïnvloed door de instroom en inzet van rechercheurs met een opleiding op Hbo- of Wo-niveau. Ook dit idee heeft de politie in de jaren die volgen niet meer losgelaten.

### 3.6. **Kantelpunt zes: herinrichting van opsporingspraktijken**

De investeringen in rechersamenwerking, operationele capaciteit, operationele concepten, werkprocessen, opleidingsniveau, et cetera kunnen niet voorkomen dat er omstreeks 2010 nog steeds zorgen zijn over de opsporing (zie ook Fijnaut, 2012). Volgens de politietop is er sprake van een derde crisis. Na de integriteit en kwaliteit staat nu de effectiviteit van de opsporing centraal (zie Heijnsman, 2010; Terpstra et al., 2013). Fijnaut (2012) vat het samen als een tekort aan samenhang en slagvaardigheid in de opsporing. Dit tekort aan samenhang en slagkracht is voor het toenmalige kabinet een van de redenen om in 2012 over te gaan tot het inrichten van een nationale politieorganisatie. Een revolutionaire ontwikkeling, aldus Fijnaut (2012).

Op nationaal niveau wordt er, als onderdeel van de Landelijke Eenheid, een Dienst Landelijke Recherche (DLR) en een Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) ingericht. Op regionaal wordt de opsporing op drie (geografische) niveaus ingericht. Op het niveau van het basisteam is er een cluster dat zich bezighoudt met de opsporing van veelvoorkomende criminaliteit (VVC). Op het niveau van het district – waar verschillende basisteams een onderdeel van zijn – is er een districtsrecherche (DR). De DR richt zich op de opsporing van high impact criminaliteit. Op regionaal niveau is er een Dienst Regionale Recherche (DRR). Daarnaast is er een Dienst Informatieorganisatie (DRIO). Het ontstaan van de DRIO's en DLIO benadrukken het belang dat binnen de politie aan 'intelligence' wordt gehecht (zie Inspectie JenV, 2019a).

Naast de structuurwijzigingen worden er bij de vorming van de nationale politieorganisatie uiteenlopende inhoudelijke ambities geformuleerd die vrijwel allemaal voortborduren op het verleden: beter informatiegestuurd werken, het oppakken van meer opsporingsonderzoeken, betere aanpak van de georganiseerde criminaliteit, meer probleemgericht werken en betere (internationale) samenwerking met partners. Met de structuurwijzigingen wordt beoogd om bij te dragen aan deze doelstellingen, maar er



worden ook allerlei andere acties ondernomen. Hierbij kan worden gedacht aan herontwerp van kaders, sturingsconcepten en werkprocessen.<sup>42</sup>

Het zesde kantelpunt in deze historie van opsporingspraktijken heeft betrekking op een verandering in de inrichting van de (politiële) opsporing. Deze ontwikkeling leidt ertoe dat op onderdelen bestaande structuren worden afgebroken en nieuwe structuren worden ‘gebouwd’. Deze verbouwing van de opsporing gaat gepaard met blijvende ambities op het gebied van informatiesturing, probleemgericht opsporen en kwaliteit. De verwachting is dat onder andere de structuurverandering bijdraagt aan het realiseren van deze ambities.

### 3.7. **Kantelpunt zeven: technologie binnen opsporingspraktijken**

Al vrij snel na de start van ‘het’ realisatieproces van de nationale politieorganisatie dringt het besef door dat de planning te ambitieus is. De toenmalige minister van V&J kondigt eind 2014 aan dat de politie de veranderoperatie gaat herijken.<sup>43</sup> Medio 2015 verschijnt de ‘herijkingsnota’ (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2015). In deze nota is ook een paragraaf over de opsporing opgenomen. Deze paragraaf bevat niet zozeer of alleen een herijking van de eerder geformuleerde plannen, maar presenteert eveneens een aanvullende probleemanalyse: de kwantiteit (personele capaciteit) en kwaliteit van de opsporing zijn, ondanks alles dat in gang is gezet, niet op orde. Er moet een verbeterplan worden opgesteld om de gewenste kwantiteit en kwaliteit van de opsporing ‘duurzaam te borgen’.

In de periode daarna verschijnen verschillende plannen en analyses die moeten bijdragen aan verbetering van de opsporing: de Contourennota (Politie, 2015), de analyse ‘Handelen naar waarheid’ (Huisman et al., 2016a) en de Ontwikkelagenda opsporing (Politie, 2018). De Ontwikkelagenda borduurt voort op de Contourennota en op de analyse van Handelen naar waarheid en stelt twee hoofdthema’s centraal: vernieuwing en verbeteren van de kwaliteit. Met betrekking tot vernieuwing is een belangrijke rol weggelegd voor technologie. Technologie wordt in toenemende mate beschouwd als een *game changer* in opsporingspraktijken (zie Ernst & Kop, 2018). In de afgelopen jaren is er dan ook een groot aantal programma’s, projecten, proeftuinen en experimenten opgezet dat tot doel heeft om nieuwe technologieën in te zetten voor het politiewerk (Ernst & Kop, 2018).<sup>44</sup> Binnen de recherche- en informatieorganisatie vinden relatief gezien de meeste technologische ontwikkelingen plaats.<sup>45</sup> Voorbeelden van dergelijke vernieuwingen zijn mobiele identificatietechnieken voor het werken op het plaats delict (zie onder andere De Gruijter, 2017; Mapes, 2017) en geautomatiseerde

42 Zie in dit verband onder andere de ‘werkingsdocumenten’ die zijn verschenen.

43 *Kamerstuk* 29 628, nr. 47.

44 Hierbij moet worden opgemerkt dat het gebruik van deze technologieën zich veelal nog in de idee- of testfase bevindt (Ernst & Kop, 2018). Van brede implementatie in de praktijk is veelal nog geen sprake.

45 Ernst & Kop (2018) gebruiken overigens de term ‘opsporing’ in plaats van ‘recherche’. Wij hebben dit aangepast, omdat anders de combinatie met informatieorganisatie naar ons idee niet logisch is.

analyse van (grote hoeveelheden) data in opsporingsonderzoeken (bijvoorbeeld De Vries, 2017).

Het zevende kantelpunt in deze historie van opsporingspraktijken heeft betrekking op een uitbreiding van de hefboomen voor verandering binnen opsporingspraktijken. Waar in de afgelopen decennia veel werd verwacht van – en is geïnvesteerd in wijzigingen in operationele concepten, werkprocessen, personeel en structuren, is nu technologie *een hefboom* waar in het kader van verandering en vernieuwing veel van wordt verwacht.<sup>46</sup>

### 3.8. Reflectie: persistente vraagstukken

In de afgelopen decennia – en dan in het bijzonder in de afgelopen twee decennia – zijn er veel plannen opgesteld waarin verander- of verbeterambities voor de opsporing zijn geformuleerd. De rode draad in deze ambities is de wens tot meer effectiviteit en kwaliteit in de opsporing. Er is aan een flink aantal ‘knoppen’ gedraaid om de gewenste verbeteringen te realiseren: operationele concepten en sturingsconcepten zijn geïntroduceerd, werkprocessen zijn (her)ontworpen, informatieorganisaties zijn opgebouwd, hoger opgeleiden zijn ingestroomd, organisatiestructuren zijn veranderd, capaciteit is gegroeid et cetera. De vraag wat de effecten van deze inspanningen zijn geweest, laat zich niet gemakkelijk beantwoorden: evaluatieonderzoek is – met uitzondering van het PVO (Liedenbaum et al., 2015) – nauwelijks verricht. Duidelijk is wel dat de verbeterambities van de politie een behoorlijke mate van continuïteit kennen.<sup>47</sup> De taal is op sommige gebieden weliswaar veranderd (‘tegenhouden’, ‘netwerkend opsporen’, ‘probleemgericht opsporen’), maar de essentie van de ambities niet. Dit geeft de indruk dat de veranderinspanningen te weinig effect hebben gehad. Het gegeven dat de politie in haar meest recente ontwikkelagenda de wens heeft geuit om ‘daadwerkelijk’ te veranderen, is hier naar ons idee een indicatie van. Een literatuurstudie naar ongeveer vijftig jaar ‘veranderen’ binnen opsporingspraktijken leert in ieder geval dat de kwaliteit en effectiviteit van de opsporing *persistente vraagstukken zijn*. Deze vraagstukken kwamen dan ook met enige regelmaat op tafel in de drie actieonderzoeken. In de hiernavolgende hoofdstukken verschijnen deze vraagstukken en andere vraagstukken als ‘toestanden’ die we constateren. We gaan op zoek naar de onderliggende mechanismen die deze toestanden genereren, omdat dit bijdraagt aan beter begrijpen en beter begrijpen kan bijdragen aan krachtiger beïnvloeden.

46 Zie bijvoorbeeld <https://www.ad.nl/binnenland/politie-neemt-145-fulltimers-aan-in-strijd-tegen-cybercriminelen~abe8424a/>.

47 Zie bijvoorbeeld het *Periodiek beeld opsporing* van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2019c) dat eind 2019 is verschenen. De Inspectie concludeert dat de opsporing nog niet functioneert zoals – onder andere bij de vorming van de nationale politieorganisatie – is beoogd. De Inspectie geeft aan dat de opsporing de komende jaren verder moet worden versterkt en geeft een aantal (zeer globale) aanbevelingen om hier in invulling aan te geven.





## 4. De blauwe identiteit van opsporingspraktijken

De centrale hypothese in dit hoofdstuk is dat de opsporing – en dan in het bijzonder de recherche als organisatiedomein – een blauwe identiteit heeft. Op systeemniveau is er sprake van een blauwe kern van waaruit betekenis aan het werk wordt gegeven. De blauwe identiteit is een uitvloeisel van de plek waar (vooralsnog) veel rechercheurs socialiseren: de basispolitiezorg. In de basispolitiezorg ontwikkelen zij een perspectief op het politiewerk dat zij meenemen naar de recherche: het straatperspectief. Dit perspectief heeft onder andere als consequentie dat het opstellen van processen-verbaal en samenstellen van dossiers door veel rechercheurs naast het echte politiewerk wordt gezet en als activiteit weinig aantrekkelijk wordt gevonden. De aanwezigheid van het straatperspectief binnen de recherche is begrijpelijk, maar staat op gespannen voet met de kenmerken van researchewerk. Deze spanning komt onder andere tot uiting in een persistent vraagstuk: de kwaliteit van processen-verbaal. De blauwe identiteit van opsporingspraktijken is te beïnvloeden door de recherche exclusiever te maken: geen blauw grijs, maar echt grijs.

### 4.1. Vooraf: informatiewerk in opsporingspraktijken

Een praktijktheorie over (het beïnvloeden van) opsporingspraktijken moet naar ons idee beginnen met opsporing als activiteit of werk. Opsporing in enge zin kan worden gedefinieerd als het oplossen van misdrijven in het kader van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (zie ook De Poot et al., 2004). Opsporing in brede zin heeft ook betrekking op aanvullende activiteiten, die vaak verband houden met de gewenste bredere aanpak van criminaliteit (zie paragraaf 3.4). Het gaat dan onder andere over het opwerpen van barrières, ontnemen van financieel vermogen en signaleren & adviseren zodat andere partners maatregelen tegen criminaliteit kunnen nemen (Klerks, 2010). Opsporingsactiviteiten vinden plaats in opsporingsonderzoeken die al dan niet onderdeel zijn van projecten waarin ook andere activiteiten worden verricht om criminaliteit aan te pakken. Observaties en gesprekken in de drie researcheteams laten zien dat opsporing als werk verschillende verschijningsvormen heeft. Anders gezegd: de rechercheurs in de drie researcheteams deden niet allemaal precies hetzelfde. Er doen zich tussen mensen en tussen organisatieonderdelen verschillen voor, die onder andere voortvloeien uit de taken van een team, de functies van mensen, de kenmerken van specifieke opsporingsonderzoeken, gewoonten (zie hoofdstuk 5) en ga zo maar door. Deze verschillen nemen niet weg dat er op een meer abstract niveau vooral overeenkomsten zijn: opspo-

ringswerk is informatiewerk (Bacon, 2016; Ericson, 1981; Hobbs, 1998; Innes, 2007; O'Neill, 2018; Manning, 1980). Iedere opsporingsmethode – verhoren, tappen, observeren, opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC), openbronnenonderzoek, infiltreren et cetera – is gericht op het verzamelen en registreren van informatie. Deze informatie wordt gebruikt om een verhaal te reconstrueren over wat er is gebeurd dan wel gaande is. Dit verhaal bestaat uit verschillende, met elkaar samenhangende, verhaalelementen. In dit verband wordt ook wel gesproken over de zeven gouden W-vragen (De Poot et al., 2004): wie, wat, waar, waarmee, op welke wijze, wanneer en waarom. Het verhaal moet worden gerelateerd aan een strafbaar feit of een verzameling strafbare feiten. Een ondoorzichtige en vaak dubbelzinnige sociale werkelijkheid moet worden vertaald in een transparante juridische werkelijkheid (Bacon, 2016).

*'Put simply, detective work is ultimately about piecing together fragments of information in order to determine 'what happened' and 'who did it' in the eyes of law.'* (Bacon, 2016: 7).

Een (naar ons idee) bruikbare metafoor voor het opsporingswerk is puzzelen (zie Princen, 2015; Salet, 2015). Door middel van opsporingsmethoden worden puzzelstukjes verzameld en hiermee wordt een puzzel gelegd. Anders dan bij een puzzel van bijvoorbeeld Ravensburger is in het opsporingswerk het aantal puzzelstukjes tijdens het puzzelen onbekend. De omvang van de werkelijkheid die wordt gereconstrueerd, is voorafgaand aan die reconstructie namelijk niet volledig af te bakenen. Het ene puzzelstukje brengt je naar het andere puzzelstukje zonder dat dit vooraf kan worden voorzien. Daarnaast is er geen ultieme referentie – het plaatje van de puzzel – waarop ter verificatie kan worden teruggegrepen om te beoordelen of de puzzel klopt. Het opsporingswerk is een proces van *construction* (Innes, 2003); van *meaning making* (Hald, 2011). Dit proces resulteert uiteindelijk in een verhaal – een *narrative account* – dat idealiter met bewijsmiddelen voldoende in de werkelijkheid kan worden verankerd (De Poot et al., 2004). Dit moet het mogelijk maken om over iemand te oordelen in relatie tot de verdenking van een strafbaar feit.

Innes (2007) gebruikt het begrip *investigation order* om het constructieproces nader te duiden. Met dit begrip verwijst hij naar '... the sequence of information organizing, interpreting and communicating practices that enable an investigation to construct an account of how and why an event happened.' (Innes, 2007: 255). Innes (2003, 2007) maakt een onderscheid tussen drie bewegingen die de kern vormen van deze 'orde'. De eerste beweging is het identificeren en verzamelen van stukjes informatie. De kernopgave is het maken van onderscheid tussen wat relevant is voor het onderzoek en wat potentieel beschikbaar, maar niet relevant is. De beweging van identificeren en verzamelen is de basis voor de tweede beweging: interpreteren en begrijpen. Met deze beweging wordt informatie getransformeerd in kennis: informatie die een zekere validiteit en betrouwbaarheid heeft. In deze beweging worden meer of minder expliciet hypothesen geformuleerd en redeneringen opgebouwd en stukjes informatie met elkaar verbonden.

*‘Want al die bedrijvigheid, al die inzet van geldhonden en observatieteams, al die doorzoekingen – allemaal hartstikke leuk en nuttig – waren erop gericht om onderzoeksmateriaal en verdachten binnen te trekken in onze zaak. Alles is, letterlijk, uit de kast gehaald. Maar nu begint het echte researchewerk. Nu moeten alle in beslag genomen spullen worden bekeken en gelezen. En daarna moeten alle gegevens ook nog ‘over elkaar heen’ worden gelegd: de duizenden tapgesprekken, de vele tientallen verhoren, de administratie, de observaties, de historische gegevens, de bankafschriften, de uitgelezen mobiele telefoons, de uitgelezen TomToms, het internetdataverkeer, de forensische sporen, de opgevraagde passagiersgegevens en de camerabeelden. Gegevens krijgen pas waarde als ze uit hun slaap worden gehaald. Pas dan ga je namen, adressen, data en bedragen zien waar je in eerste instantie overheen keek. Je gaat er dwarsverbanden, patronen en tegenstrijdigheden in ontdekken. Wat matcht er met elkaar en wat is afwijkend? Hoe was de chronologie van gebeurtenissen? Tapgesprekken krijgen ineens een (andere) betekenis als je een stortingsbewijs aantreft van een contante storting de dag erna of vrachtbrieven van een leverantie van goederen in een volgende week. Pas door die laagjes informatie op elkaar te leggen, vind je een speld in een hooiberg.’ (Princen, 2015: 209-210).*

De derde beweging is ordenen en presenteren. Met deze beweging wordt kennis getransformeerd in bewijs: informatie wordt in een format gezet dat kan worden gebruikt in een strafrechtelijk proces waar bepaalde voorschriften en conventies gelden (zie ook Maguire, 2003).<sup>48</sup> In het strafrechtelijk proces vervult het proces-verbaal<sup>49</sup> (PV) waarin opsporingsambtenaren informatie presenteren een centrale rol. Een PV is een informatieproduct dat ‘op ambtseed’ wordt opgemaakt. Dit wil zeggen dat een opsporingsambtenaar ‘zweert’ dat de inhoud (bij zijn weten) strookt met de waarheid. De processen-verbaal die onderdeel zijn van het (politie)procesdossier<sup>50</sup> worden door de officier van justitie gebruikt om een vervolgingsbeslissing te nemen, door de rechter gebruikt om zijn berechtingsbeslissing mede op te baseren en bieden de verdediging de mogelijkheid om hun rechten uit te oefenen (zie De Wilde et al., 2019). De processen-verbaal zijn daarmee de brondocumenten waarop strafvorderlijke beslissingen zijn gestoeld met dikwijls ingrijpende gevolgen voor mensen die zijn verdacht van een strafbaar feit (Jansen, 2011; zie ook Lindeman, 2017). Het proces-verbaal heeft zeker in het Nederlandse strafrechtstelsel veel bewijskracht (zie ook Klerks, 2010), omdat het

48 Deze formats zijn onderdeel van opsporingspraktijken: het zijn objecten die invloed uitoefenen (zie paragraaf 1.1).

49 ‘Het proces-verbaal’ doet meer eenvormigheid vermoeden dan wenselijk is. Er zijn verschillende typen PV’s, zoals een PV van bevindingen, een PV van aanhouding en een PV van verhoor.

50 Er is een onderscheid te maken tussen het onderzoeksdossier waarin de politie alle informatie verzamelt en het (politie)procesdossier waarin alle relevante informatieproducten voor berechting van de verdachte worden samengevoegd en in samenhang worden gebracht. Aan het (politie)procesdossier wordt in de regel een proces-verbaal van relaas toegevoegd. Dit is een overzichtsproces-verbaal, dat zich bevindt aan het begin van het (politie)procesdossier, waarin de hoofdlijnen van het opsporingsonderzoek en de inhoud van het dossier worden opgenomen.

oorspronkelijke bewijs tijdens de zitting (vooralsnog<sup>51</sup>) een minder grote rol speelt dan in (sommige) andere landen (Malsch, 2009).<sup>52</sup> het proces-verbaal is (veelal) de belangrijkste bron.

#### 4.2. Waarnemingen: over kwaliteit

De beginfase van het actieonderzoek stond vooral in het teken van het identificeren van de veranderopgaven die in de rekercheteams speelden. Tussen de drie rekercheteams waren er verschillen in wat de direct betrokkenen als een opgave beschouwden (zie paragraaf 2.3), maar er was ook een overeenkomst: in de drie rekercheteams had men de wens om de kwaliteit van het 'schriftelijke werk' te verbeteren.<sup>53</sup>

#### Waarnemingen met betrekking tot de kwaliteit van schriftelijk werk

De kwaliteit van het schriftelijke werk had betrekking op verschillende (informatie) producten. Het betrof in de eerste plaats de formulieren of 'nota's' waarmee bijzondere opsporingsbevoegdheden moeten worden aangevraagd.

##### Een nota die kant noch wal raakte – aantekeningen 22 maart 2017

*De kwaliteit van het schriftelijk werk is volgens een van de operationeel experts van het regionale rekercheteam echt een aandachtspunt. Hij vroeg recent aan een collega – die hiervoor in een ander team van de generieke opsporing heeft gewerkt – om een aanvraag voor een doorzoeking op te stellen. Deze collega ging aan de slag, zonder hulp te vragen, en kwam met een nota die 'kant noch wal raakte'. De collega had blijkbaar geen idee hoe hij dit moest aanpakken. De operationeel expert merkt hierbij op dat het voor dit soort aanvragen ook belangrijk is dat men het doel van de inzet van de bijzondere opsporingsbevoegdheid scherp heeft. Neem een telefoontap: tappen met het doel om de contacten van een subject in beeld te krijgen, is een heel ander doel dan tappen om tot bewijs voor veroordeling te komen. Helderheid over het doel richt in de activiteiten (bijvoorbeeld: waar luister je naar?).*

Daarnaast waren er in de drie rekercheteams – vooral onder leidinggevendenden – zorgen over de kwaliteit van processen-verbaal. Deze kwaliteit werd in algemene zin als onvoldoende beschouwd.

51 Mede als gevolg van digitalisering gaat het oorspronkelijke bewijs (bijvoorbeeld camerabeelden of opname van het verhoor) een vermoedelijk steeds grotere rol spelen (zie ook De Wilde et al., 2019).

52 In andere landen wordt het 'onmiddellijkheidsbeginsel' strikter nageleefd. Dit wil zeggen dat het bewijs meer in zijn oorspronkelijke vorm op zitting wordt gepresenteerd (Malsch, 2009).

53 Wij gebruiken het begrip 'schriftelijke werk' in deze paragraaf, omdat deze paragraaf gaat over de waarnemingen en 'schriftelijk werk' is de taal van politiemensen. In de volgende paragraaf komt ons eigen perspectief op dit begrip aan de orde.

### **Ik schrik van het niveau van de PV's – aantekeningen 30 maart 2017**

*Vandaag is er een bijeenkomst met het managementteam van het landelijke rechteam en de operationeel specialisten die het verandertraject mede hebben geïnitieerd. De bijeenkomst gaat over de veranderopgave(n) van de afdeling. Ter voorbereiding is aan alle teamleiders gevraagd om hun antwoorden op twee vragen voor te bereiden:*

- 1. Wat waardeer je in hoe het nu gaat in jouw team en de afdeling en wat zou je graag willen versterken? Waar ben je trots op?*
- 2. Waar stoor jij je aan in hoe het nu gaat in jouw team en de afdeling en wat zou je graag willen veranderen (uitgaande van eigen cirkel van invloed)? Waar lig je (als het ware) wakker van?*

*Drie van de zes teamleiders benoemen de kwaliteit van de processen-verbaal als het voornaamste punt waar men 'wakker van ligt'. Hierbij worden de volgende opmerkingen gemaakt. 'De kwaliteit die wordt aangeleverd, is redelijk goed door de interne controle, maar de kwaliteit van het werk dat door rechercheurs wordt aangeleverd, is schrikbarend slecht.' Een ander: 'Ik schrik van het niveau van de processen-verbaal. De basis is niet op orde.'*

De drie rechteamteams die hebben deelgenomen aan het actieonderzoek zijn niet uniek in hun zorgen over de kwaliteit van processen-verbaal. Op alle niveaus binnen de rechteamorganisatie van de politie – van de VVC in de basisteams tot de rechteamafdelingen van de Dienst Nationale Recherche – is dit in meer of mindere mate een vraagstuk dan wel wordt het door (sommige) rechercheurs als een vraagstuk ervaren (zie Huisman et al., 2016a; Jansen, 2011; Klerks et al., 2019; Lindeman, 2017; Sollie, 2017; Sollie, 2018; Sollie et al., 2019; Van der Torre et al., 2013). Het gaat hierbij enerzijds om taal en vormgeving en anderzijds om de juridische kwaliteit in termen van *onder andere* de uitwerking van redenen van wetenschap (van verbalist, verdachte of getuige), de (volledige) opname en verwoording van de bestanddelen van delictomschrijvingen en het maken van onderscheid tussen waarnemingen en conclusies of interpretaties (zie ook Jansen, 2011; Sollie et al., 2019). Bij de juridische kwaliteit van processen-verbaal is het van belang om te benadrukken dat het hierbij niet alleen gaat om wat er op welke wijze door rechercheurs wordt opgeschreven, maar ook om de manier van redeneren die hieraan ten grondslag ligt. Op het moment dat er onvoldoende oriëntatie is op de bestanddelen van een delict en het met bewijsmiddelen onderbouwen van de aanwezigheid van deze bestanddelen in het handelen van een verdachte, dan wordt het lastig om te komen tot een proces-verbaal op basis waarvan het OM strafvorderlijke beslissingen kan nemen.

### **Kunnen jullie dat bewijzen – aantekeningen januari-augustus 2017**

*Vanaf de start van het actieonderzoek wordt er in het regionale rechteamteam een opsporingsonderzoek uitgevoerd naar een taxichauffeur die ervan wordt verdacht de*



*handel in verdovende middelen te faciliteren. In juli 2017 sluit ik aan bij een overleg met de officier van justitie over de voortgang van het opsporingsonderzoek. De verantwoordelijke operationeel expert (tactico), zaakseigenaren en dossiervormers zijn bij het gesprek aanwezig. De operationeel expert licht de (voortgang van de) zaak toe. De officier van justitie hecht belang aan het afronden van de zaak en heeft vragen over de bewijsvoering. De officier vraagt vooral of ze kunnen bewijzen dat de taxichauffeur weet heeft van het feit dat hij personen vervoert die cocaïne bij zich hebben. Dat zal volgens de officier namelijk het cruciale punt voor veroordeling zijn. De teamleden geven aan dat de verdachte verschillende keren spreekt over 'het materiaal'. De officier vraagt door of ze kunnen bewijzen dat hij met 'het materiaal' cocaïne bedoelt? Aan de teamleden wordt gevraagd daar nog goed naar te kijken en dit goed op papier te zetten. Begin augustus krijg ik voorafgaand aan een briefing mee dat het WOD-traject (werken onder dekmantel) in het betreffende opsporingsonderzoek niet heeft geleid tot bewijs. Het is de vraag of de officier van justitie de verdachte wil aanhouden. Er is namelijk vooral indirect bewijs, mede op basis van het opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC). Ruim een week later spreek ik een (andere) zaakseigenaar over (onder andere) de voortgang van het opsporingsonderzoek. De zaak lijkt niet 'rond te komen'. Hij constateert dat er heel veel energie is gestopt in het observeren van de taxichauffeur en het vastleggen van allerlei aspecten van zijn handel en wandel, maar er vermoedelijk geen aanhouding volgt. Dat leidt bij hem tot verbazing. De teamleider is inmiddels van mening dat het niet wenselijk is om de verdachte aan te houden, omdat er inzicht wordt gegeven in de informatiepositie en gebruikte opsporingsmethoden. De officier gaat het dossier nog lezen en komt dan met een eindoordeel ten aanzien van 'hoe verder'.*

Het bovenstaande voorbeeld illustreert dat men in een researchteam een manier van werken kan hanteren die (soms) beperkt gericht is op het eindproduct dat moet worden opgeleverd en de eisen die aan dit eindproduct worden gesteld. In die gevallen wordt er weliswaar (veel) informatie verzameld, maar beschikt men niet over de informatie die als bewijsmiddel kan dienen. In die gevallen komt – net als in bovenstaand voorbeeld – de vraag op in welke mate er doelgericht en systematisch aan het verzamelen van informatie is gewerkt. Dit punt van systematisch werken raakt aan een derde aspect dat onder kwaliteit van het schriftelijke werk wordt verstaan: het vastleggen van informatie in informatiesystemen. In het landelijke researchteam en regionale researchteam was er een wens om het vastleggen van informatie in het informatiesysteem Summ-IT te verbeteren.<sup>54</sup> In het regionale researchteam ging het hierbij in eerste aanleg om het bevorderen van het gebruik van Summ-IT door onderzoekers.<sup>55</sup>

54 Bij het districtsresearchteam is dit aspect niet of nauwelijks in beeld gekomen. Dit wil niet zeggen dat het niet speelde.

55 Zie ook Brepoels (2018) die in een onderzoek naar administratieve werkzaamheden constateerde dat niet alle onderzoekers (DR/DRR) gebruikmaken van Summ-IT.

**De meesten laten het systeem links liggen – aantekeningen 15 maart 2017**

*Een van de zaakseigenaren licht toe dat hij in zijn onderzoek met Summ-IT werkt. Hij zet alle werkopdrachten uit via Summ-IT en houdt in Summ-IT ook het journaal bij. Via het journaal kan eenieder lezen wat de stand van zaken in het onderzoek is. In het journaal staat bijvoorbeeld dat er een verhoor met drie getuigen heeft plaatsgevonden en welke relevante uitspraken daarin door hen zijn gedaan. Vanuit daar kan worden 'doorgeklikt' naar de drie verhoren. Hij is naar eigen zeggen een van de weinigen uit het team die Summ-IT op deze wijze gebruikt. De meeste teamleden laten het informatiesysteem een beetje links liggen. Je hebt volgens hem ook rust nodig om goed met het systeem te werken. In de werkomstandigheden van het team (bijvoorbeeld de 'drukte' in de werkruimte, zie paragraaf 8.1) is dat lastig. Ruim een uur later spreek ik een andere zaakseigenaar. Die geeft aan dat hij Summ-IT niet in zijn onderzoeken gebruikt. Hij is wel op de hoogte van de functionaliteiten voor journaal en werkopdrachten, maar hij gebruikt het niet. Waarom niet? Tja, dat doen we gewoon niet. Een week later spreek ik een operationeel expert en daar beluister ik hetzelfde verhaal. 'Er is nog een wereld te winnen', zo geeft hij aan. De terugkerende issues zijn onder andere het aantal journaalmutaties en er worden amper afsprakenjournaals gebruikt. De operationeel expert geeft daarnaast aan dat allerlei analysemogelijkheden van Summ-IT niet door het team worden benut, omdat er geen koppelingen worden gemaakt.*

In het landelijke researchteam ging het niet zozeer om de invoer als zodanig, maar om de kwaliteit van de invoer (zie ook Brepoels, 2018). Het punt dat in bovenstaand voorbeeld als laatste is benoemd, speelde hierbij een belangrijke rol: het leggen van koppelingen. Het leggen van koppelingen is onder andere van belang voor het zoeken van informatie in Summ-IT. Zonder koppelingen 'kun je door de bomen het bos niet meer zien', aldus een operationeel specialist A van het landelijke researchteam. Dit wil zeggen dat bepaalde entiteiten mogelijk niet worden gevonden, waardoor informatie wordt gemist en dubbele invoer kan ontstaan.

Met betrekking tot de ervaren kwaliteit van het schriftelijke werk is het tot slot van belang op te merken dat er volgens de betrokkenen in de drie researchteams grote verschillen tussen individuen zijn met betrekking tot de kwaliteit die wordt geleverd.

**Het is een divers beeld van de kwaliteit – aantekeningen 29 september 2017**

*Vanmorgen hebben we een overleg met de betrokkenen bij de pilot schriftelijk werk in het districtsresearchteam. Deze pilot houdt in dat dat collega's hun processen-verbaal (PV's) voor feedback en reflectie kunnen voorleggen aan de leden van de pilotgroep voor feedback. In de afgelopen periode zijn er door verschillende collega's – maar zeker nog niet door iedereen – PV's ingeleverd. Volgens de leden van de pilotgroep is het beeld van de kwaliteit divers: er zitten heel goede bij, er zitten redelijke goede bij en er zit echt een aantal bij dat niet goed is.*

In het landelijke researchteam had de teamleider van een van de (sub)teams de indruk dat ongeveer de helft van de onderzoekers (veel) moeite had om op dit gebied

kwaliteit te leveren, terwijl deze verhouding in een ander teams als positiever werd ervaren. Binnen het districtsrecherche team golden sommige rechercheurs als een autoriteit op het gebied van het opstellen van een proces-verbaal of het gebruik van Summ-IT (zie ook Sollie, 2018) en ook binnen het regionale recherche team waren er – zo blijkt ook uit de getoonde voorbeelden – verschillen tussen mensen aan de orde. Dit komt overeen met uitkomsten uit onderzoek naar de kwaliteit van processen-verbaal (Sollie et al., 2019). Kortom: met het voorgaande willen wij niet de indruk geven dat de kwaliteit van het werk nooit goed is. Het gaat erom dat het in menig recherche team een actueel en voortdurend vraagstuk is.

### **De waarde die wordt toegekend aan (kwaliteit van) het schriftelijke werk**

Naast de aanwezige zorgen over de kwaliteit van het schriftelijke werk, is het van belang om stil te staan bij de waarde die aan deze kwaliteit wordt gehecht. In met name het regionale recherche team en in mindere mate het landelijke recherche team viel op dat de meeste rechercheurs het werken aan de (juridische) informatieproducten – van mutatie tot PV – in de regel niet als ‘leuk’ werk beschouwden.<sup>56</sup> Het schriftelijk werk werd weliswaar gezien als iets dat erbij hoorde<sup>57</sup>, maar het had niet dezelfde waarde als de daadwerkelijke toepassing van opsporingsmethoden en (andere) activiteiten die buiten het bureau konden worden verricht.

#### **Wel lekker buiten – aantekeningen 12 januari 2017**

*Vandaag is mijn eerste keer ‘meedraaien’ bij het regionale recherche team. Na de briefing kom ik met wat mensen in gesprek. Ik spreek een nieuwe rechercheur uit een andere stad. Zij wil graag naar dit team en kijkt daarom twee dagen mee. Ze is met twee rechercheurs mee geweest naar een plaats zo’n tachtig kilometer verderop om te kijken of een ‘betrokkene’ zich daar ‘ophoudt’. Dat bleek niet het geval. Vervolgens is ze met een andere collega naar ‘een pandje’ van ‘de doelgroep’ in de stad gegaan en hebben ze daar een rondje gemaakt en in de buurt een sleutel opgehaald. Ze geeft aan dat ze eigenlijk niet echt iets hebben gedaan, maar ‘wel lekker buiten’. Een andere rechercheur die meeluistert gebruikt dezelfde bewoordingen. Hiervoor was hij werkzaam bij het team dat voortvluchtigen opspoort. Toen was hij de hele tijd ‘lekker buiten bezig’. Nu zit hij naar eigen zeggen de hele dag binnen, al nuanceert hij dit direct door te stellen dat hij nu ook wel buiten komt, maar niet zoveel als daarvoor. ‘Het is nog wel even wennen’.*

56 In het districtsrecherche team hebben we op dit punt weinig waarnemingen verzameld dan wel ‘opgedaan’. We weten niet of het overeenkomt dan wel anders is. We kunnen hierbij wel een beroep doen op het onderzoek van Sollie (2018) naar mentale weerbaarheid binnen de districtsrecherche. Sollie (2018: 28) concludeert dat de meeste rechercheurs het schriftelijk werk als een noodzakelijk kwaad ervaren, terwijl andere rechercheurs veel voldoening halen uit het feit dat ‘alles netjes op papier staat’ in een afgerond dossier.

57 In dit kader kan worden gewezen op een nog te publiceren onderzoek naar de betekenis die rechercheurs geven aan administratieve taken (Oostinga & Merkus, nog te publiceren). Uit dit onderzoek komt naar voren dat rechercheurs een onderscheid maken tussen inhoudelijke taken (zoals het opstellen van een PV) en procesmatige taken (zoals het aanvragen van een BOB-middel). Inhoudelijke taken worden meer dan procesmatige taken beschouwd als ‘iets dat erbij hoort’. Inhoudelijke taken worden ook positiever gewaardeerd.

### Het ging vanaf het begin al om de ‘klapdag’ – 17 oktober 2017

*In het kader van het opsporingsonderzoek ‘Largo’ (zie paragraaf 2.3) ben ik in september 2017 aanwezig in het coördinatiecentrum van de ‘klapdag’ en volg ik hoe drie bestuursleden van Satudarah worden aangehouden op verdenking van deelname aan een criminele organisatie. Er vinden daarnaast op allerlei locaties doorzoekingen plaatsvinden in woningen, bedrijfspanden en garageboxen en hierbij wordt beslag gelegd op onder andere een vuurwapen en contant geld. Een paar weken na deze actie spreek ik een van de operationeel specialisten A die uitvoering geeft aan het opsporingsonderzoek. Ze geeft aan dat de zingeving in het opsporingsonderzoek vooral wordt gehaald uit dit soort acties, maar constateert tegelijkertijd dat het dossier er nog lang niet is. ‘Het ging voor ons vanaf het begin van het onderzoek al om de “klapdag”, maar het is vooral zaak te zorgen voor een goed dossier.’*

Onze waarnemingen met betrekking tot de waarde die wordt toegekend aan het maken van juridische (informatie)producten komen overeen met uitkomsten van ander onderzoek in binnen- en buitenland. Het maken van deze producten wordt door (een deel van de) rechercheurs in mindere mate als echt politiewerk beschouwd dan het gebruik van opsporingsmethoden en het werk op straat (zie ook Bacon, 2016; Hobbs, 1988; Huisman et al., 2016a; Jansen, 2011; Princen, 2015; Manning, 1980). Manning (1980: 221) trok in de jaren tachtig op basis van observatieonderzoek binnen de recherche een conclusie die – afgaande op de bevindingen uit dit actieonderzoek en ander (recent) onderzoek – nog steeds relevantie heeft.

*‘When the reality of policework is on the street, then all other forms of reality assume a lesser significance...Paper is the defining characteristic of formal operations; but is rejected as irrelevant. In this way paper becomes the negative, or contrasting conception, against which real work is measured.’*

Bij de soms negatieve waardering voor het schriftelijk werk in de drie rechteamts speelde mee dat dit werk geregeld als omslachtig of bureaucratisch werd ervaren (zie ook Jansen, 2011). En ‘burecratisch’ werd dan niet neutraal bedoeld.<sup>58</sup> De dominante beleving was: het schriftelijk werk hoort erbij, maar de vorm waarin het is gegoten, geeft (toenemende) frustratie.

### Typefoutje in een BOB-aanvraag – 10 maart 2017

*In een gesprek met een van de teamchefs en een operationeel specialist van het districtsrechercheamts wordt door de teamchef opgemerkt dat alles wat niet goed gaat, wordt aangepakt door nieuwe regels te maken. ‘We zijn een protocollenpolitie geworden’. Als voorbeeld worden de aanvraagformulieren voor bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) genoemd. ‘Echt heel bureaucratisch en demotiverend’. Op dat*

<sup>58</sup> Ten Bos (2015) wijst erop dat bureaucratie in haar oorspronkelijke betekenis een neutraal karakter heeft. Het begrip heeft echter een negatieve connotatie gekregen.

*moment wordt er op de deur geklopt. Een rechercheur heeft de officier van justitie aan de lijn met de vraag waarom op het BOB-formulier staat dat de telefoontap maar voor een week wordt aangevraagd. Er was toch vier weken afgesproken? 'Ja, klopt', zegt de operationeel specialist. 'Een typefoutje, denk ik.' De deur gaat weer dicht. De teamchef en operationeel specialist lachen. Dit is nu precies wat ze bedoelen. Nu moet de pdf weer worden opgehaald en dan kijken of je het Word-document kunt vinden van de collega die het formulier heeft gemaakt. Dan aanpassen en weer opsturen naar de BOB-kamer<sup>59</sup>, waar die onderop de stapel komt, duurt weer een dag. Ahhhh!<sup>60</sup>*

De beleving die zich (bij sommigen) rondom het schriftelijk werk voordeed, komt overeen met uitkomsten van (ander) onderzoek in de basisteams (Kort & Terpstra, 2015) en de recherche (Brepoels, 2018; Sollie, 2018). Een van de rode draden in de bevindingen is dat politiemensen in de regel meer nadruk leggen op de (beleefde) omslachtigheid van de gevraagde manier van werken dan op de wijze waarop zij aan de gevraagde manier van werken invulling geven. Het laatste is namelijk ook een factor, zo blijkt (eveneens) uit bovenstaand voorbeeld: het werk wordt niet altijd goed gedaan en herstelwerkzaamheden zijn per definitie omslachtig.<sup>61</sup> Ook die herstelwerkzaamheden worden door rechercheurs, ondanks hun eigen aandeel erin, geregeld als bureau-cratie ervaren.

Naast de ervaren kwaliteit van het schriftelijke werk en de waardering van rechercheurs voor het uitvoeren van schriftelijk werk is het van belang in te gaan op de consequenties die aan tekortschietende kwaliteit van schriftelijk werk worden verbonden. Uit het actieonderzoek in de drie researchteams komt naar voren dat het (geregeld) opstellen van processen-verbaal van tekortschietende kwaliteit<sup>62</sup> niet zomaar gevolgen heeft voor de beoordeling van het functioneren van rechercheurs. In vooral het districtsresearchteam en landelijke researchteam werden door verschillende leidinggevendenden en rechercheurs opmerkingen gemaakt over de afwezigheid van consequenties wanneer 'anderen' geen kwaliteit in het werk leverden (zie ook Sollie, 2018).<sup>63</sup>

59 De BOB-kamers zijn in 2013 ingevoerd als onderdeel van het Programma Administratieve Lastenverlichting Politie. In iedere regionale eenheid is een BOB-kamer waar politie en Openbaar Ministerie intensief samenwerken met het doel het proces van aanvragen, verwerken en registreren van bijzondere opsporingsbevoegdheden te vereenvoudigen en kwalitatief te verbeteren.

60 Uit nog te publiceren onderzoek blijkt dat rechercheurs niet begrijpen waarom de BOB-kamer zo vaak formulieren terugstuurt, terwijl men binnen de BOB-kamer veelal zelf de informatie heeft om het aanvraagformulier te verbeteren (Oostinga & Merkus, nog te publiceren).

61 Hiermee willen wij overigens niet de indruk geven dat er van omslachtige werkwijzen geen sprake is. Zie Brepoels (2018) voor een overzicht. Het is echter van belang om herstelwerkzaamheden goed te onderscheiden van de initiële werkzaamheden.

62 De nadruk ligt hier op processen-verbaal, omdat hier in relatieve zin de meeste waarde aan wordt gehecht, mutaties (dan wel systeemgebruik) en formulieren worden naar onze indruk überhaupt niet in relatie tot het functioneren gebracht.

63 Deze formulering is gekozen, omdat het in ons en ander onderzoek (zie bijvoorbeeld Huisman et al., 2016a; Sollie, 2018) in de regel altijd over anderen gaat. Je bent als onderzoeker zelden met iemand in gesprek die over zichzelf zegt dat de geleverde kwaliteit onvoldoende is dan wel de 'kantjes ervan af worden gelopen'.

*'Eigenlijk is het heel vreemd. Een groot deel van de PV's is niet goed. Waarom heeft iedereen wel een goede beoordeling? We accepteren en compenseren.'* (sectorhoofd, landelijke researchteam)

*'Iedereen – met of zonder kwaliteit – kan hier blijven en er gebeurt niets. Hoe wil je dan veranderen?'* (researcher, districtsresearchteam)

Uit gesprekken met leidinggevend in het landelijke researchteam komt naar voren dat men de kwaliteit van het schriftelijke werk in relatie tot het (beoordelen van) functioneren als 'ongrijpbaar' kan ervaren. Wanneer is het 'echt onder maat'? En als het onder de maat is, welke consequenties kan men hier dan aan verbinden? Het gevolg is hoe dan ook dat tekortschietende kwaliteit van processen-verbaal geen factor van veel betekenis is bij het beoordelen van het functioneren.

Het omgekeerde speelt ook: goed redeneren en schrijven krijgen niet zomaar de waardering die het 'echte' politiewerk wel krijgt. Tijdens een bijeenkomst met het managementteam van het landelijke researchteam maakte een teamleider een opmerking over het gebrek aan ervaring van een van de researchers. Hierop reageerde de teamchef als volgt: 'Dat is zo klassiek gedacht: "Ze heeft geen ervaring". Ze heeft niet wat je vroeger moest hebben, maar heb je haar schrijfwerk weleens gezien?'

### **Waarnemingen ten aanzien van het verbeteren van de kwaliteit**

In de drie researchteams werd geprobeerd om de kwaliteit van het werk te verbeteren. Dit werd vooral gedaan door middel van het controleren van het schriftelijke werk. Hoewel er ook maatregelen werden genomen om de kwaliteit van bijvoorbeeld de invoer in Summ-IT te verbeteren – in het landelijke researchteam controleerden de recherche-assistenten deze invoer en werden degenen die de gegevens hadden ingevoerd wanneer nodig gevraagd om verbeteringen door te voeren – leggen we hier de nadruk op het controleren van processen-verbaal. Het doel van deze controles was niet alleen om het proces-verbaal te verbeteren, maar ook om het betreffende individu te laten leren van de gemaakte fouten door feedback te geven. De controles konden worden uitgevoerd door diverse personen. In de eerste plaats door de dossiervormers die – in enigszins omvangrijke opsporingsonderzoeken – het (politie)procesdossier samenstellen. Daarnaast werden in het regionale researchteam en districtsresearchteam aanvullende maatregelen genomen. Dit wilde zeggen dat er een 'kwaliteitsbureau' werd ingericht, bestaande uit een aantal personen.

### **Kwaliteitsbureau – aantekeningen november 2016**

*In het regionale researchteam vormen de operationeel specialisten A en een van de operationeel experts een kwaliteitsbureau. De teamleider wil dat zij samen de kwaliteit van het schriftelijk werk gaan verbeteren. Het gaat hierbij vooral om de kwaliteit van processen-verbaal (bijvoorbeeld ontbrekende feiten in proces-verbaal van bevindingen). In het team stromen regelmatig nieuwe mensen vanuit de basispolitiezorg in die weinig ervaring hebben met het opstellen van een proces-verbaal en niet de ge-*

*wenste kwaliteit kunnen leveren. De dossiervormers zouden idealiter de betreffende collega's van feedback voorzien, maar dit gebeurt niet altijd. Zo wordt er niet geleerd, aldus de betrokkenen van het kwaliteitsbureau. Ook het idee om aan de nieuwelingen een buddy te koppelen komt onvoldoende van de grond, omdat het in de hectiek van de dag niet lukt om dit georganiseerd te krijgen. De buddy's zijn wel aangewezen, maar het lukt onvoldoende om samen zaken te draaien. Men vindt het logisch dat dit niet lukt in de hectiek die in dit team nu eenmaal aanwezig is. Het vormgeven van een kwaliteitsbureau wordt daarom gezien als een maatregel die hopelijk meer effect heeft.*

Degenen die verantwoordelijk waren voor de kwaliteitscontroles hadden ogenschijnlijk geen rustig bestaan: er mankeerde nog weleens iets aan de processen-verbaal en deze werden dan teruggelegd bij de opsteller(s). Een van de operationeel specialisten A uit het regionale researchteam was in een ander team van dezelfde teamleider al eens overspannen geraakt van het 'najagen' van collega's die schriftelijk werk van onvoldoende kwaliteit hadden opgeleverd. Vermaak (2017) noemt dit daarom ook wel suïcidale functies: iemand gaat zich druk maken over dingen die niet kunnen worden gerealiseerd zonder de rest. Die rest gaat per definitie 'hangen': je organiseert dat mensen zich verminderd verantwoordelijk gaan voelen voor hetgeen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. In het regionale researchteam kwam deze ervaring expliciet naar voren.

#### **Nu lijkt het alsof kwaliteit van mij alleen is – aantekeningen 22 juni 2017**

*Vandaag heb ik onder andere een overleg met een van de operationeel specialisten A over de kwaliteit van het schriftelijke werk in het regionale researchteam. Zij geeft aan dat ze heel veel bezig is met het herstellen en repareren. Ze vindt dat kwaliteit iets zou moeten zijn dat bij iedereen tussen de oren komt en blijft zitten. Nu lijkt het alsof kwaliteit van het schriftelijke werk alleen van haar is.*

De ervaringen van de betrokkenen geven de indruk dat de interne controles bijdragen aan het verbeteren van de *uiteindelijke kwaliteit* van processen-verbaal. Anders gezegd: controles leidden tot het constateren en herstellen van fouten en onvolkomenheden. Men zag echter maar weinig verbetering in het werk dat oorspronkelijk werd aangeleverd. Er werd ogenschijnlijk weinig geleerd van fouten. Dit kwam volgens de betrokkenen in het landelijke researchteam en regionale researchteam onder andere doordat de dossiervormers de oorspronkelijke opsteller van het proces-verbaal van weinig feedback voorzagen. Ook de coachende rol van de dossiervormer kwam volgens hen beperkt uit de verf. Hoe het ook zij, er werd weinig vooruitgang geboekt op de veranderingen.



### 4.3. Interpretaties: de blauwe identiteit van opsporingspraktijken

Op basis van de vorige paragraaf kunnen de waarnemingen op het gebied van kwaliteit in opsporingspraktijken als volgt worden samengevat:

- Er zijn onder leidinggevend en onderzoekers zorgen over de kwaliteit van processen-verbaal en dossiers; de eerste versies van processen-verbaal bevatten volgen hen zeer geregeld tekortkomingen.
- Een deel van de onderzoekers ervaart het opstellen van processen-verbaal en dossiers als weinig aantrekkelijk werk; men gaat liever 'buitenspelen'.
- Het verbeteren van de kwaliteit van processen-verbaal is ogenschijnlijk een moeizaam proces waarbij de beoogde effecten niet zomaar worden bereikt.

*Hoe kunnen we deze waarnemingen begrijpen?*

#### Identiteit van systemen

Bij het formuleren van voorlopige antwoorden op deze vragen kwamen wij uit bij het begrip 'identiteit'. Wij gebruiken dit begrip in lijn met het werk van Wheatley (2006) die organisaties beschouwt als levende systemen waarin identiteit de kern van het systeem is. Vanuit deze kern vindt betekenisgeving plaats. Het idee over 'wie we zijn' is van invloed op hoe gebeurtenissen en data in de omgeving worden geïnterpreteerd. Dit sluit aan bij het werk van Weick (1979, 1995) op het gebied van betekenisgeving, al hanteert hij meer een individueel perspectief (micro) dan een systeemperspectief (macro). Hij (1995: 20) formuleert het kernachtig: '... depending on who I am, my definition of what is "out there" will also change.' De identiteit van het sociale systeem fungeert als een richtsnoer voor betekenisgeving (Wheatley, 2006). Hiermee wordt bedoeld dat identiteit onder andere van invloed is op hoe mensen hun omgeving interpreteren en welke interpretaties als legitiem worden gezien (zie bijvoorbeeld Dutton & Dukerich, 1991).

#### De blauwe identiteit en haar oorsprong

Op basis van de combinatie van waarnemingen en theorie komen wij tot de veronderstelling dat de identiteit van opsporingspraktijken overwegend blauw is. Hiermee bedoelen wij dat de wijze waarop naar het opsporingswerk wordt gekeken – wat de kern van het werk is, wat wel en niet als leuk wordt beschouwd, hoe de uitvoering zou moeten plaatsvinden (zie ook hoofdstuk 5) – sterke overeenkomsten vertoont met de wijze waarop naar het politiestraatwerk wordt gekeken. De waarde die wordt gehecht aan 'buitenspelen', de relatieve veronachtzaming van het belang van de juridische (informatie)producten, de pragmatische en soms improviserende manier van werken, de verknoktheid aan de (onvoorspelbaarheid van de) 'waan van de dag'; het zijn elementen van deze manier van kijken die wij het 'straatperspectief' noemen. Wij menen dat *er sprake is van een straatperspectief op het opsporingswerk*.

Wij veronderstellen dat de blauwe identiteit van opsporingspraktijken in belangrijke mate een uitvloeisel is van het socialisatieproces van veel onderzoekers. De meeste re-



chercheurs die wij in de drie rechteamten hebben gesproken, hadden een achtergrond in de basispolitiezorg. Zij zijn vanuit de basispolitiezorg doorgestroomd naar de recherche (zie ook Sollie, 2018). Een belangrijk deel van hun socialisatie in het politieberoep en de politieorganisatie heeft in de basispolitiezorg plaatsgevonden. Anders gezegd: de basispolitiezorg is voor veel rechteamten, die op dit moment werkzaam zijn binnen de recherche, de sociale omgeving waarin zij hun identiteit als politiemensen hebben ontwikkeld (zie ook Charman, 2017).<sup>64</sup> In het socialisatieproces ontwikkelen zij een straatperspectief op het politiewerk. Het betreft allerlei overtuigingen, zoals het werk ligt op straat en niet achter de computer, het politievak wordt geleerd op straat en niet op school, vaardigheden op straat zijn belangrijker dan vaardigheden achter de computer (zie Chan, 2003; Charman, 2017; Landman et al., 2015; Nieuwkamp et al., 2007).<sup>65</sup> Het werk achter de computer, al dan niet in de vorm van het maken van juridische (informatie)producten, wordt in de basispolitiezorg overwegend beschouwd als werk dat naast echt politiewerk staat. Men wil liever actie dan achter het bureau een proces-verbaal opstellen (zie ook Kort & Terpstra, 2015). Bij de soms negatieve waardering voor werk dat achter het bureau wordt verricht, speelt mee dat er geregeld sprake is van een discrepantie tussen wat nieuwkomers van het politiewerk hadden verwacht en wat hun (eerste) ervaringen zijn: het politiewerk impliceert altijd meer computerwerk dan gedacht.<sup>66</sup>

Degenen die vanuit de basispolitiezorg doormen naar andere disciplines binnen de politieorganisaties nemen het straatperspectief mee. Dit geldt ook voor degenen die doormen naar de recherche. Voor zover er binnen de recherche enige secundaire beroepssocialisatie plaatsvindt, heeft deze naar onze indruk niet zo'n krachtige werking op de identiteit van politiemensen als de socialisatie binnen de basispolitiezorg. Hierbij speelt mee dat de transformatie van straatagent naar rechteamten – afgaande op waarnemingen uit het actieonderzoek en ander onderzoek – niet per definitie wordt gemarkeerd. Het geven van een realistisch beeld van het opsporingswerk, het selecte-

64 Dit neemt niet weg dat er een toenemend aantal rechteamten direct instroomt en daarmee een ander 'type' socialisatieproces doorloopt dan rechteamten die vanuit de basispolitiezorg zijn doorgestroomd.

65 Een punt dat wij niet meenemen in de hoofdttekst, maar wel moet worden gemaakt, is dat politiemensen die de politieopleiding hebben afgerond en volledig in de praktijk werkzaam zijn de op de Politieacademie aangeleerde manier van opstellen van processen-verbaal *afleren*. Wij baseren ons hierbij op lopend (longitudinaal) onderzoek naar socialisatie en identiteitsontwikkeling van politiemensen waarbij een van ons betrokken is. De voornaamste boodschap die nieuwelingen van ervaren collega's meekrijgen is: het hoeft allemaal niet zo uitgebreid. Deze manier van kijken is onderdeel van het straatperspectief en wordt aangeleerd in socialisatieprocessen.

66 Charman (2017: 255) merkt hierover op. 'The 'outdoors' aspect of the job, which was so attractive to the police officers studied in the 1970s and 1980s, is not as significant to the modern-day challenges of policing, with increasing amounts of police time being spent at computers. It is however still a motivation for joining, which has the potential for increasing the amount of frustration as the realities of the job reveal themselves.'

ren van doorstromers voor het opsporingswerk<sup>67</sup>, het begeleiden van doorstromers in het opsporingswerk: het vindt in de regel beperkt plaats (zie ook Princen, 2015).<sup>68</sup> Alles wat wel gebeurt bij de overgang van burger naar agent is in belangrijke mate afwezig bij de overgang van agent naar rechercheur. Van formele socialisatie is in veel gevallen geen sprake: van de ene op de andere dag ben je rechercheur (zie ook Sollie, 2018).

*‘Er zijn mensen die afknappen. Die dachten dat ze in de Champions League van de opsporing terecht zouden komen. Die komen hier met een bepaald beeld en dat komt niet uit. Je moet in de meeste onderzoeken heel veel investeren voordat je ergens uitkomt. Lang tappen, met tolken aan de slag en ga zo maar door. Je moet veel geduld hebben met een onzeker resultaat. In een deel van de zaken kun je weinig buitenspe-len... Sommigen stoppen ermee, omdat het niet is wat ze ervan verwachten. Bijvoorbeeld twee oudere hondengeleiders. Die waren er ook niet geschikt voor.’ (operationeel specialist C, landelijke researcheteam).*

De bovenstaande factoren dragen naar ons idee bij aan de sterke verankering van het straatperspectief binnen opsporingspraktijken. Veel rechercheurs zijn in die zin ‘erfelijk belast’ met de manier van kijken die zij in de basispolitiezorg hebben aangeleerd (Soudijn, 2016).<sup>69</sup> Dat is geen verwijt, maar een begrijpelijk uitvloeisel van wat hiervoor is beschreven. De historische context is in dit verband overigens relevant: decennia geleden was het researchewerk binnen de politieorganisatie een exclusief of in ieder geval exclusiever vak (zie paragraaf 3.1). Die exclusiviteit is (sterk) afgenomen: het researchevak is een deelaspect van het generieke politievak geworden. Dat is ook zichtbaar in het politieonderwijs (zie Pragt & Zoutendijk, 2013): de *master of criminal investigation* is ontworpen als een vervolg op de politiekundige bachelor. ‘De basis voor de researchekundige is in die optiek derhalve nog steeds grotendeels het “blauwe” werk van noodhulp, handhaving en gemeenschappelijke veiligheidskunde.’ (Pragt & Zoutendijk, 2013: 60).

### **Wellicht ten overvloede: wat de blauwe identiteit (niet) is**

De feedback op een eerdere versie van dit boek heeft ons de indruk gegeven dat het concept ‘blauwe identiteit’ niet voor iedereen even duidelijk is. Om die reden een verduidelijking. De blauwe identiteit gaat over de kern van het opsporingssysteem, die

67 Het is van belang te benadrukken dat de doorstroom van de basispolitiezorg naar de researche ook allerlei belangen kan dienen op organisatie- en persoonlijk niveau. Met betrekking tot organisatieniveau moet onder andere worden gedacht aan het geven van een plek aan mensen die bijvoorbeeld niet meer in de basispolitiezorg kunnen werken. Met betrekking tot het persoonlijke niveau kan worden gedacht aan de combinatie tussen werk en privé. ‘Op persoonlijk niveau biedt het een kans op een 9 tot 5-baan, die goed kan worden ingepast in de weekagenda van een gezin.’ (Van der Torre et al., 2013: 89). Zie ook Sollie (2018) over de motivatie van politiemensen om bij de districtsresearche te gaan werken.

68 Hierbij moeten we opmerken dat we (zeker) geen totaaloverzicht hebben. We baseren ons op de drie researcheteams, ervaringen vanuit andere opdrachten in andere researcheteams en bestaand onderzoek en beseffen dat er ook researcheteams (kunnen) zijn waar meer werk wordt gemaakt van deze aspecten.

69 Soudijn (2016) refereert hierbij vooral aan de discretionaire bevoegdheid als kenmerk van politiewerk, dat rechercheurs hebben meegenomen vanuit het werken in de basispolitiezorg.

richting geeft aan de *betekenisgeving* aan het researchwerk. Deze betekenisgeving wordt onder andere zichtbaar in wat de mensen in het systeem als meer en minder ‘echt’ werk beschouwen en welke vaardigheden door die mensen meer en minder worden gewaardeerd. De blauwe identiteit gaat niet over kwesties als de bijdrage van het uniformwerk aan de opsporing of de prioriteit die binnen de politieorganisatie in termen van capaciteit, middelen, loopbaanontwikkeling et cetera aan het uniformwerk dan wel aan de recherche wordt toegekend. De introductie van het concept ‘blauwe identiteit’ is niet bedoeld om het straatperspectief te diskwalificeren. Het gaat over hoe dit perspectief zich tot de kenmerken van het opsporingswerk verhoudt.

### Effecten van de blauwe identiteit

Het straatperspectief is niet fout, maar wel situationeel vervelend. Er bestaat spanning tussen de blauwe identiteit van de opsporingspraktijken en de kenmerken van het opsporingswerk in die praktijken. Het straatperspectief leidt tot het centraal stellen van het verzamelen van informatie door middel van opsporingsmethoden die aansluiten bij het straatperspectief en het veronachtzamen van het interpreteren, ordenen en presenteren van informatie (zie paragraaf 4.1). De blauwe identiteit van opsporingspraktijken leidt naar onze indruk binnen deze praktijken tot een eenzijdig perspectief op het researchvak. Anders gezegd: de bewegingen van interpreteren & begrijpen, en ordenen & (schriftelijk) presenteren zijn essentieel om tot waarschijnlijke verhalen te komen die door bewijsmiddelen worden ondersteund, maar deze bewegingen worden vanuit het straatperspectief niet op deze wijze gewaardeerd. En hetzelfde geldt voor de cognitieve capaciteiten die nodig zijn voor het maken van deze bewegingen (zie ook paragraaf 4.4).

De consequenties hiervan voor de uitvoering van het werk in opsporingspraktijken zijn naar onze indruk (in ieder geval) tweeledig.

De blauwe identiteit van opsporingspraktijken leidt in de eerste plaats tot het (in algemene zin) veronachtzamen van het belang van de (kwaliteit van) juridische (informatie)producten waarin het opsporingswerk resulteert. Onze hypothese is: hoe sterker de blauwe identiteit, hoe meer er sprake is van veronachtzaming. In het regionale researchteam was het straatperspectief naar ons idee het meest dominant en de veronachtzaming van het belang van juridische (informatie)producten het grootst. Onze veronderstelling is tevens dat de hier bedoelde veronachtzaming ook doorwerkt in de kwaliteit van de juridische (informatie)producten: hoe meer er sprake is van veronachtzaming, hoe lager de (initiële<sup>70</sup>) kwaliteit. Hierbij moet worden opgemerkt dat vermoedelijk ook allerlei andere factoren een rol spelen die deels zijn gerelateerd aan wat eerder is benoemd: het ontbreken van een eigen selectie- en socialisatieproces binnen opsporingspraktijken. Een van die factoren heeft te maken met de kennis en vaardigheden waarover doorgestroomde rechercheurs beschikken.

70 Deze toevoeging is van belang, omdat er tussen de initiële processen-verbaal dan wel dossiers de nodige verbeterlagen (door dossiervormers of kwaliteitsfunctionarissen) kunnen plaatsvinden die ervoor kunnen zorgen dat de kwaliteit die aan het OM wordt aangeboden op orde is.

De blauwe identiteit heeft naar ons idee niet alleen invloed op de kwaliteit van het werk, maar ook op het werkplezier en de motivatie van onderzoekers. Wie in een opsporingspraktijk werkt, kan zich in de regel niet aan het uitvoeren van bureauwerkzaamheden onttrekken. De verschillen tussen rechteamten zijn tegelijkertijd – zo blijkt uit de verschillen tussen de drie rechteamten in het actieonderzoek – fors. In onze gesprekken over de ervaringen in de drie rechteamtonderdelen kwam er vanaf de start van het actieonderzoek een verschil in energie of dynamiek tussen de drie rechteamten aan het licht. De actieonderzoekers in het districtsrechteam en landelijke rechteam hoorden leidinggevend en rechteamters geregeld ‘klagen’ over de motivatie (van anderen), terwijl daar in het regionale rechteamtonderdeel veel minder sprake van was. In het regionaal rechteamtonderdeel ervaarde de actieonderzoeker meer dynamiek en werkplezier dan de actieonderzoekers in het districtsrechteam en landelijke rechteam.<sup>71</sup> Mede op basis hiervan is onze hypothese: hoe meer het werk in een opsporingspraktijk aansluit bij het straatperspectief, hoe meer er sprake is van werkplezier dan wel hoe ‘hoger’ het energieniveau in de opsporingspraktijk is.

### **Er is veel meer energie – aantekeningen 1 april 2019**

*Vandaag ben ik op bezoek bij het landelijke rechteam om enkele mensen te spreken en een beeld te krijgen van de stand van zaken van bepaalde onderwerpen dan wel beoogde veranderingen. Ik spreek een operationeel specialist A die ten tijde van het (intensieve deel van het) actieonderzoek waarnemend teamleider was van een van de teams. Inmiddels is hij waarnemend teamleider bij een ander team van een andere afdeling.<sup>72</sup> Het betreft een team dat voortvluchtigen opspoort, bijvoorbeeld tbs'ers die niet terugkeren van verlof of veroordeelden die nog meer dan driehonderd dagen gevangenisstraf moeten uitzitten. De rechteamters van dit team hoeven geen ‘echte’ dossiers te maken. De operationeel specialist geeft aan dat hij in het nieuwe team een heel ander dynamiek ervaart dan in het voormalige team (met langlopende onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit). Er is veel meer energie: rechteamters hebben een actievere werkhouding en ogenschijnlijk meer werkplezier. Ik vraag naar de samenstelling van het team, bijvoorbeeld op het gebied van leeftijd. Deze verschilt volgens hem niet veel van het vorige team. De operationeel specialist spreekt vol trots over de resultaten die ze boeken. ‘We hebben vorig jaar meer dan honderddertig mensen aangehouden, dan doe je natuurlijk ook wel wat.’ Zijn voormalig teamleider (operationeel specialist C) luistert ook mee met het gesprek – dat in zijn kamer plaatsvindt – en merkt op: ‘Veel plezier, weinig op papier.’*

71 Binnen de context van het landelijke rechteam waren er ook verschillen. Zo kwam in een bijeenkomst met het veranderteam en de teamchef (oktober 2016) aan de orde dat men meer dynamiek en energie in de teams zou wensen. De teamchef merkte toen op: ‘In team <nummer van het team> is dit anders, omdat daar veel kortlopende onderzoeken zijn. Dat is een soort noodhulp. Daardoor is er meer energie.’

72 Overigens is dit geen toevallig feit: je kunt erg lang waarnemer blijven en moet maar hopen dat je ooit in de functie terechtkomt die je eigenlijk vervult. De betreffende operationeel specialist was namelijk niet de enige waarnemer in de omgeving waar dit deel van het actieonderzoek plaatsvond. Dit punt sluit aan bij het ‘organisatieonrecht’ dat in hoofdstuk 9 wordt behandeld.

Deze veronderstelling impliceert dat het meer ‘kabbelt’ in opsporingspraktijken waar men weinig buiten komt om opsporingsmethoden toe te passen en informatie te verzamelen. In dergelijke opsporingspraktijken kunnen politiemensen die veel waarde hechten aan het straatperspectief – en ook verwachten dat het rekerchewerk daaraan beantwoordt – gemakkelijk gedemotiveerd raken en ‘afknappen’. ‘Velen liepen stuk op wat rekerchewerk in hoofdzaak bleek te zijn: een kantoorbaan’, aldus Princen (2015: 203) op basis van zijn jaren als rekercheur. In die zin is de term ‘blauwe waakvlam’ van Princen (2015) onbedoeld treffend: bij een gebrek aan blauw werk in de werkomgeving is de ontwikkeling van ‘heilig vuur’ naar blauwe ‘waakvlam’ waarschijnlijk.

### **Samenvatting van proposities**

1. De identiteit van opsporingspraktijken is blauw: het straatperspectief is dominant in de wijze waarop betekenis wordt gegeven aan het opsporingswerk. Deze blauwe identiteit is in belangrijke mate een uitvloeisel van de socialisatie in de basispolitiezorg en de doorstroom die vanuit daar naar opsporingspraktijken plaatsvindt.
2. Hoe sterker de blauwe identiteit in een opsporingspraktijk is, hoe meer het belang van de kwaliteit van juridische (informatie)producten wordt veronachtzaamd en hoe groter de kans is dat de kwaliteit van deze producten (geregeld) tekortschiet.
3. Hoe meer de werkkenmerken in een opsporingspraktijk aansluiten bij (het straatperspectief van) de blauwe identiteit, hoe groter het werkplezier van de rekercheurs die in deze praktijk werkzaam zijn.

#### **4.4. Gevolgtrekking: de blauwe identiteit en veranderambities**

Op basis van deze proposities formuleren wij een aantal gevolgtrekkingen voor de ambitie van de politie om de kwaliteit van het werk te verbeteren. We laten de toevoeging ‘schriftelijk’ hier achterwege, omdat die toevoeging de indruk kan geven dat het iets is dat zich onderscheidt van het reguliere werk. En die manier van denken is juist onderdeel van het straatperspectief dat bijdraagt aan de veronachtzaming van de kwaliteit van het werk. Kortom: het gaat hier over het verbeteren van de kwaliteit van het opsporingswerk. De ambitie om de kwaliteit van het werk te verbeteren, is naar ons idee een van de meest wezenlijke ambities die de politie kan nastreven. De reden hiervoor is al genoemd in paragraaf 4.1: het juridisch vakmanschap van de politie – dat onder andere tot uiting komt in het proces-verbaal – is een belangrijk fundament van politiewerk in een rechtsstaat. Het goed opmaken van een proces-verbaal is echt politiewerk (Kort & Terpstra, 2015).

#### **Intermezzo: hoe de taal het straatperspectief verder vastzet**

Wij vinden het van belang om in dit kader in te gaan op de wijze waarover in met name beleidskringen over administratieve lasten wordt geschreven. Zo is in de verantwoording van het Programma Administratieve Lastenverlichting opgenomen: ‘Hoewel niet al het administratief handelen overbodig is, houden politiemensen zich nog te vaak aan regels en procedures die geen zichtbare toegevoegde waarde hebben voor het pri-

maire politiewerk.’ (Politie, 2016: 4). Een ander voorbeeld: ‘Het politiewerk bestaat voor een groot deel uit administratief werk naast opsporingswerk... Administratieve werklust is bijvoorbeeld het opstellen van een proces-verbaal’, aldus een groep onderzoekers in een onderzoek naar administratieve lastendruk (Van Duijneveldt et al., 2012: 14). Dergelijke formuleringen zijn een miskennen van wat opsporingswerk is. Ze zijn in uiteenlopende beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten echter eerder regel dan uitzondering. In het onderzoek van Brepoels (2018) wordt er naar ons idee dan ook terecht een pleidooi gehouden om meer duidelijkheid te verschaffen in wat de eigenlijke taak van de rechercheur is (verzamelen, verdelen, analyseren van informatie) en alert te zijn op formuleringen die doen lijken dat administratieve werkzaamheden per definitie ‘lasten’ zijn. Tegelijkertijd is ook in dit onderzoek zichtbaar dat essenties van het opsporingswerk over het hoofd worden gezien. Zo wordt gesteld: ‘Het is een gegeven dat administratieve taken deel uitmaken een goed rechercheapparaat. Een goed strafdossier bestaat immers uit de administratieve verantwoording van de verrichte onderzoekshandelingen.’ (Brepoels, 2018: 26). Het gaat ons hier om het begrip ‘administratieve verantwoording’. Een strafdossier is veel meer dan een administratieve verantwoording van opsporingshandelingen; het bevat de constructie van een waarschijnlijk verhaal dat wordt gepresenteerd in een vorm (inclusief taal) die ‘hoort’ in het strafrechtelijke systeem. Met het begrip ‘verantwoording’ wordt de indruk gegeven dat de prestatie elders is geleverd en het dossier de verantwoording over de wijze waarop betreft. Dit lijkt ons niet het geval. Het strafdossier is een onderdeel van de prestatie. Het loont naar ons idee de moeite om buitengewoon alert te zijn op de formuleringen die in beleid, onderzoek en de dagelijkse interacties worden gebruikt. Vooralsnog heeft het taalgebruik vooral een versterkend effect op de betekenisgeving die naar ons idee juist doorbroken moet worden, namelijk het idee dat een proces-verbaal een administratieve activiteit is die naast het echte opsporingswerk bestaat.<sup>73</sup> Dit taalgebruik legitimeert naar onze mening interpretaties die je liever kwijt dan rijk bent.

### Stoppen met ‘meer van hetzelfde’

De wens om de kwaliteit van processen-verbaal te verbeteren, is al decennialang binnen de politie aanwezig (zie bijvoorbeeld Jansen, 2011). Om dit te realiseren, zijn er door de jaren heen uiteenlopende maatregelen genomen, zoals kwaliteitscontroles, het inrichten van kwaliteitsbureaus, opleiding & training, kwaliteitscoaches, het gebruik van formats en ga zo maar door. De vraag is welk duurzaam effect deze maatregelen hebben (gehad). Op basis van aanhoudende zorgen over de kwaliteit van processen-verbaal en andere juridische producten (zoals aanvragen voor bijzondere opsporingsbevoegdheden) in de drie rechte teams en op vele andere plekken kan worden vermoed dat deze maatregelen

73 Hiermee willen we niet zeggen dat er in opsporingspraktijken geen werkzaamheden worden verricht die eigenlijk niet (door rechercheurs) verricht zouden moeten worden. Het kopiëren en stempelen van dossiers is hiervan wellicht het meest illustratieve voorbeeld. Maar dat raakt ook direct aan het punt van geloofwaardigheid: hoe kunnen rechercheurs blijven geloven dat de beloften rondom ‘het verminderen van administratieve lasten’ worden ingelost als het in de afgelopen periode nog niet is gelukt om op dit gebied digitaal te gaan werken? Zie hiervoor ook het onderzoek van De Wilde et al. (2019).

len niet tot een substantiële en blijvende verbetering in de kwaliteit van het werk hebben geleid. Anders zouden de zorgen niet aanhouden.<sup>74</sup> De kwaliteit van het werk blijft in dat opzicht een achilleshiel van de opsporing. Het vraagstuk persisteert.

Wij vermoeden dat ‘meer van hetzelfde’ niet werkt om de kwaliteit van het opsporingswerk te verbeteren. Dit heeft er naar ons idee mee te maken dat veel inspanningen om de kwaliteit van het opsporingswerk te verbeteren het karakter hebben van het plakken van pleisters. De symptomen worden bestreden, maar de dieperliggende oorzaken worden niet aangeraakt. Wij zoeken deze dieperliggende oorzaken – zoals gezegd – in de blauwe identiteit van opsporingspraktijken. Met de maatregelen die worden genomen, wordt de blauwe identiteit van opsporingspraktijken niet beïnvloed: er wordt met compensaties ‘omheen’ gewerkt. Hierbij speelt mee dat het werken aan de kwaliteit van de juridische (informatie)producten voor de meeste betrokkenen in opsporingspraktijken geen energie-gevende aangelegenheid is. Het is een probleem dat idealiter moet worden opgelost, maar het is geen verlangen dat moet worden gerealiseerd. Dit heeft alles te maken met de (dominante) waarde die op dit moment in opsporingspraktijken aan dit werk wordt toegekend: het is geen echt politiewerk. Probleemoplossing heeft een vaste dynamiek waaraan men niet kan ontsnappen (Vermaak, 2017): als het probleem acuut is, wil je er wel wat aan doen, maar als het minder acuut wordt, neemt de motivatie (snel) af. Probleem-gedreven motivatie is dus nooit duurzaam, altijd tijdelijk. Dit heeft twee consequenties. De eerste consequentie is dat je nooit verder komt dan middelmatigheid. De tweede consequentie is dat het probleem terugkomt. En zo ontstaat de slingerbeweging: het kwaliteitsbureau verdwijnt, komt weer terug, verdwijnt et cetera.

### **Beïnvloeden van de dominante identiteit**

Maar wat dan wel? Op basis van de geformuleerde hypothesen vermoeden wij dat het – met het oog op de kwaliteit van het werk – werkzaam kan zijn om een eigen identiteit van de recherche te bevorderen die niet is afgeleid van de blauwe identiteit, maar er gelijkwaardig naast staat. Echt grijs in plaats van blauw grijs. Dit wil zeggen dat het idee dat het opsporingswerk zich in zijn essenties onderscheidt van het politiestraatwerk centraler komt te staan en hier ook consequenties aan worden verbonden.<sup>75</sup> Een van de belangrijkste consequenties heeft betrekking op de doorstroom van politiemensen vanuit de basispolitiezorg naar de recherche. Deze doorstroom zou aanzienlijk minder vanzelfsprekend moeten plaatsvinden dan momenteel het geval is. Dit betekent een strengere selectie aan de poort van de recherche (zie ook Sollie, 2018), onder andere op het gebied van cognitieve capaciteiten en juridische vaardigheden (zie vervolg).<sup>76</sup> Ver-

74 Zie bijvoorbeeld het Plan van aanpak voor het onderzoek van de Inspectie Justitie & Veiligheid naar de kwaliteit van processen-verbaal (2015).

75 Dit idee – van een (in essentie) ander vak – komt overigens overeen met ervaringen van rechercheurs. In het onderzoek van Sollie (2018) naar mentale weerbaarheid in de districtsrecherche worden de ervaringen rechercheurs die zijn doorgestroomd vanuit de basispolitiezorg beschreven. Zij spreken over ‘een andere wereld’ en ‘een ander bedrijf’ (p. 25).

76 Het is van belang dat selectie plaatsvindt door mensen die niet in het straatperspectief zijn gesocialiseerd dan wel die zich ervan hebben ‘onthecht’. Wie bij selectie kijkt vanuit het straatperspectief selecteert op zijn best eenzijdig.



volgens is het naar ons idee essentieel om te investeren in opleiding en begeleiding. De combinatie van selectie, opleiding en begeleiding moeten voorzien in een socialisatieproces voor de recherche. Dus niet blauw verven, maar grijs verven. Dit socialisatieproces heeft in essentie tot doel om doorstromers *een informatieperspectief* aan te leren en de waarde van het straatperspectief voor het opsporingswerk te relativeren. Onderdeel van opleiding en begeleiding is ook een eigen integrale beroepsvaardigheden training (IBT) voor de recherche.

Tegelijkertijd lijkt het zinvol om de instroom van rechercheurs zonder achtergrond in het politiestraatwerk verder te bevorderen. Deze rechercheurs zijn immers niet ‘erfelijk belast’. Met betrekking tot de instroom van rechercheurs doet zich dan het vraagstuk van het gewenste opleidingsniveau voor.<sup>77</sup> Dit vraagstuk heeft een bredere relevantie dan de kwaliteit van het werk (zie ook hoofdstuk 5), maar het is ook voor die kwaliteit relevant. Wij behandelen het daarom in deze paragraaf. De kernvraag in dit verband is of een hoger opleidingsniveau van rechercheurs bijdraagt aan een betere kwaliteit van de juridische (informatie)producten. Deze vraag kan op basis van wetenschappelijk onderzoek niet worden beantwoord (zie ook Kop & Klerks, 2017).<sup>78</sup> In de redeneringen waarmee wordt betoogd dat hoger opgeleide medewerkers de opsporing ‘beter’ (effectiever, meer kwaliteit) maken, wordt door auteurs gebruikgemaakt van twee invalshoeken.

De eerste invalshoek is die van de aard van het werk. Bij deze invalshoek wordt gekeken naar de kenmerken van het recherchewerk en aan de hand hiervan worden de benodigde kwalificaties geformuleerd, zodat een koppeling met opleidingsniveau mogelijk wordt. Deze invalshoek wordt door de Politieonderwijsraad (2018) gehanteerd. Op basis van de taken en rollen van de generalist tactische opsporing in het LFNP komt men (door middel van een quick scan) tot de conclusie dat de associate degree (NL-QF-niveau 5) of bachelor (NLQF-6) het best passende opleidingsniveau is. De senior tactische opsporing wordt op bachelorniveau gepositioneerd. Hierbij merkt de POR op dat het bepalen van het voor het werk gewenste opleidingsniveau geen exacte wetenschap is, maar een kwestie van interpretatie waarover discussie mogelijk is.

De beperking van de bijdrage van de POR is dat er wordt uitgegaan van algemene taken, zoals ‘toepassen van kennis’ en ‘probleemoplossende vaardigheden’. Het is naar ons idee van meerwaarde om specifieker naar kenmerken van het recherchewerk te kijken en deze als vertrekpunt te nemen voor het bepalen van het gewenste opleidingsniveau. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het recherchewerk een behoorlijke mate van diversiteit kent. Deze diversiteit neemt tegelijkertijd niet weg dat voor ‘reguliere’ rechercheurs – die nu werkzaam zijn in teams generieke opsporing en thematische opsporing – het verzamelen en analyseren van informatie een rode draad

77 Opleidingsniveau is vanzelfsprekend ook voor doorstroom van belang – rechercheurs kunnen bijvoorbeeld naast hun werk een hbo-diploma behalen – maar hier leggen we de nadruk op de instroom.

78 Er zijn in Angelsaksische landen wel studies verricht naar kenmerken van effectieve rechercheurs (Westera et al., 2014) of kenmerken die in de toekomst voor effectieve rechercheurs van belang zijn (Westera et al., 2016), maar deze zijn gebaseerd op interviews met rechercheurs. Onderzoek naar de effecten van hoger opgeleide rechercheurs zou idealiter het karakter hebben van het meten van de kwaliteit van het werk (afhankelijke variabele) en kenmerken, zoals het opleidingsniveau (onafhankelijke variabele). Zie ook Prag & Zoutendijk (2013) over de noodzaak van onderzoek op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan.



in het werk is (zie paragraaf 4.1).<sup>79</sup> Het opsporingswerk doet meer dan het straatwerk een beroep op de cognitieve capaciteiten of analytische capaciteiten van politiemensen (zie bijvoorbeeld Stelfox, 2011).

*‘Het schrijven van langere processen-verbaal vraagt om goed kijken naar de feiten die je hebt ontdekt, logisch redeneren en weten wat je wilt vertellen. Daarna komt het nadenken over de opbouw, over een thematische of chronologische volgorde van je bevindingen en de woordkeus. Pas dan kun je het vertalen naar papier, dan kun je gaan ‘vakken vullen’. Als je die denkfase overslaat en direct begint met te tikken – in de verwachting dat het doel en de ordening je gaandeweg wel te binnen schieten – dan loop je onherroepelijk vast... Het voor de vuist wegtikken van een proces-verbaal levert op z’n best een soort grabbeltonverhaal op: alles staat er hopelijk in, maar je moet er met veel goede wil naar zoeken.’ (Princen, 2015: 244).*

De tweede invalshoek is die van de omgeving. Het gaat om de vraag wat het opleidingsniveau is van de partners waarmee rechercheurs samenwerken dan wel van degenen die met het werk van rechercheurs verdergaan (zie onder andere Huisman et al., 2016a; Kop & Klerks, 2017; Lam et al., 2018; POR, 2018). Hierbij worden soms ook meer algemene vergelijkingen gemaakt, zoals het gemiddelde opleidingsniveau in de samenleving (Kop & Klerks, 2017) of het opleidingsniveau van de recherche in andere landen (Huisman et al., 2016a). De conclusie die vanuit een dergelijke invalshoek in de regel wordt getrokken, is dat het opleidingsniveau van rechercheurs enigszins vergelijkbaar moet zijn met die van haar partners en de samenleving in het algemeen en dus omhoog moet.

Naar ons idee is het raadzaam om rekening te houden met de (institutionele) omgeving waarin het opsporingswerk zich afspeelt. Hierbij zou vooral de strafrechtketen in beeld moeten komen. In de strafrechtketen gaan hoogopgeleide juristen verder met de processen-verbaal van opsporingsambtenaren (zie ook Van der Torre et al., 2013). Officiëren van justitie en (straf)rechters hebben na hun strafrechtopleiding aan een universiteit een intensief opleidingstraject van (veelal) enkele jaren gevolgd om hun functie te kunnen vervullen. Maar misschien nog wel belangrijker: het is, naast een academische wereld, een juridische wereld. Onze veronderstelling is dat rechercheurs in een dergelijke juridische wereld moeten kunnen werken. Dit is een geschreven wereld van dossiers, wetteksten, jurisprudentie en juridische betogen (zie ook Van der Torre et al., 2013).<sup>80</sup> Een proces-verbaal van de politie dient vanuit een juridisch perspectief bruikbaar te zijn.

79 We laten de mate waarin het opsporingswerk steeds complexer wordt (zie bijvoorbeeld Kop & Klerks, 2017; POR, 2018) hier buiten beschouwing. We richten ons vooral op de kern van het opsporingswerk dat volgens veel onderzoek juist een opvallende mate van continuïteit kent (zie bijvoorbeeld Bacon, 2016).

80 Van der Torre et al. (2013) benadrukken dat deze wereld op gespannen voet staat met de *verbal society* van de recherche waarin fysieke fitheid, lichaamstaal, intuïtie en het vermogen om gedachten en indrukken verbaal onder woorden te brengen zwaar wegen. Wij voegen daaraan toe dat kenmerken als fysieke fitheid en intuïtie bij uitstek zijn verbonden aan de blauwe identiteit.

Kortom: wij veronderstellen dat voor de kwaliteit van het opsporingswerk analytische capaciteiten (waaronder redeneervermogen) en juridische vaardigheden essentieel zijn (zie ook Ask & Fashing, 2018). Dit zijn vaardigheden of capaciteiten die vermoedelijk meer geassocieerd worden met opleidingen op bachelor- of mastersniveau (zie ook Hallenberg, 2012; Lee & Punch, 2004). Het is onder andere aannemelijk dat politiemensen die juridisch sterk zijn onderlegd en over een bachelor- of masteropleiding beschikken positief kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de producten die in het opsporingswerk tot stand worden gebracht (zie ook Scholtes & Van Lochem, 2020)<sup>81</sup>. Een van de teams in de aanvullende dataverzameling heeft ervoor gekozen om functie van dossiervormer vooral te laten vervullen door medewerkers zonder jarenlange politie-ervaring, maar met een bachelorsdiploma rechten op zak. De ervaringen zijn volgens de betreffende teamchef positief, ook op het punt van de kwaliteit van dossiers. Maar belangrijker is wellicht dat de capaciteiten die essentieel zijn voor de kwaliteit van het werk vanuit het straatperspectief weinig waarde hebben. En daarom komen we opnieuw terug op dit punt. Naar ons idee zou het ontwikkelen van ‘echt’ grijs vooraf moeten gaan aan de discussie over opleidingsniveau. Een organisatie die mensen ‘zomaar’ laat doorstromen van het straatwerk naar de recherche en allerlei mensen zonder het benodigde werkperspectief en de vereiste vaardigheden – al dan niet als gevolg van reorganisaties of andere omstandigheden – op functies binnen de tactische opsporing plaatst, neemt in essentie het vak van opsporen – hoe onbedoeld ook – niet serieus. Het opwaarderen van het benodigde opleidingsniveau voor rechercheurs kan een uitvloeisel zijn van het serieus nemen van het vak van opsporen, maar zonder het echt serieus nemen van dit vak is het vooral 1) een ervaren diskwalificatie voor rechercheurs die met een ‘lagere’ opleiding<sup>82</sup> kwaliteit van werk leveren, en 2) een te zware last op de schouders van de hoger opgeleiden die instromen, want zij kunnen het straatperspectief niet alleen kantelen, behalve als samenstellingen van researcheteams radicaler veranderen.<sup>83</sup>

81 Het onderzoek van Scholtes & Van Lochem (2020) betreft een verkennend onderzoek naar de effectiviteit van juridische advisering bij TGO-onderzoeken in de eenheid Den Haag. Het betreft advisering door academisch opgeleide juristen. Uit dit verkennende onderzoek komt onder andere naar voren dat de juridische advisering van meerwaarde is bij het gebruik van de bewijsmatrix. Een van de positieve effecten lijkt te zijn dat het aantal verzamelde bewijsmiddelen dichter bij het aantal door de rechter gebruikte bewijsmiddelen is komen te liggen. Dit zou volgens de onderzoekers kunnen duiden op (meer) kwalitatief betere bewijsmiddelen, die ook de rechter als zinvol worden ervaren. Ook lijken er positieve effecten met betrekking tot de getuigenverklaringen en de verhoorvragen zichtbaar (meer doelgericht- dan wel bewijsgerichtheid: bestanddelen van het delict). Deze bevindingen wijzen naar ons idee allemaal in ongeveer dezelfde richting: hoogwaardige juridische expertise binnen de opsporing draagt bij aan de (juridische) kwaliteit van – en juridische oriëntatie in het opsporingswerk. Het moge duidelijk zijn dat dit in een juridische wereld van belang is.

82 In het laatste hoofdstuk komen wij uitgebreider terug op de verandertaal die wordt gebruikt, maar op deze plek gaat het er vooral om dat het begrip ‘hoger opgeleiden’ binnen de politie vrij structureel wordt gebruikt. Deze formulering (met ‘-er’) impliceert een vergelijking. Als er iets hoger is, is er ook iets lager.

83 De samenstelling van het High Tech Crime Team (HTCH) van de DLR van de Landelijke Eenheid is in dit verband een voorbeeld. Dit team bestaat uit 50% medewerkers met een hbo- of wo-opleiding zonder politieachtergrond en 50% medewerkers met een politieachtergrond. Dit schijnt te leiden tot een andere oriëntatie, dynamiek, manier van werken dan in veel andere researcheteams. We baseren ons hierbij op de ervaringen van de teamchef.

### Beïnvloeden van de dominante werkkenmerken

In het voorgaande is het gegaan over het beïnvloeden van de blauwe identiteit. Ten aanzien van het handelingsperspectief is het naar ons idee noodzakelijk om, tot slot, ook de andere kant te belichten. Het is immers ook mogelijk om ‘via de band’ van de werkkenmerken te interveniëren. Dan wordt de blauwe identiteit gehandhaafd en wordt getracht om de werkkenmerken meer in overeenstemming met het straatperspectief te brengen. Op basis van de hypothesen kan worden aangenomen dat dit niet zozeer leidt tot betere kwaliteit van het werk, maar wel tot meer werkplezier en energie. Aan dit handelingsperspectief wordt (zoals wij het zien) in de eenheid Zeeland-West-Brabant invulling gegeven onder de noemer van ‘flexibel rechercheren’. Deze casus is opgenomen in de aanvullende dataverzameling, waarbij we vooral gebruikmaken van een evaluatieonderzoek (Klerks et al., 2019).

### Flexibel rechercheren: revitaliseren van de (regionale) recherche

Na de reorganisatie zocht de nieuw gevormde Dienst Regionale Recherche van de eenheid Zeeland-West-Brabant naar mogelijkheden om flexibeler en daarmee mogelijk ook effectiever te werken. In dat kader wordt in 2014 de werkgroep Flexibele slagkracht gevormd. Op basis van een enquête onder medewerkers en gesprekken wordt door de werkgroep geadviseerd een quick response team te organiseren. Het pakt echter een stuk ingrijpender uit. In 2015 start het project Flexibel Rechercheren (FR) met als doel ‘effectiever opsporen en slagkracht vergroten’. Hierbij worden vier pijlers geformuleerd: integrale aanpak, verbinden, flexibel rechercheren en debureaucratiseren. De dienstleiding heeft met FR vooral voor ogen om de DRR te revitaliseren: de recherche is op dat moment vooral achter de computer aan het werk en administratief bezig. Om de slagkracht te verhogen, moet het anders. Er moet meer offensief worden gereageerd en snel op de actualiteit worden geacteerd. De werktijden en aanwezigheid van de recherche moeten meer worden afgestemd op de tijden dat criminelen actief zijn. Er moet meer verbinding worden gezocht in de organisatie, onder andere door wijkagenten bij onderzoeken te betrekken. Daarnaast moet iedere rechercheur een basisopleiding financieel of digitaal hebben. Het belangrijkste is wellicht: de werksfeer en cultuur moeten veranderen. Daar verwijst het woord ‘revitaliseren’ vooral naar. Bij de gewenste verandering in houding en gedrag is het uitgangspunt dat de rechercheur waar mogelijk zelf werkzaamheden op straat verricht en de leidinggevende hier actief op stuurt. Deze veranderingen worden door de dienstleiding in het perspectief geplaatst van de excessieve criminaliteit ‘buiten’: die moest meer de kop in worden gedrukt.

Er wordt samen met de Politieacademie een leerprogramma Flexibel Rechercheren ontwikkeld waarin vaardigheden op het gebied van toezicht & observatie, kwaliteit proces-verbaal, aanspreken en initiatief nemen centraal staan. Medio 2016 start de leergang die alle medewerkers van de dienst – in gemixte samenstellingen – volgen. In de praktijk staat deze leergang vooral in het teken van heimelijk waarnemen vanuit statische observatie waarbij non-politioneel gedrag en posten op straat aan de orde komen, inclusief de juridische kaders en het maken van een proces-verbaal van observatie. Een deel van de medewerkers – het deel dat blijk gaf van aanleg voor observatie –

is in 2017 en 2018 ook opgeleid tot Observatieteam A (OT-A) waarbij zij dynamisch leren waarnemen ('op de voetjes') in het publieke domein en de horeca. De meest getalenteerde chercheurs van deze groep hebben na een strenge voorselectie een OT-B-opleiding gevolgd met nadere specialisatie en dynamisch volgen vanuit voertuigen. Hierdoor krijgt men een aanzienlijke eigen observatiecapaciteit (met 'eigen' wordt bedoeld: onafhankelijk van de specialistische ondersteuning waarin onder andere observatie & techniek is georganiseerd). Het veranderproces – zo blijkt ook de evaluatie – beslaat (veel) meer dan de leergang. Zo worden leidinggevendenden die niet mee willen of kunnen in het concept van FR vervangen. Er worden weekend- en avonddiensten ingevoerd. Er komen projecten van de grond waarin chercheurs met een hbo-opleiding een sleutelrol vervullen. In de teamplannen en resultaat- en ontwikkelcyclus wordt aandacht besteed aan FR. De samenstelling van de teams wordt onder de loep genomen. Kortom: FR grijpt op veel aspecten in.

De beweging van FR in de eenheid Zeeland-West-Brabant is gaande en krijgt nieuwe accenten (bijvoorbeeld 'digitaal'). Uit de (tussentijdse) evaluatie komen – op basis van interviews met uiteenlopende respondenten – diverse (positieve) effecten naar voren. Zo verlopen sommige opsporingsonderzoeken sneller doordat er niet hoeft te worden gewacht op de specialistische ondersteuning. Er wordt in sommige opsporingsonderzoeken meer informatie (dan zonder FR) naar binnen gehaald door in te spelen op de actualiteit (bijvoorbeeld: direct observeren als je op de tap hoort over een ontmoeting tussen twee criminelen). Er wordt in sommige opsporingsonderzoeken meer gewerkt met 'korte klappen'. Het meest dominante effect is echter het werkplezier: er is meer dynamiek gekomen en er komt meer energie vrij. Rechercheurs halen er 'professionele bevrediging' uit. Het concept van FR heeft aantrekkingskracht. De (regionale) recherche wordt door FR een meer aantrekkelijke werkomgeving. De evaluatie geeft echter ook het beeld dat er op het gebied van de kwaliteit van processen-verbaal nog veel minder winst is geboekt dan was beoogd. De kwaliteit is (nog) niet op orde: er komt nog steeds (te) veel terug van het OM, zo geven respondenten van zowel de politie als het OM aan. Hierbij wordt door sommigen ook opgemerkt de kwaliteit van processen-verbaal van hbo-opgeleide chercheurs beter is dan die van chercheurs zonder hbo-opleiding.

Wij beschouwen – en wellicht is het een tunnelvisie – de (voorlopige) opbrengsten van de werkwijze 'flexibel rechercheren' als een nadere onderbouwing van de waarschijnlijkheid van de geformuleerde hypothesen. Door middel van FR is het werk van (een deel van) de chercheurs van de DRR in Zeeland-West-Brabant op onderdelen gewijzigd: er wordt meer op straat gewerkt. In onze woorden: het werk is meer in overeenstemming gebracht met het straatperspectief. Dit leidt tot meer dynamiek en werkplezier, zo blijkt uit de evaluatie. En het kan bijdragen aan het verzamelen van informatie die bruikbaar is voor opsporingsonderzoeken. Maar de kwaliteit van de processen-verbaal wordt er niet zomaar beter door. Dit is naar ons idee begrijpelijk omdat het straatperspectief op opsporing door FR eerder wordt versterkt dan verzwakt. Er wordt aangesloten bij de blauwe identiteit van opsporingspraktijken, terwijl de kwaliteit van het werk vraagt om het uitdagen ervan.

## 4.5. Blauwe identiteit in beeld



### Blauwe identiteit



- Er zijn onder leidinggevend en onderzoekers zorgen over de kwaliteit van processen-verbaal en dossiers; de eerste versies van processen-verbaal bevatten zeer geregeld tekortkomingen.
- Een deel van de onderzoekers ervaart het opstellen van processen-verbaal en dossiers als weinig aantrekkelijk werk; men gaat liever 'buitenspelen'.
- Het verbeteren van de kwaliteit van processen-verbaal is een ogenschijnlijk moeizaam proces waarbij de beoogde effecten niet zomaar worden bereikt.



- De identiteit van opsporingspraktijken is blauw: het straatperspectief is dominant in de wijze waarop betekenis wordt gegeven aan het werk. Deze identiteit is een uitvloeisel van de socialisatie van onderzoekers in de BPZ.
- Hoe sterker de blauwe identiteit in een opsporingspraktijk is, hoe meer het belang van de kwaliteit van het werk wordt veronachtzaamd en hoe groter de kans is dat de kwaliteit van het werk (geregeld) tekortschiet.
- Hoe meer de werkkenmerken in een opsporingspraktijk aansluiten bij het straatperspectief, hoe groter het werkplezier van de onderzoekers die in deze praktijk werkzaam zijn.



- De kwaliteit van het opsporingswerk kan worden beïnvloed door de ontwikkeling van een eigen identiteit van de recherche te bevorderen. Een identiteit die niet is afgeleid van het blauw, maar er gelijkwaardig naast staat. Dit heeft uiteenlopende consequenties met betrekking tot doorstroom, selectie, opleiding en begeleiding.
- Het is ook mogelijk om de werkkenmerken in opsporingspraktijken meer in overeenstemming te brengen met het straatperspectief: onderzoekers gaan dan meer de straat op. Dit leidt vermoedelijk niet zozeer tot een betere kwaliteit van het werk, maar wel tot meer werkplezier en energie.

Figuur 4.1. Blauwe identiteit in beeld

## 5. De strafrechtelijke habitus van opsporingspraktijken



De centrale hypothese in dit hoofdstuk is dat de opsporing – en dan in het bijzonder de recherche als organisatiedomein – een strafrechtelijke habitus heeft. Dit wil zeggen dat rechercheurs criminaliteitsfenomenen vanuit het strafrecht benaderen. De strafrechtelijke habitus wordt beïnvloed door de context waarbinnen de manier van handelen van rechercheurs tot stand komt. Deze context wordt vooral gevormd door het strafrechtelijke systeem en diens instituties en spelregels. De strafrechtelijke habitus zet de individuele rechercheur aan tot een strafrechtelijke manier van handelen. De aanwezigheid van de strafrechtelijke habitus is logisch, maar kan in de weg zitten als een meer probleem- of fenomeengerichte werkwijze het streven is. De strafrechtelijke habitus is te beïnvloeden door te interveniëren in de manier van kijken en werken van rechercheurs of door te interveniëren in de context waarin rechercheurs hun werk verrichten.

### 5.1. Waarnemingen: over bestrijding

In de rekercheteams was er een ambitie om de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit op een andere manier aan te pakken. De gewenste, andere manier had betrekking op een bredere aanpak. Het ging hierbij in de eerste plaats om breder kijken dan het strafrecht. Dit werd in het landelijke rekercheteam tot uitdrukking gebracht in het streven naar ‘breed bestrijden’. Het ging in de tweede plaats om breder kijken binnen het strafrecht. Dit werd in het regionale rekercheteam tot uitdrukking gebracht in het streven naar meer creativiteit of vernieuwing in het gebruik van opsporingsmethoden.

#### **Waarnemingen over breder kijken dan het strafrecht**

De ambitie om (georganiseerde) criminaliteit breder aan te pakken, werd in het landelijke rekercheteam door verschillende factoren gevoed. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de landelijke veranderagenda waarop de ontwikkeling naar een meer probleemgerichte aanpak van criminaliteit al meer dan twee decennia een belangrijke plaats inneemt (zie paragraaf 3.3). Ook in het veranderplan van de dienst was een meer probleemgerichte wijze van opsporen een van de centrale thema's. Daarnaast vloeide de ambitie tot ‘breed bestrijden’ voort uit de constatering dat de huidige – dominant strafrechtelijke – aanpak met regelmaat niet leidde tot de gewenste resultaten.

### **Het is gewoon niet effectief – aantekeningen 7 februari 2017**

*Vandaag sluit ik aan bij een vergadering van het managementteam van het landelijke researchteam. Ook de operationeel specialisten die een sleutelrol spelen in het veranderproces zijn aanwezig. De agenda van de vergadering vloeit voort uit de spelsimulatie 'uitbuiting minderjarigen' die drie weken eerder heeft plaatsgevonden. De vergadering van vandaag is bedoeld om terug te kijken op de spelsimulatie en vooruit te kijken naar de stappen in het veranderproces. In de reflectie op de spelsimulatie komt het formuleren van beoogde effecten aan de orde. Er wordt door diverse operationeel specialisten (zowel teamleiders als recherchekundigen) aangegeven dat het nadenken over de effecten van een onderzoek of aanpak geen gemeengoed is. Men gaat gewoon aan de slag. Een operationeel specialist A geeft aan: 'We denken te weinig na over effecten en andere mogelijkheden. En we moeten er wel wat mee. Ik weet nog dat een collega een document rondstuurde waarin over een periode de veroordelingen waren opgenomen op basis van artikel 10a Opiumwet. Er had nooit iemand meer dan achttien maanden gekregen. Het is gewoon niet effectief.'*

De operationeel specialist in bovenstaande situatie wijst op een punt dat we op verschillende plekken in onze data hebben aangetroffen:<sup>84</sup> politiemensen die zich bezighouden met de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit zijn er geregeld van overtuigd dat de strafrechtelijke aanpak weinig (duurzaam) effectief is (zie ook Huisman et al., 2016a; Lam et al., 2018). Men heeft weinig vertrouwen in de effectiviteit van het strafrechtelijke systeem (zie ook Chan, 2003). Een teamchef in een van de aanvullende cases: 'We lopen er steeds meer tegenaan dat het weinig oplevert'. Hierbij speelt mee dat dat politiemensen de straffen waarin hun opsporingsonderzoeken resulteren in de regel te laag vinden (zie ook Huisman et al., 2016a; Salet & Terpstra, 2017; Sollie, 2018).<sup>85</sup> De overtuiging dat het strafrecht niet (voldoende) effectief is, leidt echter niet zomaar tot een andere aanpak. 'We roepen het al jaren', aldus een teamchef. In het landelijke researchteam waren er weliswaar 'mooie voorbeelden' van een 'andere aanpak' uit het verleden en heden, maar dit waren volgens de betrokkenen eerder uitzonderingen dan de dominante praktijk. De worsteling om tot een brede(re) aanpak te komen, was onder andere zichtbaar in de aanpak van mensenhandel die ten tijde van het actieonderzoek op gang moest worden gebracht. In de gesprekken over de aanpak kwam de spanning tussen de gewenste, bredere aanpak en de dominante, strafrechtelijke aanpak geregeld tot uiting.

### **Er moet wel een onderzoek zijn – aantekeningen 11 april 2017**

*Ik ben aanwezig bij een overleg tussen enkele betrokkenen van het landelijke researchteam (teamchef en operationeel specialisten), een programmamanager en twee betrokkenen van de informatieorganisatie. Het is een 'benen op tafel'-overleg over de*

84 Het betreft onder andere de aanvullende dataverzameling.

85 In de bovenstaande situatie betreft het straffen bij georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar opgelegde straffen bij georganiseerde criminaliteit laat zien dat de opgelegde gevangenisstraffen gemiddeld zo'n vijftien maanden lager zijn dan de straffen die zijn geëist (Van Wingerde & Van de Bunt, 2017).

*aanpak van een thema dat mogelijk moet worden opgestart: mensenhandel en dan in het bijzonder de uitbuiting van minderjarigen. In het overleg worden diverse onderwerpen behandeld, zoals de afbouw van 'runners' op het thema mensenhandel in verband met de prioriteit die wordt toegekend aan CTER, de afspraken die zijn gemaakt over de capaciteit die moet worden vrijgemaakt voor mensenhandel en de ervaringen met andere onderzoeken op dit thema. De programmamanager en teamchef geven aan dat de aanpak zich zou moeten richten op het fenomeen kinderuitbuiting. 'Breed bestrijden' wordt hierbij als kenmerk van de aanpak genoemd. De teamleider van het team waar het aandachtsgebied mensenhandel is 'geland', geeft aan dat 'er wel een onderzoek moet zijn'. De teamchef reageert hierop dat het breder gaat dan de vraag of er een tactisch onderzoek in zit. 'We moeten erboven hangen', zo benadrukt hij. De programmanager: 'Ik wil niet te streng zijn, maar ik ben het ermee eens.'*

De spanning tussen de wens van een bredere aanpak en de praktijk van een dominant strafrechtelijke oriëntatie doet zich op allerlei plekken voor. Deze constatering baseren we op de aanvullende dataverzameling en de literatuurstudie. De rode draad is dat onderzoekers geneigd zijn om bij de aanpak van criminaliteitsproblemen naar het strafrecht te grijpen (zie ook Huisman et al., 2016a; Lam et al., 2018; Salet & Sackers, 2019; Salet & Terpstra, 2017). De operationeel leidinggevende in bovenstaande situatie brengt dit tot uitdrukking door aan te geven dat er wel een opsporingsonderzoek moet zijn om tot inzet van het team over te kunnen gaan.<sup>86</sup> Anders gezegd: het aandachtsgebied mensenhandel is pas 'echt' een verantwoordelijkheid van het team als er een strafrechtelijk onderzoek mogelijk is (zie ook Salet & Sackers, 2019). De manier van denken is: andere interventies kunnen wel van meerwaarde zijn, maar deze zijn geen onderdeel van het politiewerk.

### **Mensen staan niet te springen – aantekeningen 6 november 2018**

*Als onderdeel van een 'werkplaats' heb ik tussen augustus 2017 en december 2018 met een teamchef en operationeel specialist B (teamleider) van een opsporingsteam in een regionale eenheid 'meegekeken' bij de aanpak van hun veranderingopgave. Deze veranderingopgave kan worden samengevat als 'meer probleemgericht werken aan de bestrijding van ondermijning'. Tijdens het intakegesprek in augustus geven de teamchef en operationeel specialist B aan dat het idee van probleemgericht werken naar hun idee wel wordt ondersteund door veel teamleden, maar men tegelijkertijd sterk gericht blijft op de strafrechtelijke aanpak. In november 2018 spreek ik hen om te horen hoe het – na afronding van het opleidingstraject – gaat met het realiseren van de veranderingopgave. Ze geven aan dat de ontwikkeling naar een breder repertoire (dan strafrechtelijke interventies) lang duurt. Ze geven verschillende voorbeelden van criminaliteitsfenomenen – die overigens vaak in de vorm van concrete opsporingsonderzoeken*

<sup>86</sup> Bacon (2016) trof in zijn observatieonderzoek naar het researchewerk op het gebied van drugs in het Verenigd Koninkrijk dezelfde zaaksoriëntatie aan en concludeerde: 'Drug detective work was viewed as a case-focused enterprise in that efforts were organized and framed by the present and prospective caseload.' (Bacon, 2016: 157).



*bij hen terechtkomen – waarin ze hebben getracht om het gebruik van andere interventies te stimuleren. Het gaat dan onder andere om het brainstormen over mogelijke interventies naar aanleiding van binnenkomende ‘signalen’ van georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld in een havengebied). Dit verloopt moeizaam. ‘Je merkt toch dat je snel in de groef van het strafrecht terechtkomt’, aldus de operationeel specialist. De teamchef en operationeel chef hebben de indruk dat rechercheurs ook geregeld ‘vluchten’ in opsporingsonderzoeken waarin een bredere strategie niet (door de leiding) op de agenda is gezet. De operationeel specialist merkt op: ‘Mensen staan niet te springen, de overtuiging is ook dat het geen echt politiewerk is.’*

De rode draad in de ervaringen van de bovenstaande teamchef en teamleider is dat er sprake is van een strafrechtelijke ‘groef’ waar rechercheurs graag in blijven zitten. Een meer probleem- of fenomeengerichte aanpak komt hierdoor niet zomaar van de grond.

*‘Als ik het woord fenomeenaanpak gebruik, dan kijken ze (rechercheurs van de DRR, auteurs) me schaapachtig aan. Ze snappen niet wat ik bedoel, ik moet het uitleggen. Hoe denken we dan dat het van de grond komt?’ (operationeel specialist A, aanvullende dataverzameling).*

Ook in het regionale rechteamteam was de strafrechtelijke groef zichtbaar. Gedurende de looptijd van het actieonderzoek was er één opsporingsonderzoek waarbij een bredere (probleem)aanpak werd overwogen en in gang werd gezet. De betrokken rechercheurs waren – zeker bij aanvang – terughoudend met betrekking tot de inzet van (andere) interventies door partners, omdat men niet wilde dat het eigen strafrechtelijke onderzoek zou worden ‘verstoord’.

### **Strafrechtelijk onderzoek moet doorgaan – aantekeningen 31 augustus 2017**

*Vandaag ga ik met twee rechercheurs van het regionale rechteamteam mee naar het RIEC-casusoverleg. Dit overleg is onderdeel van de samenwerking tussen verschillende partners in het kader van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, zoals de gemeente, politie en Belastingdienst. Tijdens dit overleg brengen de rechercheurs een opsporingsonderzoek in naar een garagehouder die ervan wordt verdacht de georganiseerde (drugs)criminaliteit te faciliteren, al weet men nog niet precies wat deze facilitering precies inhoudt. Bijvoorbeeld: worden ‘verborgen ruimtes’ in auto’s gebouwd of fungeert de garage ook als een ‘overlaadstation’ voor drugs? Het opsporingsonderzoek ‘draait’ al enkele maanden. Door een van de nieuwe teamleden is het idee geopperd om de casus van deze garagehouder in te brengen bij het RIEC-casusoverleg. Tijdens de presentatie van de casus valt mij op dat een van de rechercheurs voortdurend benadrukt dat het strafrechtelijk onderzoek door moet kunnen gaan en acties van andere partijen niet ten koste mogen gaan van het strafrechtelijk onderzoek. Na de presentatie worden de interventiemogelijkheden van andere partijen besproken. Zo wordt ingebracht dat de omgevingsdienst een controle kan uitvoeren om zodoende meer informatie in te winnen en de Belastingdienst informatie over de be-*

*drijfsactiviteiten en -inrichting (zoals aantal werkzame personen) kan verschaffen. Aan het einde van het overleg wordt afgesproken om de casus over drie weken op nieuw te bespreken.*

Hoewel de neiging om naar het strafrecht te grijpen groot lijkt, moet ook worden benadrukt dat er in het (actie)onderzoek wel degelijk voorbeelden aanwezig zijn van een probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. De aanpak van OMG's in het landelijke rechteam is hiervan een voorbeeld, maar zo zijn er meer. Ook in de literatuur zijn vele voorbeelden te vinden van een probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit (zie bijvoorbeeld Cels et al., 2017; Flight et al., 2010; Gestel & Verhoeven, 2009; Kleemans & Huisman, 2015; Waardenburg et al., 2020). Deze probleemgerichte aanpak is echter – ondanks de ogenschijnlijke toename ervan (Korf et al., 2018) – nog steeds meer regel dan uitzondering. Het zijn vooral pilots, proeftuinen, experimenten, labs en ga zo maar door en in veel mindere mate het 'normale' werk.

### **Waarnemingen over breder kijken binnen het strafrecht: delicten en subjecten**

Binnen de strafrechtelijke oriëntatie is er vervolgens een sterke focus op concrete delicten en specifieke verdachten of subjecten (zie ook Staring et al., 2019; Van der Torre et al., 2013). Deze oriëntatie kan tegenover een focus op fenomenen en criminele netwerken worden geplaatst. De focus op delicten en subjecten kwam in ons (actie)onderzoek onder andere aan de orde in een gesprek over een project in een regionale eenheid waarmee werd beoogd om georganiseerde criminaliteit op een vernieuwende wijze aan te pakken. Het viel de recent geworven projectleider op dat in het – aan het project gekoppelde – rechteam veel nadruk lag op het strafrechtelijk aanpakken van de subjecten die uit het intelligencebeeld naar voren kwamen. Toen hij voorstelde om de aanpak van drugscriminaliteit in de regio te richten op een crimineel netwerk en hierbij gebruik te maken van een zogenaamd Titel V-onderzoek werd dit in het rechteam (naar zijn idee) niet met 'open armen' ontvangen. Deze insteek heeft het ook niet gered: er kwam een Titel IVa-onderzoek gericht op witwassen.

### **Onbekend maakt onbemind: Titel V-onderzoeken**

De termen Titel IVa en Titel V verwijzen naar de grondslag voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Deze bevoegdheden kunnen worden toegepast op basis van een verdenking van een concreet strafbaar feit. Er wordt dan gebruikgemaakt van Titel IVa van het Wetboek van Strafvordering. Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid om gebruik te maken van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. Er wordt dan gebruikgemaakt van Titel V van het Wetboek van Strafvordering. Onderzoek naar het gebruik van beide titels laat zien dat het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van Titel V nauwelijks voorkomt (Krom-

mendijk et al., 2009).<sup>87</sup> Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit voor een belangrijk deel samenhangt met de wijze waarop een opsporingsonderzoek wordt opgezet en uitgevoerd. Het primaire doel heeft in de regel betrekking op het ophelderen van een concreet misdrijf: onderzoeksvoorstellen worden opgebouwd rondom een verdenking. De onderzoekers geven aan – en dit is in lijn met de interpretatie van de projectleider uit ‘onze’ casus – dat er sprake is van onbekendheid met de mogelijkheden en voorwaarden van Titel V. Het criterium voor de toepassing van Titel V – dat misdrijven in georganiseerd verband worden geraamd en gepleegd – is in de beleving van rechers ruim en abstract en geeft hen minder houvast (dan Titel IVa) bij het legitimeren van het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Men is niet gewend om met Titel V te werken en heeft de indruk dat het ook niet nodig is, want er is veelal wel sprake van een verdenking van een of meer personen uit het veronderstelde samenwerkingsverband. Er wordt, zo geven de onderzoekers aan, echter niet of nauwelijks stilgestaan bij de mogelijkheden om met behulp van Titel V een ander type onderzoek te doen, namelijk een onderzoek met een brede focus als onderdeel van een aanpak gericht op een crimineel samenwerkingsverband en de fenomenen waarmee dit verband zich bezighoudt.

De dominante oriëntatie binnen de recherche op subjecten laat nog in het midden welke subjecten het betreft. In de eerder aangehaalde casus waarin het niet lukte om een Titel V-onderzoek van de grond te krijgen, werd door de projectleider opgemerkt dat de opsporingsonderzoeken naar specifieke verdachten vooral zijn gericht op verdachten waar op dat moment al informatie over beschikbaar is (zie ook Soudijn, 2016). Het betreft personen die al langer bekend zijn bij de politie.

*‘Suspects who were ‘known’ to the detectives always seemed to find their way to the top of the pile. Indeed, being ‘known’ is all that is sometimes needed to make someone an official suspect... The obvious problem here is that pre-existing knowledge can quickly become preconceived notions and in turn operational responses remain to narrowly focused on simply arresting a small set of known individuals rather than identifying previously unknown offenders or addressing underlying problems.’ (Bacon, 2016: 161).*

Het gaat bij de oriëntatie op subjecten niet alleen om de mate waarin er informatie over het plegen van strafbare feiten beschikbaar is, maar ook om de mate waarin deze informatie stevig genoeg is om als bewijs te kunnen dienen. Bij opsporingsonderzoeken op het gebied van georganiseerde criminaliteit geldt dat de politie geregeld voldoende waarschijnlijke verhalen heeft over de strafbare feiten die door – of in opdracht van bepaalde personen worden gepleegd, maar deze verhalen kunnen niet voldoende in bewijsmiddelen worden verankerd. Het gaat bij de bestrijding van georganiseerde cri-

87 We beseffen dat dit een onderzoek uit 2009 betreft. De praktijk kan intussen zijn veranderd, al geeft het eigen veldwerk geen reden om dit aan te nemen.

minaliteit vanuit het perspectief van de recherche geregeld niet zozeer om de vraag wie schuldig en onschuldig is<sup>88</sup>, maar om de vraag op welke schuldigen men zich richt. Bij de opsporing van georganiseerde criminaliteit is er naar onze indruk sprake van een patroon dat wordt gekenmerkt door het ‘plukken van laaghangend fruit’. We baseren deze uitspraak in de eerste plaats op indicaties uit het actieonderzoek in het regionale researchteam.

### **Verdachten waarover al informatie beschikbaar is**

Het valt de actieonderzoeker gedurende de looptijd van het actieonderzoek in het regionale researchteam op dat er geen brede afweging plaatsvindt ten aanzien van welke projectmatige opsporingsonderzoeken worden opgepakt dan wel worden gecontinueerd. Men stuit in opsporingsonderzoek op bepaalde subjecten (zoals een taxichauffeur) dan wel objecten (zoals een garage), verzamelt hierover informatie en zo dringt zich de vraag op wat hiermee te doen. De teamleider bepaalt vervolgens – al dan niet in afstemming met de officier van justitie – of men verdergaat met het verzamelen van informatie, bijvoorbeeld in een nieuw opsporingsonderzoek. Er vindt geen nadere analyse plaats ten aanzien van de rol die een subject in een groter geheel (zoals een crimineel samenwerkingsverband) vervult. De actieonderzoeker heeft op basis van zijn aanwezigheid bij de briefings en overleggen over opsporingsonderzoeken de indruk dat de subjecten die men ‘aanpakt’ eerder uitvoerders dan leiders in criminele samenwerkingsverbanden zijn.<sup>89</sup>

De constatering met betrekking tot het ‘plukken van laaghangend fruit’ baseren we echter vooral op de literatuurstudie. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de onderlaag van criminele netwerken meer dan de middenlaag en toplaag strafrechtelijk wordt aangepakt (Huisman et al., 2016a; Lam et al., 2018; Van Wijk & Lenders, 2018).<sup>90</sup> Deze onderlaag bestaat uit personen die uitvoerende werkzaamheden verrichten of daar de gelegenheid toe bieden. Hierbij kan worden gedacht aan beheerders van hennepkwekerijen, straathandelaren, taxichauffeurs, katvangers, mensen die drugsafval lozen en dergelijke (zie Endedijk, 2017; Tops et al., 2018; Van Wijk & Lenders, 2018). Het zijn bij de georganiseerde criminaliteit vaak de kwetsbare, gemakkelijk vervangbare mensen die veel risico lopen om strafrechtelijke vervolgd en veroordeeld te worden (Van Wijk & Lenders, 2018). Dit blijkt ook uit onderzoek naar de toepassing van de ontnemingsmaatregel: het is vooral de onderlaag van criminele (drugs)netwer-

88 ‘Anyone who made it onto their hit list was guilty until proven guilty’, aldus Bacon (2016: 233) over de drugsbestrijding in twee Engelse steden.

89 De actieonderzoeker in het landelijke researchteam had deze indruk minder. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er in een van de teams op een gegeven moment opsporingsonderzoeken ‘landden’ als gevolg van de val van de Hansa markt op het darkweb (augustus 2017). Dit leidde tot verschillende opsporingsonderzoeken naar ‘vendors’ die actief waren op de Hansa markt. Tijdens briefings kwamen de subjecten in deze onderzoeken aan de orde. Dit riep bij de actieonderzoeker de vraag op waarom de landelijke recherche zich op dergelijke subjecten – die op relatief kleine schaal in drugs leken te handelen – richtte.

90 Dit is vermoedelijk geen typisch Nederlands fenomeen. Ook onderzoek in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk laat zien dat vooral de ‘voetsoldaten’ worden opgespoord en vervolgd (zie Kirby & Nailor, 2013).

ken die in de portemonnee wordt getroffen (zie Van Duyne et al., 2015; De Zanger, 2018).<sup>91</sup>

De zogenaamde toplaag van criminele netwerken blijft in de regel buiten beeld en schot. Buiten beeld wil zeggen dat ze in zekere zin ‘onzichtbaar’ zijn, omdat ze hun handen niet vies maken, er in de regel alles aan doen om niet op te vallen en opsporingsonderzoek vaker dan niet wel op hen is gericht (Van Wijk & Lenders, 2018). Het strafrechtelijk aanpakken van de onderlaag leidt er niet zomaar toe dat het opsporings-systeem bij de midden- en toplaag uitkomt (zie bijvoorbeeld Nelen et al., 1998; Tops et al., 2018<sup>92</sup>).<sup>93</sup>

### **Buiten beeld: onbekende criminelen**

Tijdens de uitvoering van het actieonderzoek in het landelijke rechteerteam werd de actieonderzoeker door een respondent gewezen op een intern evaluatieonderzoek naar opsporingsonderzoeken die op basis van informatie van buitenlandse partners waren gestart. Het betreft informatie die binnenkomt bij de Dienst Internationale Politie-Informatie (IPOL). Volgens deze respondent kwam uit dit onderzoek naar voren dat een groot deel van de verdachten die in deze informatie werd genoemd niet bekend was binnen de opsporing in Nederland. De actieonderzoeker heeft dit onderzoek niet kunnen achterhalen. Uit het meest recente onderzoek in het kader van de monitor georganiseerde criminaliteit blijkt wel dat de verschillende bestudeerde opsporingsonderzoeken ‘treffende voorbeelden’ bieden van daders wier rol in de georganiseerde criminaliteit, soms langdurig, voor de opsporing verborgen bleef. Deze daders komen soms in zicht van de opsporing als gevolg van informatie die binnenkomt via de dienst IPOL (Kruisbergen et al., 2019: 61).

Buiten schot wil zeggen dat een deel van de toplaag weliswaar in het zicht van het OM en de politie is, maar het niet lukt dan wel heel veel moeite kost om tegen dit type verdachten (voldoende) belastend bewijs te verzamelen (zie bijvoorbeeld Bokhorst et al., 2011; Endedijk, 2017; Spapens et al., 2007).<sup>94</sup> Dit type verdachten kan gedurende langere tijd in de belangstelling van het OM en de politie staan zonder dat dit tot een dossier leidt dat bij de rechtbank terechtkomt dan wel tot een veroordeling leidt (Bok-

91 Hierbij kan worden opgemerkt dat de toepassing van de ontnemingsmaatregel veelal in gang wordt gezet naar aanleiding van het oprollen van een hennepkwekerij (zie ook De Zanger, 2018). Er werden in 2017 bijna 4700 hennepkwekerijen opgerold. Dat zijn er gemiddeld zo’n dertien per dag. Zie <https://www.politie.nl/nieuws/2018/februari/21/00-daling-aantal-ontmantelde-hennepkwekerijen.html>. Hennepkwekerijen vormen een groot deel van het totaal aantal toegepaste ontnemingsmaatregelen.

92 Tops et al. (2018) merken ten aanzien van de opsporing van synthetische drugs op dat de loopjongens die in een laboratorium worden aangehouden de investeerders veelal niet kennen of hun mond houden tegen de politie en het OM.

93 Hierbij is het relevant op te merken dat dit ook gold voor de periode voor de IRT-affaire. Met de Delta-methode lukte het wellicht om meer informatie te verzamelen over criminele netwerken, maar deze had vooral betrekking op de middenlaag en niet of nauwelijks op de toplaag (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996: 426).

94 Onder andere doordat deze verdachten in staat zijn om hun activiteiten af te schermen tegen het gebruik van opsporingsmethoden, zoals tappen en observeren (zie ook Spapens et al., 2007).

horst et al., 2011). Anders gezegd: beschikken over intelligence is iets anders dan beschikken over bewijs (zie ook paragraaf 4.2).

Tot slot dient te worden benadrukt dat hierboven een dominant patroon is beschreven. Er doen zich vanzelfsprekend uitzonderingen op dit patroon voor. Zo was een van de grote opsporingsonderzoeken in het landelijke rechercheteam gericht op de ‘kopstukken’ van Satudarah (zie ook paragraaf 2.3), zijn er in de aanvullende dataverzameling opsporingsonderzoeken naar ‘leiders’ in de georganiseerde criminaliteit gepasseerd en zijn er in de media – sinds de start van het (actie)onderzoek – verschillende berichten verschenen over opsporingsonderzoeken naar verdachten die ogenschijnlijk een belangrijke rol spelen in de georganiseerde criminaliteit.<sup>95</sup>

### **Waarnemingen over breder kijken binnen het strafrecht: opsporingsmethoden**

In het voorgaande is aandacht besteed aan de dominante oriëntatie op strafrechtelijke interventies, de gerichtheid op subjecten en het veelvoorkomende type subject dat onderdeel is van opsporingsonderzoeken. Binnen een concreet opsporingsonderzoek kan ook worden gekeken naar welke opsporingsmethoden worden ingezet om informatie te verzamelen. In het actieonderzoek in het regionale rechercheteam en (in mindere mate) landelijke rechercheteam was er een wens om (ook) op het niveau van opsporingsmethoden te vernieuwen. De indruk van met name leidinggevendenden was dat er vooral veel gebruik werd gemaakt van observeren, het aftappen van telefoongesprekken, verhoren en het opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC). Deze opsporingsmethoden zouden min of meer routineus worden ingezet en niet in alle gevallen (nog) effectief zijn. ‘De patronen in de generieke teams gaan decennia terug. Tappen, observeren, verhoren. Het heeft een lange historie. Het is zo gegroeid’, aldus een teamchef. We hebben de voorkeur voor bepaalde opsporingsmethoden die mogelijk weinig effectief zijn vooral opgetekend in gesprekken, maar ook observaties deden soms in die richting wijzen.

### **Ik heb daar nog nooit resultaat van gezien – aantekeningen 16/17 augustus 2017**

*Ik draai in het regionale rechercheteam een nachtdienst mee in het kader van een onderzoek naar een groep criminelen die ‘snelle’ auto’s steelt om die vervolgens te gebruiken voor het plegen van misdrijven. Een operationeel expert geeft de briefing en heeft de operationele leiding. Er wordt een tap ingezet, gebruikgemaakt van een baken en het observatieteam volgt de subjecten. De verdachte gaat op een gegeven moment rijden. Hij heeft allerlei ontmoetingen en pleegt de nodige telefoontjes. De systemen worden geraadpleegd naar aanleiding van de adressen die de verdachte bezoekt en de mensen (namen, kentekens) met wie hij contact heeft. Op een gegeven moment wordt*

95 Hierbij kan worden gedacht aan de ‘kopstukken’ of ‘voormannen’ van andere OMG’s, maar ook aan operatie Alfa gericht op de Osse woonwagenfamilie van Martien R. en aan opsporingsonderzoeken in het kader van liquidaties, zoals Marengo, Passage en 26Koper. Bij een deel van de opsporingsonderzoeken speelt de inbeslagname van de Ennetcom servers in Canada in 2017 een belangrijke rol. Op deze servers staan versleutelde berichten van criminelen (PGP: Pretty Good Privacy) die in toenemende mate worden ontcijferd en daarmee als potentieel (ondersteunend) bewijs beschikbaar komen.

*gevraagd om open OVC (opnemen vertrouwelijke communicatie) toe te passen in een parkje. De officier van justitie wordt gebeld en die belt vervolgens met de rechter-commissaris. De officier vraagt of een open OVC kans van slagen heeft. Zij heeft er namelijk nog nooit resultaat van gezien. De operationeel expert geeft aan dat het zeker kans van slagen heeft.<sup>96</sup> Het observatieteam heeft er een hond bij, zodat ze deze methode goed kunnen uitvoeren: door de hond uit te laten, kunnen ze de communicatie gericht opnemen. De OVC wordt enige tijd later ingezet. Uiteindelijk leidt de actie niet tot de gewenste informatie op basis waarvan kan worden 'doorgepakt'.*

Naar aanleiding van de indicaties uit ons actieonderzoek hebben we in de literatuur gezocht naar data over de absolute en relatieve omvang van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden (bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit). Er bestaat weinig inzicht in deze omvang (zie ook Krommendijk et al., 2009; Kruisbergen, 2017; Lammers, 2017). Duidelijk is wel dat er in ons land relatief vaak gebruikt wordt gemaakt van de telefoontap, zeker bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (zie Kruisbergen et al., 2019; Odinet et al., 2012). Er is in het afgelopen decennium sprake van een afname, maar in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland is het gebruik nog steeds omvangrijk. Uit ander onderzoek is eveneens (indicatief) af te leiden dat het observeren van verdachten veel voorkomt: het is in zekere zin een 'standaardonderdeel van opsporingsonderzoek (zie bijvoorbeeld Tops et al., 2018). In een onderzoek naar percepties van medewerkers van de politie en het OM over (relatieve) effectiviteit van 29 verschillende (en meest gebruikte) opsporingsmiddelen wordt het volgende geconcludeerd:

*'Veruit de meeste respondenten van de politie kiezen voor een traditionele aanpak bij de geschetste casussen: het opvragen van locatiegegevens en het aftappen van telefoongesprekken. Andere, minder vaak gebruikte middelen, worden veel minder gekozen; zelden wordt 'alles uit de kast gehaald' en het maximum van zeven verschillende soorten middelen ingezet. Geraadpleegden van het OM bevestigen deze traditionele voorkeur. Grensverleggend denken, in de zin van een opsporingsonderzoek uitvoeren zonder gebruik te maken van opsporingsmiddelen, werd door geen enkele geïnterviewde aangedurfd.' (Lammers, 2017: 34).*

Voor de gewenste verbreding op het niveau van opsporingsmethoden lijkt hetzelfde te gelden als voor de eerder behandelde (gewenste) verbreding van opsporen naar bestrijden: het zijn veranderambities die al geruime tijd op de agenda staan – twintig jaar geleden werden observeren en tappen ook al 'klassieke' opsporingsmethoden genoemd en ook toen was er een wens tot inzet van 'alternatieve' opsporingsmethoden (zie bijvoorbeeld Nelen et al., 1998) – maar in de praktijk moeizaam worden gerealiseerd dan

96 Het is in dit verband van belang te wijzen op recent onderzoek in het kader van de monitor georganiseerde criminaliteit waaruit naar voren komt dat OVC in het merendeel van de opsporingsonderzoeken waarin het is ingezet, heeft bijgedragen aan bewijs en/of de informatiepositie van het opsporingsteam (zie Kruisbergen et al., 2019).



wel in ieder geval een lange adem vragen. Dit was merkbaar in het regionale recherche-team waar, ondanks dat innovatie in het gebruik van opsporingsmethoden het streven was, vooral ‘klassieke’ opsporingsmethoden werden gebruikt.

#### **Uitzondering op de regel – aantekeningen januari t/m september 2017**

*Gedurende de looptijd van het actieonderzoek worden er in het regionale recherche-team verschillende opsporingsonderzoeken uitgevoerd. Hierbij worden uiteenlopende (bijzondere) opsporingsmethoden ingezet. Het betreft vooral telefoontap, observeren en het opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC). Er wordt ook af en toe gebruikgemaakt van werken onder dekmantel. Er ligt – zo valt ook de actieonderzoeker op (bijvoorbeeld als tijdens briefings opsporingsonderzoeken worden langsgelopen) – vooral veel nadruk op het observeren van subjecten. De observatiewerkzaamheden worden uitgevoerd door een observatieteam (OT), recherchebijstandsteam (RBT) of door eigen rechercheurs (OTB, zie paragraaf 4.4). Bij de nadruk op het observeren lijkt mee te spelen dat er op bepaalde momenten specialistische observatiecapaciteit voor het regionale researcheteam beschikbaar is (RBT of OT) en men vanuit die optiek tracht om deze capaciteit te benutten. In een van de opsporingsonderzoeken – gericht op een autogarage die als een facilitator wordt beschouwd – wordt geëxperimenteerd met (voor hen) minder gebruikelijke opsporingsmethoden (zie eerder). Het gaat dan onder andere om het uitvoeren van financieel onderzoek, aangezien er ogenschijnlijk ‘geen normale klant’ komt. Een digitaal specialist brengt gedurende de uitvoering van het opsporingsonderzoek in dat het analyseren van camerabeelden veel efficiënter kan plaatsvinden dan men nu doet (zelf ‘uitkijken’). Er is een applicatie bij de digitale opsporing (‘boven bij digitaal’) waarmee camerabeelden kunnen worden doorzocht, bijvoorbeeld op basis van kentekens.*

Het opsporingsonderzoek uit bovenstaande casus was een uitzondering. Bij aanvang van het opsporingsonderzoek was ‘innovatie’ als doelstelling geformuleerd en men gaf hier invulling aan door minder gebruikelijke wegen in te slaan. In andere opsporingsonderzoeken binnen hetzelfde team was hier echter niet zomaar sprake van. Het inbedden van nieuwe dan wel andere (dan de gebruikelijke) opsporingsmethoden of werkwijzen binnen de routines van strafrechtelijk onderzoek is dan ook geen sinecure.<sup>97</sup> Ander onderzoek naar opsporingspraktijken wijst bijvoorbeeld uit dat financieel rechercheren als opsporingsmethode vooralsnog weinig wordt ingezet (zie onder anderen Kruisbergen et al., 2012; Kruisbergen et al., 2018; Tops et al., 2018). Financiële expertise wordt binnen opsporingspraktijken vooral ingezet om financieel vermogen

<sup>97</sup> Hierbij moet overigens ook de vraag worden gesteld in welke mate nieuwe of andere opsporingsmethoden nodig zijn. Er lijkt (soms) ook sprake van beeldvorming die op gespannen voet staat met uitkomsten uit onderzoek. Zo bestaat al jarenlang het idee dat de opbrengst van tappen binnen opsporingsonderzoek bescheiden is en/of afneemt (Kruisbergen et al., 2019). Onderzoek laat echter zien dat de tap – het gaat dan ook om het onderscheppen van sms-berichten, communicatie via Skype, en communicatie via chatdiensten – geregeld een bijdrage levert aan een succesvol opsporingsonderzoek (Kruisbergen et al., 2019).



achteraf te ontnemen dan wel voor opsporing van financieel economische delicten.<sup>98</sup> Het volgen van geldstromen<sup>99</sup> vindt nauwelijks plaats met als gevolg dat geldstromen nogal eens buiten het zicht van de opsporing blijven: onduidelijk is waar het geld blijft (zie onder anderen Kruisbergen et al., 2018; Moors & Spapens, 2017; Tops et al., 2018; Van Wijk & Lenders, 2018). De nadruk in de bestrijding van georganiseerde (drugs) criminaliteit ligt – ondanks alle mogelijkheden die op het gebied van financieel rechercheren zijn gecreëerd – nog sterk op de kilo's en kerels (zie Lindeman, 2017; Tops et al., 2018). Lammers (2017) wijst erop dat het gebruik van de populaire opsporingsmethoden (mogelijk) samenhangt met de eerder genoemde oriëntatie op 'laaghangend' fruit.

*'Veel van de populaire opsporingsmiddelen zijn eenvoudig vanachter het bureau in te zetten. In een situatie dat met weinig personele capaciteit veel criminaliteit moet worden aangepakt, zijn opsporingsmiddelen die gemakkelijk, snel en relatief goedkoop kunnen worden ingezet een aantrekkelijke optie, die past in een managementvoorkeur voor "laaghangend fruit" en "korte klappen".'* (Lammers, 2017: 36).

## 5.2. Interpretaties: de strafrechtelijke habitus van opsporingspraktijken

Op basis van de vorige paragraaf kunnen de waarnemingen op het gebied van de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit in opsporingspraktijken als volgt worden samengevat:

- Opsporingsfunctionarissen zijn georiënteerd op het strafrechtelijk aanpakken of benaderen van (georganiseerde) criminaliteit. In de aanpak staat opsporingsonderzoek centraal.
- Binnen opsporingsonderzoeken gaat de aandacht meer uit naar subjecten die in beeld zijn of komen dan naar criminele netwerken. Deze subjecten bevinden zich eerder in de onderlaag van criminele netwerken dan in de toplaag (of sleutelposities).
- Bij de aanpak van opsporingsonderzoeken hebben bepaalde, 'bekende' opsporingsmethoden – zoals observeren, tappen en het opnemen van vertrouwelijke communicatie – de voorkeur, terwijl andere opsporingsmethoden ogenschijnlijk in veel mindere mate worden gebruikt.

<sup>98</sup> Dit geldt overigens niet alleen voor Nederland. Zie onderzoek in Europees verband (Slot et al., 2015)

<sup>99</sup> Het gaat dan om vragen als 'hoe kunnen verdachten bepaalde investeringen doen', 'waar komt het geld vandaan', 'hoe wordt bezit verhuisd', 'in welke fase van het criminele proces wordt welk geld verdiend' (zie Tops et al., 2018).

*Hoe kunnen we deze waarnemingen begrijpen?***De veldtheorie van Bourdieu**

Bij het formuleren van een voorlopig antwoord op deze vraag kwamen we uit bij het werk van Bourdieu (1977) en dan in het bijzonder bij zijn concepten ‘habitus’ en ‘veld’.<sup>100</sup> Habitus verwijst naar perspectieven of schema’s (denken) en gedragingen (doen) van individuen die zij *tot uiting laten komen* in praktijken. ‘Tot uiting laten komen’ wil zeggen dat de habitus het individu aanzet tot een bepaalde manier van praktisch handelen. Bourdieu (1977) gebruikt de lastige term ‘belichaamde disposities’: de habitus ‘predisponeert’ het individu tot een bepaalde manier van denken en doen.

Een voorbeeld om het concreet te maken. In het onderzoek van Witman (2008) in de medische wereld worden vier disposities van de medische wereld geformuleerd. Een van die disposities is de *klinische dispositie*, wat wil zeggen dat artsen de mens als een patiënt ziet. Het volgende voorbeeld: waar de niet-arts een mevrouw ziet met opvallend sprekende ogen, ziet de arts iemand met grote, wat uitpuilende ogen, die een symptoom van een schildklieraandoening kunnen zijn. Dat is niet alleen in de spreekkamer zo, maar ook als hij in een restaurant zit.

Het sociaal handelen van het individu heeft weinig te maken met rationele keuze: het is een effect van praktisch bewustzijn, maar niet van expliciet en bewust nagestreefde doelen. De normerende invloed van de habitus wordt niet altijd herkend. Het individu beschouwt het praktisch handelen als vanzelfsprekend, een soort ‘tweede natuur’ (Witman, 2012). Anders gezegd: de manieren van denken en doen zijn ‘logisch’ en dragen eraan bij dat mensen zich kunnen handhaven. Die logica kan niet los worden gezien van wat Bourdieu (1977) het ‘veld’ noemt. Het concept ‘veld’ refereert aan een sociale ruimte die we ook weleens wereld noemen (Witman, 2012). In bovenstaand voorbeeld is dat ‘de medische wereld’, maar je kunt ook denken aan de velden van wetenschap, politiek en religie. Een veld is opgebouwd rond specifieke (relaties tussen) instituties en posities en wordt gekenmerkt door een eigen interne logica en spelregels. Het veld is de ‘uitwendige’ sociale structuur en de habitus is daar als het ware het ‘innerlijke’ model van. De posities, instituties, logica en spelregels van het veld ‘structureren’ de habitus, terwijl de habitus op zijn beurt ook de waarneming van het veld structureert (Witman, 2012). De meerwaarde van de theorie van Bourdieu is onder andere gelegen in de notie dat de habitus niet kan worden begrepen zonder de structurele condities (het veld) in ogenschouw te nemen (zie ook Chan, 1999).

**De strafrechtelijke habitus**

We brengen de theorie nu in verband met de waarnemingen. De waarnemingen in dit hoofdstuk – die zijn samengevat aan het begin van deze paragraaf – maken duidelijk

100 Het werk van Bourdieu is in de politiewetenschap door Chan (1999, 2003) gebruikt om socialisatieprocessen te beschrijven en analyseren.

dat er in opsporingspraktijken sprake is van een strafrechtelijke, subjectgerichte habitus (hierna: strafrechtelijke habitus).<sup>101</sup> Deze habitus is naar ons idee opgebouwd uit (in ieder geval) drie disposities. Dit is in de eerste plaats de *zaak dispositie* waarin centraal staat dat een criminaliteitsprobleem wordt vertaald in een ‘zaak’ (zie ook Manning, 2010). Door middel van een zaak wordt van een criminaliteitsprobleem politiewerk gemaakt. De tweede dispositie is de *subject dispositie* waarin centraal staat dat een zaak zich richt op specifieke personen waartegen relatief gemakkelijk een zaak kan worden opgebouwd. Door middel hiervan wordt succes in politiewerk mogelijk. De derde dispositie is de *capaciteit dispositie* waarin centraal staat dat er bij de aanpak van een zaak sprake is van een gebrek aan capaciteit. Door middel van deze dispositie kunnen gemakkelijk keuzes in de aanpak van een zaak worden gemaakt.

De strafrechtelijke habitus wordt in opsporingspraktijken voortdurend gereproduceerd. Pogingen om nieuwe manieren van bestrijden onderdeel te maken van dagelijkse praktijken hebben de neiging om een uitzondering op de regel te blijven. De strafrechtelijke habitus – het systeem van disposities – blijft in stand. Deze constatering baseren wij niet alleen op (de veranderpogingen in) het actieonderzoek in de drie researcheteams, maar ook op uiteenlopend onderzoek in binnen- en buitenland. Vooral diverse studies in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten laten overtuigend zien dat vernieuwingen worden ingepast binnen de strafrechtelijke habitus in plaats van dat deze de strafrechtelijke habitus substantieel beïnvloeden (zie onder anderen Bacon, 2016; James, 2013; Manning, 2008, 2010). De strafrechtelijke habitus kan echter niet los worden gezien van het veld; de habitus komt immers voortdurend tot stand als innerlijk model van het veld. Het is daarom van belang de aandacht te verplaatsen van de habitus naar het veld dat deze habitus ‘structureert’.

### Het veld van het strafrechtstelsel

Het veld dat de habitus van opsporingspraktijken ‘structureert’, is het juridische veld en dan in het bijzonder het veld van het strafrechtelijke systeem. Dit veld creëert condities die van invloed zijn op wat we in opsporingspraktijken aantreffen. Deze condities hebben in de eerste plaats betrekking op de positie van de politie als institutie in het veld. De taak van de politie is binnen dit veld gedefinieerd als de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Binnen opsporingspraktijken gaat het dan om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het handhaven van de strafrechtelijke orde vindt plaats door onderzoek te doen in verband met strafbare feiten. De taak is het oplossen van misdrijven op (zie paragraaf 4.1). Hoe vanzelfsprekend ook, het is van belang om te benadrukken dat de politie in het veld een taak heeft en geen maatschappelijk doel.

101 Het is van belang op te merken dat we hier ‘habitus’ als begrip reserveren voor de manieren van denken en doen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen. Het straatperspectief – zoals uitgewerkt in vorig hoofdstuk – kan eveneens als onderdeel van de habitus in opsporingspraktijken worden beschouwd. Wij hebben er echter voor gekozen om meer differentiatie aan te brengen en verschillende begrippen te gebruiken, omdat we denken dat dit bijdraagt aan ‘beter begrijpen en krachtiger handelen’ (zie paragraaf 2.6). Hierbij beseffen we dat we de oorspronkelijke theorieën in sommige gevallen het nodige geweld kunnen aandoen. Hierbij speelt in dit geval ook mee dat de theorie van Bourdieu naar ons idee moet worden gezien als een ‘sociale theorie’ die zich in zijn volledige omvang beter laat toepassen op samenlevingen dan op organisaties.

De politie vervult deze opsporingstaak in een strafrechtketen. In deze keten heeft de verhouding tussen instituties een sterk sequentieel karakter: de ene partij gaat – enigszins simpel gesteld – verder met het werk van de andere partij. In deze keten heeft het concept van een ‘zaak’ – een concreet dossier – een centrale plek. In het veld van het strafrecht zijn alle systemen – zoals de prestatiesystemen en informatiesystemen – opgebouwd rondom zaken.

In een onderzoek naar de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden wordt opgemerkt dat in het Landelijk Zicht op Zaken (LZoZ-)systeem sinds 2012 niet-strafrechtelijke interventies – zoals fiscale boetes en het intrekken van vergunningen – eveneens per subject kunnen worden geregistreerd. In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks of helemaal niet (Korf et al., 2018). In principe worden subjecten zonder strafrechtelijke vervolging niet geregistreerd. In de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van OM en politie staan dan ook geen cijfers over niet-strafrechtelijke interventies.

In het veld ‘tellen’ zaken en dan het liefst ‘ronde zaken’: die staan op het spel.<sup>102</sup> De politie is de actor die de zaak creëert en in het systeem brengt. In het veld is de verhouding tussen de politie en het OM naar onze indruk het meest structurerend voor de habitus van opsporingspraktijken. Het OM heeft het gezag over de opsporing en tracht vanuit die positie invloed uit te oefenen op de taakuitvoering door de politie. Het OM stuurt de opsporing overwegend – er zijn verschillen tussen officieren aan de orde<sup>103</sup> – op zaken (zie o.a. Boutellier & Broekhuizen, 2016; Lam et al., 2018; Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017; Van Wijk & Scholten, 2016).

*‘Ze (teamleiders, auteurs) zijn goed in wat ze doen, maar niet in vernieuwen. Ze zitten vast in hun routines. Ze krijgen ook weinig prikkels om op een andere manier criminaliteit te bestrijden. Het Openbaar Ministerie werkt ook traditioneel, met het strafrecht als interventie.’ (teamchef C, landelijke researchteam).*

Op basis van recente ontwikkelingen mogen we verwachten dat de dominantie van de zaaksturing door het OM niet minder zal worden. De besturing en bekostiging van het OM vinden per 1 januari 2019 plaats op basis van een nieuwe systematiek waarin output veel centraler is komen te staan. Hoewel de outputfinanciering niet geldt voor ‘ondermijningszaken’, mag worden verwacht dat de oriëntatie op (snel) afgeronde opsporingsonderzoeken dominanter wordt. De financiering is hier namelijk deels van afhankelijk: ruim 40% van het budget van het OM is in de nieuwe systematiek ‘output

102 Niet alleen omdat ze worden gemeten, maar ook omdat ze in kringen van officieren en leidinggevendenden binnen de politie prestige – in de woorden van Bourdieu (1977): symbolisch kapitaal – verschaffen.

103 Dit baseren we op de data uit het actieonderzoek. Betrokkenen binnen de politie geven aan dat de ene officier meer ruimte geeft voor andere interventies dan de andere officier.

bekostigd'.<sup>104</sup> Aan deze nieuwe systematiek ligt een advies van de Commissie-Van Egten ten grondslag (zie PwC, 2009). Dit advies staat bol van de bedrijfskundige formuleringen, terwijl op de maatschappelijke effecten van de opsporing niet of nauwelijks wordt ingegaan. Het doel van de verandering is als volgt geformuleerd (PwC, 2009: 24).

*‘De sturing- en bekostigingsrelatie van het OM kan verder worden geprofessionaliseerd. Einddoel is een organisatie die scherp zicht heeft op haar producten en diensten in relatie tot de inzet van mensen en middelen. Zo ontstaat a) een beter stuurbare organisatie, b) een betere onderbouwing van de benodigde budgetten en c) een transparante verantwoording hierover.’*

De hierboven bedoelde ‘professionalisering’ betreft een specifieke vorm van professionalisering die past binnen het ‘new public management’ (NPM): een begrip dat verwijst naar institutionele hervormingen die de effectiviteit en doelmatigheid van de publieke sector beogen te verbeteren (zie Terpstra & Trommel, 2006). Onderdeel van deze hervormingen is het werken met resultaatverplichtingen en outputsturing en het afrekenen op bereikte resultaten. Deze elementen staan in belangrijke mate centraal in de nieuwe bekostigingssystematiek van het OM.

Hoewel er waarschijnlijk veel meer te zeggen is over het veld dat de habitus van opsporingspraktijken structureert, volstaan we met de constatering dat opsporingspraktijken zijn ingebed in een strafrechtketen waarin het concept van een zaak centraal staat en waarin de politie aan het begin van die keten de zaak creëert. Deze condities structureren de habitus:

- In een strafrechtelijk veld waar ‘ronde zaken’ tellen, is het logisch om criminaliteitsproblemen te lijf te gaan met opsporingsonderzoeken. Interventies buiten het strafrecht scoren niet (Huisman et al., 2016a), want deze zijn niet strafrechtelijk. Er is geen zaak van te maken.
- In een strafrechtelijk veld waar ‘ronde zaken’ tellen, is het logisch om de aandacht in opsporingsonderzoeken te richten op subjecten en concrete delicten. Opsporingsonderzoeken met een brede focus zijn vanuit deze optiek moeilijker te beheersen en daardoor minder logisch (zie ook Krommendijk et al., 2009), want ze leiden minder gemakkelijk tot een ronde zaak en kosten mogelijk meer capaciteit. De ‘korte klap’ heeft dan de voorkeur.
- In een strafrechtelijk veld waar ‘ronde zaken’ tellen, is het logisch om de aandacht te richten op subjecten in de onderlaag van criminele netwerken, want over deze subjecten is in de regel meer informatie beschikbaar die als bewijs kan dienen om tot een ronde zaak te komen.

104 Zie de brief van de minister van Justitie & Veiligheid aan de Tweede Kamer van 9 april 2019 getiteld ‘Antwoorden Kamervragen over het nieuwe bekostigingssysteem van het Openbaar Ministerie’.

Kortom: het is naar ons idee logisch dat rechercheurs in hun denken en doen overwegend zijn gericht op ('mooie') zaken en niet op problemen of fenomenen. Onze veronderstelling is dat de structurele condities in het veld de strafrechtelijke habitus in opsporingspraktijken bevorderen.

*'De systeemlogica van het strafrechtelijk bedrijf beïnvloedt in hoge mate de inrichting en uitvoering van de opsporingsfunctie. Dit betekent onder andere dat in de dagelijkse opsporingspraktijk de nadruk nog altijd sterk ligt "op de kilo's en de kerels". Dit sluit aan bij de prestatiecriteria en verwachtingen van de politiek.'* (Klerks, 2010: 98).

Er zijn in het veld nauwelijks prikkels aanwezig voor een fenomeenoriëntatie. Er zijn veel ambities, maar die lijken de habitus niet of nauwelijks te beïnvloeden. De structurele condities in het veld doen dat wel. En die blijven onveranderd. En zo ontstaat spanning tussen de richting van veranderambitie van probleemgericht werken en de richting van de dagelijkse prikkels (zie ook Boutellier & Broekhuizen, 2016; Lam et al., 2018; Van der Torre & Van Valkenhoef, 2017). In een (observatie)onderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie komt deze spanning duidelijk aan het licht (Lindeman, 2017). Een officier die in dit onderzoek aan het woord komt, verwoordt zijn ervaring het als volgt: 'Het gaat om kilo's, kerels en knaken, maar dat mag je eigenlijk niet meer zeggen.' (in Lindeman: 2017: 175).

Het laatste deel van de zin – 'maar dat mag je eigenlijk niet meer zeggen' – is betekenisvol. Vanuit de top van de instituties in het veld wordt een paradoxale boodschap aan uitvoerende professionals gegeven: 1) streef naar maatschappelijke effecten, 2) maar blijf wel doen wat je deed. Het tweede deel wordt niet expliciet gezegd, maar de prikkels hebben wel dat effect. Het strafrechtelijke gereedschap wordt voortdurend in de handen van de rechercheurs gedrukt. En die ontvangen dat graag. Het is de habitus van opsporingspraktijken. In die zin kun je ook stellen dat het vreemd is dat er van de strafrechtelijke oriëntatie van rechercheurs een onderzoeksbevinding wordt gemaakt. Waar zouden zij – gegeven de context – anders op gericht moeten zijn?

Vanuit het perspectief van veel rechercheurs lijkt het vasthouden aan het strafrecht en het hebben van weinig geloof in de maatschappelijke effectiviteit van het strafrecht 'goed' samen te gaan. De habitus is – in lijn met de structurele condities – gericht op de taak en niet op effecten. Mede op basis van de ervaringen in de drie researchteams en ander onderzoek veronderstellen we dan ook dat de zingeving van rechercheurs meer is verbonden aan de opsporingsactiviteiten zelf dan aan de effecten van die activiteiten.

*'The nature of the job not the mission was their foremost rationale: the greater autonomy, kudos, and respect that was attached to the position; the potential to use covert policing strategies and craftsmanlike possibilities of police work; and the aspiration of making 'good collars' and working challenging cases with flair.'* (Bacon, 2016: 136).

Met bovenstaand citaat komen de relatie en overlap met de blauwe identiteit in beeld. In hun oriëntatie op activiteiten speelt het straatperspectief op opsporing een rol. Re-

chercheurs – althans degenen die zijn doorgestroomd vanuit de basispolitiezorg – hebben in de regel een voorkeur voor het uitvoeren van opsporingshandelingen (gebruik van opsporingsmethoden) die aansluiten bij het straatperspectief (zie paragraaf 4.3) en bij hen bekend zijn. Dit zijn opsporingsmethoden die als het ware wat ‘leven in de brouwerij’ brengen, zoals (in sommige gevallen) tappen (i.c.m. direct observeren), observeren, verhoren en het opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC).

### **Wij hebben dezelfde blauwe achtergrond – aantekeningen 30 maart 2017**

*Vandaag is er een bijeenkomst met het managementteam van het landelijke rechteam en de operationeel specialisten die het verandertraject mede hebben geïnitieerd. De bijeenkomst gaat over de veranderopgave(n) van de afdeling (zie ook paragraaf 4.2). Na een gesprek over wat er allemaal speelt – zoals ‘geklaag’ van medewerkers en ‘vrijblijvendheid’ in de uitvoering van het werk – komt aan de orde dat deze verschijnselen afwezig zijn als er OT-B plaatsvindt (door rechercheurs die hiervoor zijn opgeleid). Hoe komt dat? Er worden diverse redenen genoemd: het raakt aan waarom medewerkers bij de politie zijn gegaan (‘boeven vangen’, ‘concreet politiewerk’), het wordt buiten uitgevoerd en is leuk, het doorbreekt de sleur van het reguliere rechteamwerk, het vraagt teamwork. Naar aanleiding van de inventarisatie van factoren wordt de vertaling gemaakt naar andere aspecten van het werk. Wat valt ervan te leren? Er komen punten naar voren als ‘kortlopende doelstellingen’, ‘zorgen voor variëteit in het werk’, ‘heldere rolverdeling’. Ook komt aan de orde dat de blauwe doorstroom er soms voor zorgt dat mensen rechteamwerk zijn gaan doen, terwijl ze in de kern geen rechteamwerk zijn (zie hoofdstuk 4). Na de bespiegelingen geeft een van de teamleiders aan dat alles wat is besproken niet alleen voor uitvoerende medewerkers geldt, maar ook voor hen. ‘We hebben dezelfde blauwe achtergrond gehad.’<sup>105</sup> Misschien kunnen wij wel niet de vernieuwing brengen die blijkbaar nodig is.’*

### **Effecten van de strafrechtelijke habitus**

De effecten van de strafrechtelijke habitus komen tot uiting in het handelen van opsporingsfunctionarissen en zijn hiervoor al behandeld, zoals: oriëntatie op het strafrecht, meer georiënteerd op subjecten dan op fenomenen, meer georiënteerd op de onderlaag van criminele netwerken dan op de toplaag, meer georiënteerd op bekende, vaak toegepaste opsporingsmethoden dan op minder bekende, ‘nieuwe’ opsporingsmethoden. De optelsom van deze manier van handelen van wel opsporen heeft in de eerste plaats consequenties voor de informatiepositie van de politie op het gebied van georganiseerde criminaliteit. Het beeld van de georganiseerde beeld, zoals dat naar voren komt uit opsporingsonderzoeken, is een beperkt beeld (zie ook Soudijn, 2016). De informatie die als gevolg van de strafrechtelijke habitus wordt verzameld, schijnt (enig) licht op bepaalde aspecten van de georganiseerde criminaliteit, maar laat (vermoedelijk) ook

<sup>105</sup> Het landelijke rechteam is hierin niet uniek. We citeren Sollie (2018: 103) die (onder anderen) operationeel experts (‘teamleiders’) binnen de districtsrecherche heeft geïnterviewd: ‘De geïnterviewde teamleiders hebben allen eerst binnen de uniformdienst gewerkt, voordat zij bij de opsporing aan de slag gingen.’



een hoop in het donker. Iedere keer als een fenomeen wat diepgaander wordt onderzocht, valt vooral op hoeveel blinde vlekken er zijn (zie bijvoorbeeld Tops et al., 2018; Staring et al., 2019).

Dit beperkte beeld heeft niet alleen te maken met de wijze waarop de strafrechtelijke habitus het proces van informatieverzameling beïnvloedt, maar ook met de wijze waarop met verzamelde informatie wordt omgegaan. In dit verband is de – veelzeggende – term ‘restinformatie’ van belang.

### **Restinformatie: het ‘stiefkindje’ van de opsporing**

Binnen opsporingspraktijken is ‘restinformatie’ een ‘ingeburgerd’ begrip. Met deze term wordt verwezen naar informatie die in een opsporingsonderzoek wordt verzameld, maar uiteindelijk niet wordt gebruikt in de bewijsvoering voor het betreffende delict (zie Van Wijk & Scholten, 2016). Deze informatie is wel onderdeel van het onderzoeksdossier, maar niet van het procesdossier. Bijvoorbeeld: in een opsporingsonderzoek naar drie verdachten verschijnen allerlei andere personen die op de een of andere manier betrokken lijken bij het plegen van delicten. Mede vanwege de uitvoerbaarheid van het opsporingsonderzoek wordt het procesdossier beperkt tot de oorspronkelijke verdachten. De informatie over andere personen in het netwerk kan ‘verder worden verwerkt’ om zodoende meer zicht te krijgen op het bredere netwerk en in de toekomst eventueel een nieuw opsporingsonderzoek te starten. Deze restinformatie wordt bij afronding van het opsporingsonderzoek idealiter door een dossiervormer in een zogenaamd restproces-verbaal opgenomen (restpv). Deze restinformatie kan vervolgens worden geregistreerd in Summ-IT.

De praktijk is echter dat er lang niet altijd (op adequate wijze) een restpv wordt opge maakt. In 2016 concluderen onderzoekers dat restinformatie het ‘stiefkindje’ van de opsporing is (Van Wijk & Scholten, 2016).<sup>106</sup> Iedereen vindt het belangrijk, maar er gebeurt – ondanks de vele werkgroepen die zich hierover hebben gebogen – te weinig mee. Op basis van interviews benoemen de onderzoekers verschillende oorzaken. De beperkte capaciteit om ‘restinformatie’ vast te leggen en er vervolgens ook iets mee te doen, komt naar voren als een dominante oorzaak. Een andere oorzaak is de manier van denken en werken van rechercheurs. ‘Er wordt naar de mening van verschillende respondenten nog te klassiek en ouderwets gedacht. Daarmee doelen zij op de cultuur en mentaliteit van politiemedewerkers die nog te zeer gericht zijn op het oplossen van de zaak, te strafrechtelijke georiënteerd derhalve.’ (Van Wijk & Scholten, 2016: 43). Ook de manier van sturen draagt volgens respondenten bij aan de gebrekkige omgang met restinformatie. Het gaat dan onder andere om het ‘afrekenen’ op zaken en het gebrek aan directe sturing op het opmaken van restpv’s door teamleiders en officieren van justitie.

<sup>106</sup> Hierbij moet natuurlijk worden opgemerkt dat het een onderzoek uit 2016 betreft. De ervaringen van respondenten in het landelijke researchteam geven geen aanleiding om te veronderstellen dat de omgang met restinformatie sinds die tijd is veranderd.



De effecten van het niet opmaken van restpv's zijn lastig te bepalen (Van Wijk & Scholten, 2016). Uit het eerdergenoemde onderzoek komt naar voren dat de respondenten van mening zijn dat het afbreuk doet aan het inzicht in de aard en omvang van criminaliteitsfenomenen. De effectiviteit van het politieoptreden is hiermee in het geding, aldus de onderzoekers. Andersom geformuleerd: het consequent opmaken van restpv's draagt bij aan in het kaart brengen van criminele netwerken, wat weer mogelijkheden kan bieden voor een effectievere aanpak.

In de ervaringen met 'restinformatie' komt heel veel van dit hoofdstuk samen. De taal 'verraadt' de strafrechtelijke habitus: 'rest' verwijst naar 'niet nodig voor de zaak'. Voor wie vanuit een fenomeenperspectief naar informatie kijkt, is de formulering 'restinformatie' als zodanig problematisch, want de informatie hoort er dan gewoon bij. Daarnaast valt op dat er (veel) werkgroepen bezig zijn geweest om ervoor te zorgen dat er 'beter' wordt omgegaan met restinformatie, maar het blijkt hardnekkig. Dat is een effect van de strafrechtelijke habitus: die laat zich niet zomaar veranderen en zeker niet door het benadrukken van de urgentie en het maken van nieuwe afspraken, formats en dergelijke. Een derde punt dat de kern van dit hoofdstuk raakt, is het idee dat onderzoekers 'klassiek' en 'ouderwets' denken. Deze verklaring is begrijpelijk, maar veronachtzaamd de invloed van het 'veld'.

### **Samenvatting van proposities**

1. Binnen opsporingspraktijken is er sprake van een strafrechtelijke habitus die bestaat uit (in ieder geval) drie disposities:
  - De zaak dispositie
  - De subject dispositie
  - De capaciteit dispositie
2. De strafrechtelijke habitus wordt geconditioneerd door het veld van het strafrechtelijke systeem waarin 'ronde zaken tellen'. Dit wil zeggen dat de 'traditionele' manier van werken in opsporingspraktijken wordt geprikkeld door hoe dit systeem functioneert. Het is meer een eigenschap van het systeem dan van de mensen. Het is om die reden lastig om de oriëntatie van de mensen te veranderen.

De vraag is vervolgens in welke en hoe deze strafrechtelijke habitus kan worden beïnvloed. Alvorens in te gaan op deze vraag behandelen wij de ambitie die deze beïnvloeding noodzakelijk maakt: probleemgericht opsporen. Hoe (on)zinnig is deze ambitie?

### **5.3. Tussendoor: maatschappelijke effectiviteit als streven**

De wens om binnen opsporingspraktijken te komen tot een meer probleemgerichte benadering van criminaliteitsfenomenen houdt verband met de gedachte dat een dergelijke benadering effectiever is dan een uitsluitend strafrechtelijke benadering (zie ook paragraaf 3.3). Effectiever betekent in dit verband dat het criminaliteitsfenomeen waarop men zich richt (meer) wordt gereduceerd. Alvorens nader in te gaan op de ef-

fectiviteit van zowel de strafrechtelijke benadering als de probleemgerichte benadering is het van belang op te merken dat het doen van uitspraken over de effectiviteit van opsporingspraktijken geen gemakkelijke opgave is. Er wordt – ook internationaal gezien – weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de aanpak van georganiseerde criminaliteit in het algemeen en de effectiviteit van specifieke opsporingsmethoden in het bijzonder (zie o.a. Kirby & Nailer, 2013; Snijders, 2011). En waar effectiviteitsonderzoek wordt verricht, blijkt regelmatig dat de effectiviteit lastig is vast te stellen (zie bijvoorbeeld Kleemans & Huisman, 2015; Korf et al., 2018): Kortom: de effectiviteitsvraag is problematisch (Van Reenen, 2012a; Van Wijk & Leenders, 2018).

### **Constateringen over de maatschappelijk effectiviteit van opsporingspraktijken**

Met het voorgaande in het achterhoofd, proberen we toch een onderbouwde redenering te volgen die mogelijk helpt bij het doen van uitspraken over de (on)zinnigheid van de ambitie. De eerste stap hierin is constateren dat het effect van de strafrechtelijke habitus op de omvang van (georganiseerde) criminaliteit vermoedelijk beperkt is. Dit is niet alleen de indruk van de leidinggevend en rechercheurs in het (actie)onderzoek en de rechercheurs die aan het woord zijn gekomen in allerlei andere onderzoeken in ons land (zie paragraaf 5.1), maar ook een uitkomst van decennia onderzoek naar het politiewerk in het algemeen (zie bijvoorbeeld Bayley, 1994; Manning, 1980; zie ook De Koning, 2017). Het researchewerk – dat de basis is voor strafrechtelijk onderzoek – heeft nauwelijks invloed op de oorzaken van criminaliteit (zie onder anderen Bacon, 2016; Klerks, 2010; Manning, 1997). Door middel van het researchewerk kunnen op zijn best directe oorzaken van een strafbaar feit worden beïnvloed – bijvoorbeeld het voorkomen van een liquidatie op basis van intelligence – maar de dieperliggende oorzaken die de omvang van criminaliteit bepalen, liggen buiten het bereik van de politie. Bayley (1994: 7) vat het mooi samen: ‘Contrary to what people expect and hope, crime patterns have a greater effect on the success of criminal investigations than the success of criminal investigations has on crime patterns.’<sup>107</sup> Strafrechtelijk onderzoek corrigeert strafbare gedragingen, maar het reduceren van strafbare gedragingen is een ander verhaal.<sup>108</sup>

De tweede stap is de constatering dat er in wetenschappelijk onderzoek aanwijzingen zijn te vinden die erop wijzen dat een probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit – waarin strafrechtelijke handhaving een van de middelen is – effect heeft op de omvang van (georganiseerde) criminaliteit. Deze constatering moet met (veel) meer voorzichtigheid worden gebracht dan de eerste constatering. Uitkomsten van onderzoek naar effecten van probleemgerichte benaderingen van (georganiseerde) criminaliteit zijn niet altijd eenduidig. De – voor zover bij ons bekend – meest grondige systematische literatuurreview naar de effecten van ‘de’ probleemgerichte aanpak laat

107 Terpstra (2010) wijst erop dat deze stelling van Bayley in de periode erna wel wat is genuanceerd, maar concludeert ook dat de instrumentele invloed van de politie vaak beperkt is.

108 Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat van deze correctie een afschrikkende werking kan uitgaan. Het is volgens sommigen de vraag of deze afschrikkende werking op dit moment voldoende wordt benut bij een fenomeen als (georganiseerde) drugscriminaliteit (zie bijvoorbeeld Tops et al., 2018).

zien dat er beperkte effecten kunnen worden bereikt (Weisburd et al., 2010).<sup>109</sup> Deze effecten doen zich met name voor bij de persoonsgerichte benaderingen en in mindere mate bij de fenomeengerichte benaderingen. Onderzoek naar probleemgerichte aanpakken van georganiseerde criminaliteit – die zeer beperkt beschikbaar zijn – laten een ambivalent beeld zien: misschien dat deze effectiever zijn dan een strafrechtelijke aanpak, maar effecten op het fenomeen dat men probeert te beheersen zijn niet zomaar zichtbaar (zie bijvoorbeeld Duijn et al., 2014; Kirby & Snow, 2016).

### Georganiseerde criminaliteit als serieuze opponent

Bij de vraag naar effectiviteit van een probleemgerichte benadering van (georganiseerde) criminaliteit speelt nadrukkelijk mee dat de politie en haar partners met een serieuze opponent te maken hebben (Meershoek, 2018). De politie en haar partners zijn verwickeld in een *kat-en-muisspel* met criminelen (Mann, 2019; Van Wijk & Lenders, 2018). De bestrijders zijn de kat en de criminelen de muis. De probleemgerichte maatregelen die de bestrijders nemen om het criminele proces te verstoren, hebben in de regel geen eeuwigheidswaarde (Spapens, 2011). Het spel is nooit klaar. De kat moet blijven anticiperen op de bewegingen van de muis en anticiperen is *onvermijdelijk achter de feiten aanlopen*. Het criminele bedrijfsproces past zich razendsnel aan op de acties die de politie en haar partners uitvoeren om het criminele bedrijfsproces te verstoren (zie bijvoorbeeld Endedijk, 2017; Mann, 2019; Tops et al., 2018).<sup>110</sup> Hierbij is er geen sprake van een *level playing field*: criminelen hebben als voordeel dat hun werkcontext niet wordt gekenmerkt door de regulering en schaarste waarmee de politie en haar partners wel te maken hebben.<sup>111</sup>

De muis vindt vroeg of laat oplossingen voor de barrières die de kat opwerpt. De nieuwe oplossingen leiden soms tot een situatie die meer nadelen kent dan de situatie van voor de veronderstelde oplossingen. Anders gezegd: in het jagen op de muis kunnen acties onbedoelde (nadelige) gevolgen hebben. Een voorbeeld hiervan is het verbod op precursoren in het kader van de bestrijding van de productie van synthetische drugs. Een dergelijke maatregel kan in eerste aanleg effectief lijken, maar nadat criminelen een oplossing hebben gevonden, treedt de tragiek van onbedoelde gevolgen snel in: precursoren worden pre-precursoren.

109 Hierbij merken de onderzoekers overigens op dat de mate waarin de effecten worden bereikt ook kan samenhangen met de wijze waarop de probleemgerichte aanpak wordt geïmplementeerd (Weisburd et al., 2010; zie ook Maguire et al., 2015). Zie ook de quasi-experimentele studie van Braga & Dusseault (2018) waaruit blijkt dat een probleemgerichte aanpak van moorden kan bijdragen aan het oplossen van meer moorden (oplossingspercentage als indicator) en wellicht ook aan het voorkomen van moorden. Dit vraagt echter wel om verandering van werkwijzen binnen de recherche en daarmee om verandering van cultuur binnen de recherche.

110 Hierbij kan worden gesteld dat dit soort constatering van alle dag zijn (zie ook paragraaf 7.3): Fijnaut schreef in 1985 al een verhandeling over georganiseerde criminaliteit waarin hij stelde dat het een bijverschijnsel is van onze samenleving dat zich telkens weer opnieuw aanpast aan de middelen die desalniettemin worden verzonnen om haar uit te roeien (Fijnaut, 1985: 36).

111 Hier zijn talloze voorbeelden van te geven, bijvoorbeeld de internationale samenwerking waarbij rechtshulpverzoeken moeten worden gebruikt om onder andere te achterhalen 'waar het geld blijft'.

*‘Soms kunnen met relatief eenvoudige ingrepen successen worden geboekt. Een voorbeeld hiervan is het opwerpen van een barrière tegen de productie van synthetische drugs. Belangrijke grondstoffen (precursoren), zoals PMK voor de productie van xtc, kwamen onder meer uit China. Nadat door Nederlandse betrokkenen bij de drugsbestrijding afspraken zijn gemaakt met de Chinese autoriteiten over de uitvoer van deze stoffen, is het voor Nederlandse drugsproducenten een stuk moeilijker geworden om aan de benodigde stoffen te komen.’ (Kruisbergen et al., 2012: 280).*

*‘Was het voorheen voldoende om naar olieachtige stoffen te speuren, nu moet ook naar poederstoffen gezocht worden, waardoor er voor de douane nieuwe problemen ontstaan. Chinese en Litouwse tussenorganisaties vallen weg, omdat criminelen nu rechtstreeks in China niet-strafbare stoffen kunnen bestellen; daardoor stijgen de winsten. De hoeveelheid drugsafval is sterk gestegen, omdat door het gebruik van pre-precursoren een extra stap aan het productie proces is toegevoegd (de ‘conversiestap’) en die produceert veel afval. De ‘gevaarzetting’ rond de productie van synthetische drugs neemt toe, onder andere omdat men met verwarmingsdekens werkt, waardoor eerder brand ontstaat.’ (Tops et al., 2018: 65-66).*

De bovenstaande citaten illustreren vooral dat wat effectief en logisch oogt niet per definitie (duurzaam) effectief hoeft te zijn. De effectiviteit van probleemgerichte maatregelen is op voorhand lastig in te schatten. In het actieonderzoek in het landelijke researchteam leefde dit onder rechercheurs die, onder andere ter ondersteuning van een eventueel civiel verbod, strafrechtelijk onderzoek uitvoerden naar Satudarah. Sommigen twijfelden aan de effectiviteit van een civiel verbod – ‘ze doen hun jasjes uit en gaan weer verder’ – terwijl anderen ervan overtuigd waren dat er een behoorlijke ‘klap’ werd uitgedeeld. De discussie over de effecten van een verbod op een OMG heeft zich ook in de media afgespeeld. Er zijn onderzoekers die wijzen op de onduidelijke consequenties van het verbod, de praktische problemen bij de handhaving en de mogelijkheden van criminelen om hun activiteiten op een andere wijze voort te zetten (zie Koornstra et al., 2019)<sup>112</sup>, terwijl andere onderzoekers de veelzijdige aanpak van OMG’s (fiscaal, civiel, strafrechtelijk, bestuurlijk) beschouwen als het belangrijkste succes in de aanpak van ‘ondermijning’ tot nu toe.<sup>113</sup>

Het voorgaande maakt duidelijk dat er over effectiviteit te twisten valt, zeker als dit begrip wordt gezien als reductie van criminele fenomenen. Er is echter geen discussie over het gegeven dat de muis niet stilzit. Het spel is nooit klaar: georganiseerde criminaliteit kan – vanwege allerlei omstandigheden – niet worden gestopt (Klerks, 2010). Het bestrijden van criminaliteit in het algemeen – en het opsporingswerk in het bijzonder – is altijd tot op zekere hoogte dweilen met de kraan open. Dit is *geen diskwalificatie*. De politie kan wel degelijk dweilen met de kraan open. Sterker nog, dat is precies

112 <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/verbod-op-motorclubs-zinloos-er-gaat-een-signaalfunctie-uit-van-zo-n-verbod~b3ebb89e/>.

113 <https://www.trouw.nl/ opinie/de-nederlandse-autoriteiten-verdienen-lof-voor-hun-aanpak-van-motor-gangs~befd4ac25/>.

waar zij goed in is. “Dweilers met de kraan open” is geen diskwalificatie of een brevet van onvermogen, het is een letterlijke beschrijving, aldus een filosoof die een tijd bij de Amsterdamse politie heeft meegekeken (Rood, 2013: 19). De politie en haar partners moeten blijven dweilen op een omvangrijke vloer met criminaliteitsfenomenen. Hoekjes waar even niet meer wordt gedweild, worden in de regel snel weer nat. De bestrijding van georganiseerde criminaliteit is in dat opzicht ‘ondraaglijk ineffectief’.<sup>114, 115</sup>

### **Implicaties voor de ambitie van probleemgericht opsporen**

Wat zijn de implicaties van bovenstaande uiteenzetting voor de ambitie van probleemgericht opsporen?

In de eerste plaats kan naar ons idee worden gesteld dat inzicht in mechanismen van (georganiseerde) criminaliteit een nuttig vertrekpunt is voor de bestrijding ervan (zie ook Klerks, 2010). Hoewel het duurzame effect van het opwerpen van barrières in het criminele proces een behoorlijke mate van onvoorspelbaarheid kent – en er geen garantie is dat je er niet iets voor terugkrijgt dat vervelender is – is het nuttig om op deze wijze naar de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit te kijken. Je kunt ook zeggen: het is vanuit het perspectief van maatschappelijke effectiviteit vermoedelijk het beste wat we nu hebben. Een probleemgerichte benadering van (georganiseerde) criminaliteit kan ervoor zorgen dat de kraan iets dichter wordt gedraaid.

In de tweede plaats is het naar ons idee raadzaam om terughoudend te zijn met te grote woorden op het gebied van maatschappelijke effectiviteit. In de literatuurstudie – in zowel visies van de politie als professionele publicaties – zijn we tal van formuleringen tegengekomen die op gespannen voet staan met het ‘gegeven’ dat de politie de kat is die de muis volgt. Een eerste voorbeeld is het boek van Cels et al. (2017) over de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In dit boek wordt regelmatig het woord ‘proactief’ gebruikt waarmee onder andere wordt bedoeld op een situatie waarin de bestrijders de criminelen ‘een stap voor zijn’ in plaats van ‘achter de feiten aan te hollen’. Deze gewenste situatie wordt door politiemensen ook wel eens geformuleerd als ‘aan de voorkant komen’. Het idee dat de politie de criminelen een stap voor moet zijn, klinkt op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar dat is het niet voor een institutie die onvermijdelijk achter de feiten aanloopt.<sup>116</sup>

Een tweede voorbeeld is het recente onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV, 2019b) naar de opsporing. In het onderzoek naar de selectie en toewij-

114 Deze formulering lenen wij van Jan Nap, op basis van een persoonlijk gesprek.

115 Deze ineffectiviteit heeft niet alleen te maken met het dweilen met de kraan open, maar ook met de intensiteit van het opsporingswerk en het verloop van de vervolging. Zie bijvoorbeeld Princen (2015) over zijn ervaringen, maar ook Van Leiden et al. (2014) over een moordonderzoek in de criminele woonwagenwereld. Een opsporingsonderzoek op het gebied van de georganiseerde criminaliteit vraagt in de regel om een substantiele en vaak langdurige inzet van politiecapaciteit, terwijl het resultaat onzeker is en lang op zich laat wachten. En over de maatschappelijke effecten hebben we het dan nog niet eens.

116 We laten hier de ontwikkeling naar *predictive policing* buiten beschouwing. De belofte van deze ontwikkeling is dat criminaliteit kan worden voorspeld en de politie criminelen op basis van voorspellingen daadwerkelijk een stap voor kan zijn. Deze belofte is echter nog geen werkelijkheid en het is de vraag of deze ooit werkelijkheid wordt (zie Landman, nog te publiceren).

zing in de opsporing wordt aangegeven dat de politie de maatschappelijke meerwaarde van opsporingsonderzoeken moet betrekken bij het maken van afwegingen ten aanzien van welke zaken worden geselecteerd. Hierbij wordt het volgende opgemerkt: ‘Hierbij speelt mee of de opsporing van een zaak daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van veiligheidsproblemen.’ (Inspectie JenV, 2019b: 4). Een dergelijke formulering zadelt de opsporing (impliciet) met verwachtingen (‘oplossen’) op die onrealistisch zijn en ontkent de uitkomsten van decennia wetenschappelijk onderzoek naar de maatschappelijke effecten van het politiewerk.

Een derde voorbeeld is de Noodkreet Recherche van de Nederlandse Politiebond (NPB) (Struijs, 2018). Daarin wordt ‘vechten tegen de bierkaai’ gepresenteerd als een problematische situatie. De veronderstelling die hierin besloten ligt, is dat er een alternatief is voor ‘vechten tegen de bierkaai’; dat er een strijd is die kan worden gewonnen. Het is onwaarschijnlijk dat dit zo is. Het gevoel dat het (ook) dweilen met de kraan open is, zal vermoedelijk nooit tot de verleden tijd gaan behoren.

*‘Police officers involved in organized crime control efforts are far better trained and more professional than they have ever been. But policymakers have given them a task that can only be compared to that of the mythological Sisyphus, who was condemned to repeat forever the task of pushing a rock up a mountain - only to see it roll down again.’ (Woodiwiss, 2017: 210).*

De woorden die worden verbonden aan probleemgericht werken zullen naar ons idee zorgvuldig moeten worden gekozen om te voorkomen dat de opsporingspraktijk wordt opgezadeld met onrealistische ambities. Hierbij sluiten we aan bij de bescheidenheid in pretenties die Terpstra (2010) voorstelt. Tegelijkertijd is het volgens ons wenselijk om de huidige opsporingspraktijk – waarin achter de feiten wordt aangelopen – meer te waarderen of in ieder geval niet te problematiseren aan de hand van kenmerken die onvermijdelijk zijn. Het laatste kan namelijk onbedoeld diskwalificerend zijn voor de huidige opsporingspraktijk(en). Daarnaast kan de vraag worden gesteld welke woorden eigenlijk worden gemist als het gaat over de bijdrage van opsporingspraktijken. Er kan wellicht meer nadruk worden gelegd op wat de opsporingspraktijk wel is in plaats van wat de opsporingspraktijk niet is (namelijk maatschappelijk effectief). Door middel van opsporingspraktijken wordt de norm gehandhaafd (Meershoek, 2018). Opsporingspraktijken hebben een symbolische werking: met een strafrechtelijk onderzoek wordt een signaal afgegeven naar zowel de samenleving die de politie dient als de criminelen die zij bestrijdt (Bacon, 2016). Opsporingspraktijken hebben in die zin de potentie om bij te dragen aan rechtvaardigheid in de samenleving (zie hoofdstuk 1).

#### 5.4. **Gevolgtrekking: de strafrechtelijke habitus en veranderambities**

Ten aanzien van de ambitie van probleemgerichtheid nemen we als uitgangspunt dat de politie er alles aan moet doen *wat redelijkerwijs van haar mag worden verwacht* op het gebied van het bestrijden van (georganiseerde) criminaliteit en beschermen van

burgers (afgeleid van Terpstra, 2010). Deze verwachting is dat de politie in het algemeen en de opsporing in het bijzonder:

- zo dicht mogelijk achter de feiten aanloopt, en vervolgens;
- strafrechtelijk handhaaft, en;
- andere maatregelen neemt om het criminelen zo lastig mogelijk te maken, teneinde;
- rechtvaardigheid te bevorderen en waar mogelijk fenomenen te reduceren.

Bij het bovenstaande moet worden benadrukt dat een louter strafrechtelijke aanpak in veel gevallen weliswaar tekortschiet, maar de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit zeker is niet geholpen met een tekortschietende strafrechtelijke aanpak (Boutellier & Broekhuizen, 2016). Kortom: strafrechtelijke handhaving heeft een belangrijke plek.<sup>117</sup> Dit neemt niet weg dat het wenselijk is om de strafrechtelijke habitus te beïnvloeden, omdat de strafrechtelijke habitus van opsporingspraktijken ervoor kan zorgen dat strafrechtelijke handhaving als enige weg wordt benaderd. En we weten dat dit weinig effectief is als criminaliteitsbeheersing het streven is.

### **Interveniëren in de habitus**

Volgens Bourdieu (1977) zijn er op hoofdlijnen twee manieren om de habitus te beïnvloeden:<sup>118</sup> door verandering van externe condities en door socioanalyse. We beginnen met het begrip ‘socioanalyse’. Dit begrip verwijst naar interventies<sup>119</sup> die erop gericht zijn om individuen bewust te maken van de (onbewuste) disposities. Het idee hierachter is dat het denken en doen van rechercheurs weliswaar wordt beïnvloed door het strafrechtelijke systeem waarin zij werken, maar hier tegelijkertijd niet door wordt gedetermineerd. Met andere woorden: er is altijd autonomie om te bewegen. In de aanvullende dataverzameling zijn verschillende voorbeelden naar voren gekomen waarin politiemensen en partners bewust(er) werden gemaakt van hun neiging om problemen aan te pakken via strafrechtelijk onderzoek naar subjecten.

### **Een lokale leeromgeving waarin de subjectgerichte benadering wordt geproblematiseerd**

In het kader van het project Betere aanpak ondermijning is er in het zuiden een leeromgeving ingericht die wordt gefaciliteerd door een procesbegeleider. Deze leeromgeving concentreert zich op een locatie op lokaal niveau die in verband wordt gebracht met mensenhandel. In de leeromgeving is door de betrokkenen van onder andere politie, OM, gemeente, RIEC en Belastingdienst op systematische wijze teruggekeken naar de kenmerken en effectiviteit van de bestaande aanpak. Hieruit komt naar voren

117 Strafrechtelijk onderzoek biedt de mogelijkheid om informatie te verzamelen die op andere manieren veelal niet kan worden verzameld. Deze informatie kan (soms) ook worden gebruikt voor andere doeleinden, zoals bij het civiel verbod van Satudarah. Daarnaast bieden strafrechtelijke sancties andere partijen de mogelijkheid om bevoegdheden in te zetten (bijvoorbeeld banken).

118 Bourdieu (1977) gebruikt in dit verband overigens het begrip ‘conversie’ van de habitus.

119 Dit is onze taal, niet die van Bourdieu.



dat de aanpak vooralsnog een dominant strafrechtelijke insteek heeft met een sterke focus op het ‘pakken’ van de verdachte. Het succes is echter uitgebleven: het lukt niet om tot een ronde zaak te komen. Vanuit dit gezamenlijke besef ontstaat er ruimte voor iets anders. In een volgende stap wordt gebruikgemaakt van de methode ‘Book of crime’. Men kruipt met elkaar in de huid van de criminelen: wat heb je nodig om van deze business een succes te maken? Op basis hiervan ontstaat een aantal nieuwe sporen in de aanpak – waaronder een spoor gericht op vergunningen – waarbij tevens door middel van integrale werkvoorbereiding wordt georiënteerd op een nieuw strafrechtelijk onderzoek. Hierbij wordt gebruikgemaakt van andere opsporingsmethoden dan die tot nog toe zijn gebruikt. Hierbij kan worden gedacht aan open source intelligence (open bronnen op internet).

De bovenstaande casus is een voorbeeld van wat Vermaak (2017) het werken met spiegels noemt: je neemt de praktijk onder de loep, laat mensen kijken naar de effecten van de aanpak en bevordert dat er lessen uit worden getrokken. De ‘je’ in de zin hiervoor is bij voorkeur een externe begeleider – zoals in de bovenstaande casus – omdat de ervaring leert dat 1) mensen vaak een zetje nodig hebben om op deze wijze in de spiegel te kijken, en 2) kijken in de spiegel vraagt om een onderzoekend gesprek dat niet vanzelf tot stand komt. Het werken met spiegels is (vermoedelijk) van meerwaarde om opsporingsfunctionarissen bewust te maken van de eigen ‘tweede natuur’.

Deze bewustwording leidt echter niet zomaar tot het bedenken van andere (dan strafrechtelijke) interventies die er ook zijn om een criminaliteitsfenomeen aan te pakken en door de politie kunnen worden uitgevoerd of worden geagendeerd. Naast bewustwording is het dus geregeld nodig om het ontwikkelen van nieuwe ideeën te stimuleren. Om dit te doen, zijn er verschillende (meer of minder wetenschappelijke) methoden mogelijk, zoals het barrièremodel, een ‘book of crime’, crime scripts en de MARVEL-methode (zie bijvoorbeeld Keijser et al., 2020; Lavorgna, 2019). Deze methoden hebben allemaal eigen accenten, maar hebben met elkaar gemeen dat er wordt getracht om inzicht te krijgen in hoe een fenomeen tot stand komt en welke mechanismen hierbij een rol spelen. Dit inzicht biedt (mogelijk) aangrijpingspunten om (anders) te interveniëren (interventiepunten). Vervolgens dienen die interventies nog wel te worden bedacht of ontworpen. Hierbij is het van belang om meervoudig te kijken en het denken op te rekken (zie ook Vermaak, 2017). Dit kan worden bevorderd door een gevarieerde samenstelling van een team – dat erover nadenkt – te bevorderen, maar bijvoorbeeld ook door op bezoek te gaan bij anderen die min of meer vergelijkbare fenomenen op een vernieuwende wijze hebben aangepakt. In de aanvullende dataverzameling kwamen we hiervan een voorbeeld tegen: een aantal rechercheurs was in een andere regionale eenheid gaan kijken naar hun aanpak en kwam met ideeën terug.

Wij denken dat het van belang is dat degenen die op deze wijze beïnvloeding van de strafrechtelijke habitus proberen te bevorderen, alert zijn op de gebruikte taal. In het actieonderzoek, de aanvullende dataverzameling, de gesprekken in het kader van andere opdrachten, de beleidsdocumenten en bestaand onderzoek komen we geregeld de term ‘klassiek’ of ‘traditioneel’ tegen. Het kan hierbij gaan om ‘traditionele’ werkwijzen,



maar ook om ‘traditionele’ politiemensen. Of het nu gaat over mensen of werkwijzen: de toevoeging ‘traditioneel’ of ‘klassiek’ is veelal geen blijk van waardering. Zeker niet in een omgeving waarin het allemaal vernieuwender en wendbaarder moet. Het gebruik van dit soort formuleringen kan daarnaast de indruk geven dat het een manier van werken is die tot het verleden gaat – of zou moeten behoren.

### **Betekent niet dat opsporen niet meer hoeft – aantekeningen 15 september 2016**

*Vandaag heb ik een gesprek met drie (doorgestroomde) recherchekundigen en de teamchef. Het is een kennismakingsgesprek met de recherchekundigen in het kader van de start van het actieonderzoek. We spreken over de analyse die zij hebben gemaakt met betrekking tot ‘breed bestrijden’. Hierbij gaat het onder andere om de gewoonte om fenomenen strafrechtelijk te benaderen en de wens tot ‘breed bestrijden’. Een van de operationeel specialisten wijst erop dat breed bestrijden niet wil zeggen dat opsporen niet meer van waarde is. Het bestaat naast elkaar. Hij geeft aan dat er een heel goede dossiervormer is. ‘Een echte opsporingsman. Die moet je niet de indruk geven dat klassieke opsporing er niet meer toe doet.’*

Wij denken dat het beïnvloeden van de strafrechtelijke habitus via de hier bedoelde leerprocessen niet gebaat is bij taal die een diskwalificerend effect kan hebben. Het lijkt verstandiger om focus te leggen op wat er als perspectief bijkomt. Dit vermindert de kans op wat door degenen die verandering initiëren ook wel ‘weerstand’ wordt genoemd: rechercheurs zijn dan niet geneigd om te bewegen in de gewenste richting.<sup>120</sup> Weerstand is dan helaas een reflectie op degene die verandering ondergaat in plaats van op degene die deze initieert. Het laatste zou waardevoller zijn, want biedt meer handelingsperspectief: je kunt immers de aanpak aanpassen en andere taal gebruiken. Maar misschien nog wel belangrijker: de formulering ‘traditionele rechercheur’ of ‘traditionele werkwijze’ is geen adequate aanduiding van wat er aan de hand is. Als er al iets ‘traditioneel’ is, dan is dit het veld of systeem dat de strafrechtelijke habitus ‘structureert’. De aanduiding ‘traditionele’ rechercheur ontnemt degenen die meer probleemgerichtheid nastreven het zicht op waar vermoedelijk de meeste winst is te boeken: in het ‘veld’ of het ‘systeem’.

### **Interveniëren in het veld**

Het beïnvloeden van de strafrechtelijke habitus door middel van de hierboven (globaal) beschreven leerprocessen is naar ons idee de moeite waard. Er zijn naar onze indruk dan ook talrijke voorbeelden van plekken – experimenten, proeftuinen, leer-

120 Wij volgen ten aanzien van de veronderstelde ‘weerstand’ liever het perspectief van Stam & Hoogenboom (2019). Weerstand tegen verandering of vernieuwing wordt vanuit dit perspectief niet beschouwd als een eigenschap van personen die niet mee willen met wat nodig is, maar als signaal dat er iets verloren dreigt te gaan dat van waarde is. ‘Achter’ weerstand liggen loyaliteiten ‘verborgen’. In dit geval: rechercheurs zijn loyaal aan het strafrecht. Wij denken dat zij om die reden reageren met zinnen als ‘we zijn wel opsporing hē’, (landelijke rechercheteam). Zij herinneren hun chefs eraan wat de opdracht is waaraan zij loyaal zijn. Rechercheurs zijn loyaal aan wat door anderen ‘klassiek’ of ‘traditioneel’ wordt genoemd.

omgevingen – waar door de politie (en partners) wordt gewerkt aan bewustwording van de strafrechtelijke habitus en het oprekken van het denken in de aanpak van criminaliteitsfenomenen (zie bijvoorbeeld Waardenburg et al., 2020). Op het moment dat deze lokale vernieuwingen zich bestendigen en verspreiden, kan dit op termijn leiden tot een meer substantiële beïnvloeding van de strafrechtelijke habitus. En hier komen we op een belangrijk punt, want die bestending en verspreiding is nog niet zo vanzelfsprekend. Binnen het landelijke rechteam sprak men bijvoorbeeld met waardering over een initiatief uit het verleden dat het team van de toekomst heette, maar dat is het ook gebleven: van de toekomst.

Wij vermoeden – mede onder invloed van de literatuur (zie bijvoorbeeld Oshry, 2007; Wildschut, 2009) – dat het beïnvloeden van de strafrechtelijke habitus via de band van het veld of het systeem meer impact kan hebben.<sup>121</sup> Een relevante vraag is hoe aan dit handelingsperspectief invulling kan worden gegeven. Hieronder volgen enkele suggesties.

Een eerste suggestie heeft te maken met de opdracht die aan rechercheurs wordt gegeven. Deze opdracht heeft op dit moment veel meer een taak- of zaakgericht dan een effect- of fenomeengericht karakter. Op het moment dat een rechteam wordt gevraagd om aan de slag te gaan – en we baseren ons hier vooral op de ervaringen in het landelijke rechteam – is het in de regel al een zaak. Dan is de verwachting dat er fenomeen- of probleemgericht wordt gewerkt een enigszins opmerkelijke verwachting. Door de inhoud van de opdracht die aan rechteams – of eigenlijk liever: werksystemen (zie hoofdstuk 7) – anders te formuleren, kan probleemgericht opsporen worden bevorderd. Deze suggestie is in het bijzonder bestemd voor de stuurploegen die op dit moment opdrachten formuleren.

### **Een ander type opdracht en andere manier van organiseren**

In de aanvullende dataverzameling hebben we een casestudy verricht naar een probleemgerichte aanpak in een van de regionale eenheden. Aanleiding voor deze probleemgerichte aanpak waren signalen dat Albanees sprekende criminelen bezig waren met een opmars in het criminele milieu in een grote stad (zie ook De Jong & Voskuil, 2017). De strategische stuurploeg van de regionale eenheid heeft de betrokkenen binnen de politie gevraagd om een aanpak te ontwikkelen gericht op het minder aantrekkelijk maken van de stad als handels-, doorvoer-, verblijfs- en vestigingsplaats voor Albanees sprekende criminelen om zodoende verankering van criminele activiteiten in de maatschappij te bemoeilijken, tegen te gaan of ongedaan te maken. Hierbij is de wens uitgesproken om te komen tot een vernieuwende aanpak, zowel in termen van de organisatie van de aanpak als de in te zetten methoden of interventies. Dit heeft onder andere geleid tot het vormgeven van een platform met specialisten uit de basisteams, de rechteorganisatie en informatieorganisatie die gevraagd en ongevraagd worden gecoached door collega's uit de eenheid. Het platform kan volgens de betrokkenen (de

121 Ook het eerder aangehaalde onderzoek in de medische wereld laat zien dat het veranderen van externe condities de habitus beïnvloedt (Witman, 2008).

respondenten) worden beschouwd als een team, maar dan zonder plek in de structuur en zonder een vaste leidinggevende (een werksysteem, zie hoofdstuk 7). Er worden vanuit het platform, parallel aan uiteenlopende strafrechtelijke onderzoeken (door districtsrecherches), diverse interventies uitgevoerd door onder andere basisteams. Hierbij kan worden gedacht aan acties gericht op zogenaamde ‘spookburgers’ binnen de doelgroep van Albanees sprekende criminelen: burgers die niet zijn ingeschreven op een bepaald adres, maar daar wel verblijven. Deze acties houden in dat politieagenten bij deze adressen langs gaan en vragen of men binnen mag kijken om zodoende meer informatie te verzamelen over de ‘handel en wandel’ van de betreffende personen. Een andere interventie is dat men een advies heeft uitgebracht over een eventuele visumplicht voor Albanezen. De verschillende interventies – zoals opsporingsonderzoeken en spookburgeracties – hebben volgens de respondenten en de interne evaluatie geleid tot uiteenlopende operationele resultaten, waaronder inbeslagname van meer dan honderd kilo harddrugs, vuurwapens, explosieven, grote sommen geld, auto’s met verborgen ruimten, het (bestuurlijk) sluiten van woningen, het ontbinden van huurcontracten, het uitschrijven van vermeende schoonmaakbedrijven (KvK-register) en het aanhouden van tientallen verdachten. De manier van opdracht geven en organiseren heeft er volgens de respondenten aan bijgedragen dat een innovatieve aanpak zich kon ontwikkelen.

Een tweede suggestie ligt in het verlengde van de voorgaande: wie de strafrechtelijke habitus wil beïnvloeden, kan de sturing door het OM als aangrijpingspunt benutten. Uit de ervaringen van respondenten uit met name de aanvullende dataverzameling komt naar voren dat een meer probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit wordt bevorderd als officieren minder strak op zaken sturen en (meer) ruimte bieden om een criminaliteitsprobleem op een andere dan wel bredere manier aan te pakken.<sup>122</sup> Deze suggestie is in het bijzonder bestemd voor officieren van justitie die in een bepaald gebied of vanuit een bepaald thema bezig zijn met de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit.

Een derde suggestie heeft betrekking op het bredere systeem van besturing, bekostiging en verantwoording binnen de strafrechtketen. Het acteren van officieren van justitie en de betrokkenen in stuurploegen wordt hier namelijk door beïnvloed. In paragraaf 5.2 is aangegeven dat dit systeem in essentie gericht is op ‘ronde’ zaken en deze oriëntatie alleen maar lijkt toe te nemen (nieuwe bekostigingssystematiek van het OM). Dit verhoudt zich moeizaam tot de gewenste probleemgerichte manier van werken bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Herontwerp van dit systeem lijkt noodzakelijk om probleemgerichtheid in de manier van (samen)werken te bevorderen (zie ook Waardenburg et al., 2016). Wij beseffen dat dit herontwerp zeer recent heeft plaatsgevonden, maar merken ook op dat dit ogenschijnlijk heeft plaatsgevonden vanuit een eenzijdig bedrijfsmatig perspectief. Een dergelijk perspectief draagt vermoede-

122 Het gaat dan vooral om de aanvullende dataverzameling in het kader van ‘Betere bijdrage ondermijning’ en ‘Thematische opsporing’ (zie paragraaf 2.5).

lijk weinig bij aan het bevorderen van probleemgericht werken en heeft weinig oog voor de maatschappelijke effecten die via de sturing van het OM (kunnen) worden gerealiseerd. Bij een volgend herontwerp is meervoudigheid in de manier van kijken naar de besturing en bekostiging van het OM gewenst.

Bij het formuleren van suggesties voor ‘intervenieren in het veld’ hebben we gemerkt dat dit (voor ons) niet zo gemakkelijk is. We beseffen dat de suggesties die we hebben gedaan onvolledig en globaal zijn en we nodigen anderen uit om deze handschoen op te pakken.

### 5.5. Strafrechtelijke habitus in beeld



#### Strafrechtelijke habitus



- Opsporingsfunctionarissen zijn georiënteerd op het strafrechtelijk aanpakken of benaderen van (georganiseerde) criminaliteit. In de aanpak staat het opsporingsonderzoek centraal.
- Binnen het opsporingsonderzoek gaat de aandacht meer uit naar subjecten die in beeld zijn dan naar criminele netwerken. Deze subjecten bevinden zich eerder in de onderlaag van criminele netwerken dan in de toplaag.
- Bij de aanpak van opsporingsonderzoeken hebben bepaalde, ‘bekende’ opsporingsmethoden – zoals observeren, tappen en OVC – de voorkeur, terwijl andere opsporingsmethoden ogenschijnlijk veel minder worden gebruikt.



- Binnen opsporingspraktijken is er sprake van een strafrechtelijke habitus die bestaat uit (iig) drie disposities: de zaak dispositie (een criminaliteitsprobleem wordt vertaald in een zaak), de subject dispositie (een zaak richt zich op specifieke personen) en de capaciteit dispositie (bij de aanpak van een zaak is er capaciteitsgebrek).
- De strafrechtelijke habitus wordt geconditioneerd door het veld van het strafrechtelijke systeem waarin ‘ronde zaken tellen’. Dit wil zeggen dat de ‘traditionele’ manier van werken in opsporingspraktijken wordt geprikkeld door hoe dit systeem functioneert. Het is meer een eigenschap van het systeem dan van de mensen.



- De strafrechtelijke habitus kan worden beïnvloed door mensen bewust te maken van de disposities. Dit wil zeggen dat wordt geïnvesteerd in lokale leerprocessen waarin mensen de eigen praktijk onder de loep nemen en waarin mensen worden gestimuleerd om andere interventies te bedenken en uit te voeren.
- De strafrechtelijke habitus kan daarnaast worden beïnvloed via de band van het systeem. Het gaat dan onder andere om de opdracht die aan rechercheurs wordt gegeven, de wijze waarop de politie door het OM wordt gestuurd en de wijze van besturing, bekostiging en verantwoording binnen de gehele strafrechtketen.

Figuur 5.1. Strafrechtelijke habitus in beeld



## 6. De overlappende gelaagdheid in opsporingspraktijken



De centrale hypothese in dit hoofdstuk is dat er binnen opsporingspraktijken sprake is van een overlappende gelaagdheid. Dit wil vooral zeggen dat er veel functionarissen zijn die zich met hetzelfde bezighouden, namelijk het nemen van operationele beslissingen. Er is veel onderscheid in organisatiehiërarchie – verschillende organisatielagen en mensen met verschillende rangen – en weinig onderscheid in systeemhiërarchie of systeemfuncties. De overlappende gelaagdheid wordt vermoedelijk beïnvloed door verschillende factoren, die te maken hebben met enerzijds kenmerken van leidinggevers en het samenspel tussen leidinggevers (en rechercheurs) en anderzijds de context waarbinnen de opsporing functioneert. Het voornaamste gevolg van de overlappende gelaagdheid is dat de (professionele) ruimte die rechercheurs volgens de veranderambities zouden moeten nemen vol is met anderen met een hogere rang. De autonomie van rechercheurs wordt beperkt. Zij worden onteigend en vervolgens wordt gevraagd of ze eigenaarschap willen tonen. De overlappende gelaagdheid kan worden gereduceerd door het ontwikkelen van beter samenspel, het ontwikkelen van ander leiderschap en het beïnvloeden van de context die de overlapping stimuleert.

### 6.1. Waarnemingen: over eigenaarschap

‘Eigenaarschap’: dit is vermoedelijk de term die we in de drie researchteams het meest hebben gehoord in het kader van de gewenste veranderingen. Ook in de literatuurstudie kwamen we deze term – zeker in de meer recente beleidsvoornemens – regelmatig tegen.<sup>123</sup> De wens tot meer eigenaarschap gaat hierbij vaak over het nemen van verantwoordelijkheid voor iets, het nemen van initiatief tot iets, het naar je toetrekken van iets (toe-eigenen).

#### Waarnemingen in het districtsresearchteam

In het districtsresearchteam speelde de wens tot meer eigenaarschap dan wel initiatief vooral bij de teamchefs: zij wensten dat de teamleiders (de operationeel specialisten B en operationeel experts) meer initiatief zouden nemen. Op dat gebied was een ‘kwaliteitsverbetering’ nodig, aldus een van de teamchefs. De teamleiders hadden echter een ander perspectief (zie ook hoofdstuk 8). Volgens hen had vooral een van de teamchefs

<sup>123</sup> Toen we er op gingen letten, zagen we dat de term ook tientallen keren in het actieonderzoek binnen de basisteams is opgenomen (Landman et al., 2015).

de neiging om zich te bemoeien met allerlei operationele zaken dan wel met de manier van leidinggeven van de teamleiders.

### **Hij moet zijn operationele schild afgooien – aantekeningen 10 mei 2017**

*Vandaag ben ik aanwezig bij het districtsrecherche team. Ik spreek met twee operationeel specialisten. Hierbij komt aan de orde dat een van de teamchefs zich naar hun idee te veel bemoeit met operationele zaken. Een van hen: 'Ik vind het een aardige vent, maar hij moet zijn operationele schild afgooien.' Er volgt een voorbeeld van de andere operationeel specialist van een opsporingsonderzoek die hij zou coördineren. De teamchef had zijn visie op de aanpak van de zaak op het bord uitgetekend, niet wetende dat er al van alles was uitgezet. De operationeel specialist had er braaf naar geluisterd en het toen van zich af laten glijden.*

### **Waarnemingen in het regionale recherche team**

In het regionale recherche team had een van de veranderopgaven in het actieonderzoek expliciet betrekking op het thema eigenaarschap. Het ging hierbij over 'zaakseigenaarschap'. Dit begrip verwijst naar een rol en niet naar een functie: een zaakseigenaar is verantwoordelijk voor het coördineren van de (tactische) activiteiten in een opsporingsonderzoek, zoals 'tappen' en 'verhoren'.<sup>124</sup> In het regionale recherche team was zaakseigenaarschap belegd bij de senioren tactische opsporing dan wel bij generalisten tactische opsporing 'met potentie'. Bij de start van het actieonderzoek werd door de teamleiding de wens geuit om de zaakseigenaren meer verantwoordelijkheid te geven. Men sprak ook wel over 'zelfsturing'. Tijdens de eerste gesprekken met zaakseigenaren werd duidelijker wat de achtergrond bij deze wens was.

### **Ze hoeven er niet zo bovenop te zitten – aantekeningen 15 maart 2017**

*Vandaag heb ik een aantal gesprekken met zaakseigenaren. De eerste zaakseigenaar geeft aan dat zijn idee is dat de zaakseigenaar de tactische lijnen van het onderzoek bepaalt en de tactico (operationeel expert) vooral toetst en waar nodig coaching geeft. Maar ze hoeven er niet meer zo bovenop te zitten zoals ze dat nu doen. Nu heb je ook nog de teamleider (operationeel specialist B) die bij bepaalde zaken de lijnen uitzet. Zo zou je dat niet moeten doen, aldus de zaakseigenaar. Leg de sturing op de tactiek in een zaak gewoon bij de zaakseigenaar neer.*

De bovenstaande zaakseigenaar verwoordde een ervaring die de andere zaakseigenaren ook hadden: in de praktijk namen de operationeel experts veel vaker dan zij de beslissingen in de (tactische) aanpak van het opsporingsonderzoek. En wanneer de senioren zelf beslissingen namen, hadden de operationeel experts de neiging om zich met deze beslissingen te bemoeien. De bovenstaande zaakseigenaar verwoordde ook een ervaring die uit de gesprekken met enkele operationeel experts naar voren kwam:

124 Het betreft in deze context in de regel opsporingsonderzoeken van beperkte omvang (zie ook paragraaf 2.2).

ook de operationeel specialist B – de ‘teamleider’ – nam op het niveau van concrete opsporingsonderzoeken beslissingen met betrekking tot ‘wat te doen’.

### **Ik heb daar ook iets van te vinden – aantekeningen 30 november 2016**

*In een van de eerste gesprekken met de teamleider komt aan de orde dat de teamleider recent een aanvaring heeft gehad met een van de operationeel experts. De aanleiding voor deze aanvaring was een verschil van inzicht met betrekking tot de aanpak van zaken dan wel incidenten die zich voor hadden gedaan. De operationeel expert is volgens de teamleider ‘van het voorzichtige soort’. Dit wil zeggen dat de operationeel expert naar mening van de teamleider geregeld boeven laat lopen, terwijl de teamleider allemaal kansen ziet om er iets mee te doen. De operationeel expert nam dan beslissingen zonder overleg met de teamleider, terwijl de teamleider van mening is dat hij daar ook iets in te zeggen heeft dan wel er minimaal sparring vereist is. De teamleider heeft dit ook aangegeven richting de operationeel expert die te kennen gaf daar niet meer tegen te kunnen. De operationeel expert voelde zich te veel op zijn vingers gekeken en heeft aangegeven naar een ander team te willen. Daar is hij later op teruggekomen en nu is het volgens de teamleider ‘weer oké’. Enkele minuten later in het gesprek geeft de teamleider aan dat hij van mening is dat de operationeel experts te veel de inhoud induiken. Zij zouden meer moeten coachen in plaats van de zaak zelf ‘te runnen’.*

Gedurende het actieonderzoek zijn er stappen genomen om de senioren meer ruimte te geven om hun verantwoordelijkheid als zaakseigenaar in te vullen. Deze stappen hadden vooral het karakter van een andere verdeling van taken, zodat de senioren beter in hun rol konden komen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het toelichten van de stand van zaken van een opsporingsonderzoek en het communiceren van de werkopdrachten tijdens de briefing (door de zaakseigenaar). De stappen hadden enig effect in de zin dat de senioren meer zichtbaar zijn geworden in hun rol als zaakseigenaar. Tegelijkertijd bleef het zoeken in het samenspel tussen de teamleider, operationeel expert en senior tactische opsporing. Bepaalde patronen bleven de kop opsteken. Een voorbeeld is dat rechercheurs de operationeel expert benaderden voor vragen die eigenlijk voor de zaakseigenaar bestemd waren; de operationeel expert beantwoordde de vragen waarmee eigenlijk werd bevestigd dat men bij de operationeel expert aan het goede adres was met als gevolg dat men met vragen bleef komen. Een ander voorbeeld is de rol van de teamleider: volgens sommige operationeel experts was hij nog steeds te operationeel bezig.

Bij deze strubbelingen leken onduidelijkheden in de taak- of rolverdeling een rol te spelen. Er was wel een aantal keer met elkaar over ‘rolduidelijkheid’ gesproken, maar verschillende betrokkenen ervoeren niettemin onduidelijkheden. De actieonderzoeker heeft om die reden de rolverdeling op een gegeven moment op papier gezet, maar de opvolging is weggelopen. Er werd niet op het document gereageerd en de gemaakte afspraken – waaronder een-op-eengesprekken over de rolverdeling en verwachtingen tussen de operationeel expert en senior – werden door de operationeel experts niet



(volledig) nagekomen. Daarnaast hebben wisselingen in de operationeel experts geleid tot terugval, omdat nieuwe operationeel experts zich gingen gedragen op een manier die ‘oude’ dynamieken deed terugkomen. Al met al is de slotsom dat er stapjes zijn gezet, maar de oorspronkelijke ambitie was bij afronding van het actieonderzoek niet gerealiseerd.

### **Waarnemingen in het landelijke researchteam**

In het landelijke researchteam speelde het onderwerp eigenaarschap ook een rol in het actieonderzoek en het bredere veranderproces. Het thema had een centrale plek in het veranderplan van de dienst. Mede naar aanleiding hiervan – maar vermoedelijk ook omdat het tegenwoordig nu eenmaal een veelgebruikt woord is in kringen van leidinggevend en (externe) adviseurs – werd de term ook regelmatig gebruikt in gesprekken over de gewenste veranderingen.

#### **Het is weerbarstig – aantekeningen 30 maart 2017**

*Vandaag is er een bijeenkomst met het managementteam van het landelijke researchteam en de operationeel specialisten die het verandertraject mede hebben geïnitieerd. De bijeenkomst gaat over de veranderopgave(n) van de afdeling (zie ook paragraaf 4.2). Verschillende teamleiders spreken een wens uit tot meer eigenaarschap. Een van de teamleiders verwoordt het, inhakend op zijn voorganger, als volgt: ‘Vrijblijvendheid is wel een aandachtspunt ja. Hoe krijg je intrinsieke motivatie, eigenaarschap? Dat is nodig voor zelfsturing. Het is weerbarstig. Je kunt zelf ontwikkelingen in gang zetten, maar die worden regelmatig verstoord door de eigen lijn en het OM met nieuwe opdrachten die eigenaarschap ondermijnen.’*

De relatie die de teamleider in bovenstaande situatie legde tussen enerzijds het eigenaarschap in het team met rechercheurs en anderzijds actoren buiten het team die invloed uitoefenen was niet toevallig. Bij opsporingsonderzoeken in het landelijke researchteam was er – in vergelijking met het regionale researchteam en districtsresearchteam – meer en intensievere betrokkenheid van actoren van buiten het team. Het betrof onder andere de officier(en) van justitie en de leden van het programmabureau. Bij de vergelijking tussen de teams moet in ogenschouw worden genomen dat de opsporingsonderzoeken in het landelijke researchteam in de regel (veel) omvangrijker zijn dan die op regionaal niveau en districtsniveau. Het opsporingsonderzoek met betrekking tot Satudarah was hier een voorbeeld van. In dergelijke omvangrijke opsporingsonderzoeken wordt – zo blijkt ook uit de literatuur (zie Klerks, 2010; zie ook Soudijn, 2016) – geregeld gewerkt met centrale en gelaagde sturing met soms minutieuze werkopdrachten voor de rechercheurs op uitvoerend niveau.

#### **Je bent zo micro bezig, ik twijfel aan de zin – aantekeningen begin 2017**

*In februari 2017 voer ik het eerste gesprek met de teamleiders die leidinggeven aan de tactische teams op het thema Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's). Op dat moment staat de aanpak van dit thema in het teken van de aanpak van Satudarah (zie para-*

graaf 2.3). Ongeveer een jaar eerder is er in samenwerking tussen het OM en het programmabureau een aanpak gestart om te komen tot een civiel verbod op Satudarah. Er werd tevens een strafrechtelijk onderzoek op basis van artikel 140 geopend, onder andere ten behoeve van informatieverzameling voor het civiel verbod. Artikel 140 verwijst naar de strafbaarheidstelling van deelneming aan een criminele organisatie in het Wetboek van Strafrecht. Het opsporingsonderzoek is in een van de teams 'geland'. Op het moment van het eerste gesprek is het opsporingsonderzoek gaande. De teamleiders leggen mij uit hoe dit (vanuit hun perspectief) in zijn werk gaat. Op een andere locatie werken – onder aansturing van het programma – drie dossiervormers die verantwoordelijk zijn voor het samenstellen van het (politie)procesdossier (zie ook paragraaf 4.1). Een dossier dat op dat moment uit verschillende delen en honderden pagina's bestaat. De dossiervormers geven allerlei opdrachten aan het team. Een belangrijk deel van de werkopdrachten is erop gericht om nadere informatie te verzamelen over incidenten en opsporingsonderzoeken uit het verleden. Bijvoorbeeld: er heeft een afpersing in het zuiden van het land plaatsgevonden en er is in dat kader opsporingsonderzoek gedaan naar een subject. Met het oog op artikel 140 gaat het onder andere om de vraag of er informatie is die erop duidt dat de afpersing in opdracht van (hogere leden van) Satudarah heeft plaatsgevonden. Dit vraagt om het verkrijgen en lezen van het betreffende opsporingsonderzoek en geregeld ook om het afstemmen met de destijds betrokken opsporingsambtenaren. Door middel van de werkopdrachten worden de teamleden op het spoor gezet van dit soort 'stukjes' informatie. Volgens de teamleiders hebben de teamleden moeite om zich te conformeren aan werkopdrachten en deze (in de ogen van degenen die verdergaan met het resultaat) goed uit te voeren. Het wordt ook geen leuk werk gevonden. Als ik enige tijd later een operationeel specialist A (recherchekundige, zij-instromer) over het opsporingsonderzoek spreek, komt een vergelijkbaar beeld naar voren. 'Je bent zo micro bezig. Ik twijfel aan de zin. Er wordt ook gezegd: "Niet nadenken, doen"'. Een generalist (zij-instromer): 'Je weet soms niet waarom je bepaalde dingen doet.' De teamleiders lijken in een spagaat te zitten. Aan de ene kant vinden zij dat de discipline en kwaliteit met betrekking tot de uitvoering van de werkopdrachten beter moet en aan de andere kant begrijpen zij de huidige werkwijze voor de teamleden als weinig bevredigend wordt ervaren. De manier van werken waar men in beland is geraakt, voelt ook vanuit de eigen rol niet goed. Een van de teamleiders (operationeel specialist C) hierover: 'Je bent teamleider, maar ook weer niet... Men zegt "het is van jullie", maar als je aan tafel zit, voelt dat niet zo. Je hebt het gevoel dat je er geen invloed op hebt.'

Gedurende de looptijd van het actieonderzoek naderde het opsporingsonderzoek naar Satudarah – overigens met de nodige wijzigingen in de strategie en opzet van het dossier – zijn afronding. In die periode kwam ook het (organisatie)concept van een 'cluster' steeds meer op de agenda te staan. Dit concept staat voor samenwerking tussen tactiek, informatie en expertise en beoogt deze disciplines meer bij elkaar te brengen (zie ook hoofdstuk 7). Met betrekking tot eigenaarschap is van belang dat in het con-

cept van het cluster een belofte zat verscholen met betrekking tot meer betrokkenheid van teamleden bij de aanpak van het thema, in dit geval OMG.

### **Het is de bedoeling meer collega's te betrekken – aantekeningen 13 juni 2017**

*Ik sluit om 8.00 uur aan bij de briefing. Er zijn ongeveer twintig personen aanwezig. De briefing wordt geleid door een coördinator (operationeel expert). Nadat verschillende mensen hebben toegelicht waarmee zij bezig zijn, vertelt een van de onderzoekers over een eerste 'clusteroverleg' dat heeft plaatsgevonden. Dit overleg is vooral gegaan over hoe het thema OMG's wordt vervolgd als het huidige opsporingsonderzoek is afgerond. De onderzoeker vertelt dat het cluster aan de slag gaat met het definiëren van de gewenste effecten. Een van de teamleiders vult aan dat het de bedoeling is dat er in de clusteraanpak meer collega's worden betrokken, zodat er breder vanuit het team kan worden meegedacht. Daarop volgt geen reactie. Na de briefing spreek ik een operationeel specialist A (recherchekundige) die aangeeft dat het clustergericht werken 'iets kan zijn'. In het huidige opsporingsonderzoek voelt zij zich geen eigenaar. Ze heeft de indruk dat zij als tactisch team moeten uitvoeren en niet moeten nadenken. Ze heeft behoefte om zelf invloed te hebben op de aanpak en hoopt dat de clusteraanpak dit mogelijk maakt.*

Hoewel de werkwijze met clusters onder andere was bedoeld om het eigenaarschap van onderzoekers te vergroten, geven de ervaringen van teamleden en observaties niet de indruk dat dit gedurende de looptijd van het actieonderzoek is gelukt. Volgens een van de teamleden (recherchekundige) is het cluster 'in de nadagen van het actieonderzoek' – begin 2019 – vooral een vergaderstructuur waaraan allerlei leidinggevendenden deelnemen (zie ook paragraaf 7.1). Ze heeft de indruk dat ze in de periode voor de vorming van het cluster meer invloed op de aanpak had. De teamleider, die bij aanvang hoopvol was gestemd, heeft een vergelijkbare indruk. Hij geeft eveneens aan dat het betrekken van teamleden moeizaam gaat. Dit blijkt ook als hij gedurende het gesprek met de actieonderzoeker wordt gebeld door een analist van de informatieorganisatie. Deze geeft aan dat er een actuele analyse op het gebied van OMG beschikbaar is die in het clusteroverleg zal worden gepresenteerd. De teamleider geeft vervolgens aan dat het ook fijn zou zijn als er een presentatie in het tactisch (sub)team gaat plaatsvinden. 'Het team moet er toch ook op de hoogte van zijn', aldus de teamleider. Dit lijkt de analist ook wel een goed plan en men maakt hierover afspraken.

Het voorgaande maakt naar ons idee vooral duidelijk dat er bij de uitvoering van (omvangrijke) opsporingsonderzoeken verschillende actoren invloed uitoefenen op beslissingen over wat er op welke wijze in een opsporingsonderzoek zou moeten gebeuren. Onderzoekers trekken hierbij al snel aan het kortste eind. In het landelijke researchteam hadden (sommige) teamleiders ook geregeld minder invloed op het reilen en zeilen in opsporingsonderzoeken dan zij wensten. De teamleider in het onderzoek naar Satudarah is daar een voorbeeld van (zie eerder), maar het speelde breder. Ook anderen ervoeren (op bepaalde momenten) een spanning tussen 'je bent er van' (praat van 'hogerhand') en 'je bent er niet van' (daad van 'hogerhand').

Het ging hierbij niet zozeer of alleen om bemoeienis van ‘hogere hand’ bij het nemen van beslissingen, maar ook en vooral om het informeren naar aanleiding van genomen beslissingen en actuele ontwikkelingen. Wanneer er ‘iets’ was – bijvoorbeeld een bericht in de media – dan daalde men stap voor stap af in de hiërarchie van de organisatie: iemand uit de eenheidsleiding vroeg het sectorhoofd om informatie, het sectorhoofd vroeg de teamchef om informatie en de teamchef vroeg de operationeel specialist C om informatie en dan ging de informatie weer terug naar ‘boven’.

### **Is dit nu het nieuwe leiderschap? – aantekeningen 18 mei 2017**

*Vandaag is er een bijeenkomst van het managementteam en het veranderteam in het kader van de voortgang van het veranderproces. Er worden – voorafgaand aan de start van de bijeenkomst – wat gesprekjes gevoerd. De teamchef en een van de teamleiders voeren een gesprek over een recent TCI-verbaal waarop actie moest worden ondernomen. Het diensthoofd had hierover contact gehad met de teamchef. De teamchef met de teamleider. De teamchef had er bovenop gezeten en had zich bemoeid met allerlei details. De hiërarchische lijnen hadden bijna ‘op elkaar gelegen’, aldus de teamleider. Er was veel druk opgebouwd. In het gesprek vraagt de teamleider aan de teamchef: ‘Is dit nu het nieuwe leiderschap?’ De teamleider verwijst hiermee (naar mijn idee) naar de taal die de teamchef regelmatig gebruikt, zoals ruimte voor en eigenaarschap van de teamleider. De teamchef geeft aan dat dit bij dit soort opsporingsonderzoeken niet opgaat. Er is immers veel externe druk. ‘Onder druk val je terug op hiërarchie’, aldus de teamchef.*

## **6.2. Interpretaties: de overlappende gelaagdheid in opsporingspraktijken**

Op basis van de vorige paragraaf kunnen de waarnemingen op het gebied van eigenaarschap van rechercheurs als volgt worden samengevat:

- In een researchteam zijn er verschillende functionarissen die zich bezighouden met de aanpak van een opsporingsonderzoek en de operationele (tactische) beslissingen die in dat kader moeten worden genomen.
- In een researchteam wordt het opsporingswerk gestuurd: rechercheurs krijgen meer of minder gedetailleerde werkopdrachten die moeten worden uitgevoerd.
- In een researchteam wenst men geregeld meer verantwoordelijkheid voor en eigenaarschap bij rechercheurs, maar lukt het niet zomaar om dit ook te realiseren.

*Hoe kunnen we deze waarnemingen begrijpen?*

### **Viable System Model**

Bij het formuleren van een voorlopig antwoord op deze vragen kwamen wij uit bij het werk van Beer (1979) over het Viable System Model (VSM). Dit is een systeemtheoretisch model dat kan worden gebruikt voor het ontwerpen en begrijpen van organisaties (Engelen, 2019). In het model neemt de gelaagdheid binnen systemen een belangrijke plaats in (zie ook Den Hollander, 2012). Dit wordt ook wel *systeemhiërarchie* genoemd.

Hiërarchie wordt hierbij bekeken door een transactionele bril en niet door de gebruikelijke positionele bril. Anders gezegd: het gaat niet over organisatiegelaagdheid (team, afdeling, sector), maar over systeemgelaagdheid. Bij gelaagdheid van systemen staat centraal dat bepaalde activiteiten op een bovenliggend systeemniveau moeten worden uitgevoerd, omdat dit nodig is voor de 'levensvatbaarheid' van het geheel. Een uitgangspunt voor levensvatbare systemen is dat een lager systeemniveau altijd zo zelfstandig is als dit systeemniveau kan zijn. Op een hoger niveau gaat het over *andere onderwerpen* dan op het niveau eronder.

### Een Mexicaans leger

In organisaties kunnen we net zo veel lagen aanbrengen als we willen (Den Hollander, 2012). De functiebeschrijving van de manager is helder: de manager coördineert de managers 'onder' hem. Zo kun je een Mexicaans leger creëren met heel veel lagen waarin zo ongeveer iedereen (onder)officier is. Het is duidelijk dat de toegevoegde waarde van dergelijke coördinatie-niveaus nihil is: een coördinatie-niveau veronderstelt een kader voor coördinatie en als de toegevoegde waarde van het niveau nihil is, ontbreekt dat. Dat betekent dat in het Mexicaanse leger het aantal organisatie-niveaus enorm groot is, en het aantal systeem-niveaus niet.

Beer (1979) maakt onderscheid tussen vijf verschillende systeem-niveaus. De term 'systeem 1' reserveert hij voor de operationele systemen waar de uitvoering plaatsvindt van de taken waarvoor de organisatie bestaat. Een operationeel systeem is georganiseerd rond een kerntaak of een aantal kerntaken (zie ook hoofdstuk 7). In een levensvatbaar ('viable') systeem voert het operationeel systeem zelfstandig de taak of taken uit met de nodige regelruimte. De dagelijkse managementfunctie – let op: dit is niet hetzelfde als een manager – is onderdeel van het operationele systeem. In een organisatie (als systeem) zijn er echter vraagstukken die niet op het niveau van een operationeel systeem te beantwoorden zijn, omdat ze van een hogere orde zijn. Als het ene operationele systeem iets aan het andere operationele systeem levert, is er bijvoorbeeld afstemming nodig. Deze coördinatiefunctie is de kern van 'systeem 2'.

Beer (1979) maakt vervolgens onderscheid in drie managementsystemen. Het operationeel management (systeem 3) heeft als functie om *de samenhang tussen de operationele systemen te bevorderen* en te monitoren dat ieder operationeel systeem 'gezond' is en een bijdrage levert aan het grotere geheel ('raakvlakmanagement'). Het gaat er hierbij in de kern om dat ieder operationeel systeem een bepaalde bijdrage levert aan gemeenschappelijke doelstellingen en een beroep doet op gemeenschappelijke middelen. Een levensvatbaar systeem heeft daarom een functie nodig die de balans hiertussen bewaakt en bijvoorbeeld in staat is om middelen tussen de operationele systemen te herverdelen, aangezien dit in de regel – in tegenstelling tot de uitvoering van de taak – niet vanzelf zal gaan. De oriëntatie van het operationeel management is gericht op 'inside and now'.

Het strategisch management (systeem 4) onderscheidt zich van het operationeel management in zijn focus op de omgeving en toekomst. Als de operationele systemen

functioneren en ook de afstemmings- en verdelingsvraagstukken tussen de operationele eenheden zijn geregeld, dan kan het systeem in principe functioneren. Wat echter ontbreekt, is het vermogen van het systeem om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Volgens Beer (1979) is er een systeem (nodig) dat zich richt op het scannen van de omgeving met het oog op de toekomst: ‘outside and then’. Dit is een aparte managementfunctie (dat wil zeggen: systeemfunctie). Er is tot slot sprake van identiteitsmanagement (systeem 5). Beer (1979) benadrukt dat deze systeemfunctie nodig is voor het voortbestaan van het systeem. Deze functie ‘zorgt’ voor het maken van de belangrijke beleidskeuzes, inclusief de inrichting van de organisatie. Er is volgens Beer altijd spanning tussen het ‘nieuwe’ dat vanuit strategisch perspectief wenselijk (systeem 4) en het ‘oude’ dat door wil gaan (iedere operationele eenheid wil zich in principe handhaven). Systeem 5 dient te zorgen voor balans tussen beide.

### **Overbezetting op hetzelfde systeemniveau**

Hoe helpt de bril van VSM – het kijken vanuit systeemhiërarchie – bij het begrijpen van wat er binnen opsporingspraktijken aan de hand is? Aan de hand van het model van Beer kunnen we – uitgaande van de behandelde waarnemingen – in de eerste plaats constateren dat er binnen opsporingspraktijken vele functionarissen zijn die de dagelijkse management- of sturingsfunctie van een operationeel systeem vervullen. Hoewel we dit destijds niet beseften, werden we tijdens de oriëntatiefase van het actie-onderzoek al op dit punt gewezen.

*‘Een van de problemen is dat we ons op verschillende niveaus met precies dezelfde tijdshorizon bezighouden. We lopen elkaar voor de voeten.’ (sectorhoofd, landelijke researchteam).*

In het regionale researchteam waren het de functionarissen – operationeel specialist C, operationeel expert, senior tactische opsporing, soms ook de operationeel specialist A – binnen het team die samen aan het ‘stoeien’ waren op hetzelfde systeemniveau. In het landelijke researchteam kwam hier in sommige gevallen nog een aantal actoren bij, zoals een programmamanager. Kortom: er zijn verschillende functie- en organisatieniveaus die dezelfde systeemfunctie binnen opsporingspraktijken vervullen. Het eerste systeemniveau is *overbezet*.

### **Mogelijke interne oorzaken voor overbezetting op hetzelfde systeemniveau**

We formuleren – op basis van de data – een aantal mogelijke oorzaken voor de overbezetting op hetzelfde systeemniveau. De eerste veronderstelling is dat de leidinggevendenden op de verschillende organisatieniveaus de operatie dusdanig aantrekkelijk vinden dat zij zich er graag mee bemoeien. Hierbij kan meespelen dat een deel van hen – het gaat dan over de leidinggevendenden binnen de researchteams – uit de operatie komt en is doorgegroeid naar een leidinggevende functie. Voor de leidinggevendenden in de drie researchteams gold dat ze een aantal kenmerken met elkaar gemeen hebben: een historie in de basispolitiezorg (zie ook hoofdstuk 4), doorgegroeid vanuit de uitvoering,

van het mannelijke geslacht en tussen de veertig en zestig jaar (zie ook Van der Torre et al., 2013; Solлие, 2018). Het overgrote deel van hen heeft zijn sporen binnen de operatie in het algemeen en de recherche in het bijzonder ruimschoots verdiend. Dit geldt vooral voor de teamleiders. In aanloop naar het actieonderzoek in het landelijke researcheteam werd dit ook meermaals benoemd. ‘De teamleiders zijn de beste rechercheurs en ook zo opgegroeid.’ (teamchef).

### **Respectabele teamleider – aantekeningen 2 maart 2017**

*In het regionale researcheteams staan de teamchefs op afstand. Voor de rechercheurs van het team bestaat de leiding uit de teamleiding (operationeel specialisten) en de zogenaamde tactico’s (operationeel experts). De teamleider heeft naar indruk van de actieonderzoeker veel draagvlak onder alle teamleden. Hij staat middenin het operationele proces, houdt zelf als het eerste een boef aan als het nodig is, is vrijwel altijd aanwezig op spannende momenten en legt op tafel wat niet goed gaat. Hij is een voormalig lid van het arrestatieteam en heeft al heel wat ‘boeven achterover getrokken’.*

Kortom: we veronderstellen dat degenen met een leidinggevende rol het veelal gewend zijn om in opsporingsonderzoeken te werken, dit ook leuk vinden en vanuit die optiek regelmatig hun invloed doen gelden. Van der Torre et al. (2013: 71) formuleren het treffend: ‘In de eerste plaats zijn recherchebazen liever ‘leidend professional’ dan manager van bedrijfsprocessen.’ De conclusie is dan dat men maar moeilijk met de handen van opsporingsonderzoeken af kan blijven. De verleiding is groot (Solлие, 2018). Dit heeft wellicht zijn charme, maar het is niet zonder gevolgen (zie vervolg). Een andere (mogelijke) oorzaak is dat leidinggevend de uitvoering van het opsporingswerk niet alleen of zozeer aantrekkelijk vinden, maar de indruk hebben dat hun bemoeienis nodig is voor de kwaliteit van het werk. Het gaat hierbij enerzijds om de keuzes die in de aanpak van een opsporingsonderzoek worden gemaakt en anderzijds om de kwaliteit van processen-verbaal en dossiers (zie ook paragraaf 4.1). Zorgen over de kwaliteit van het werk kunnen voor leidinggevend aanleiding zijn om ‘er kort op te zitten’ en waar nodig werk over te nemen (zie ook Solлие, 2018).

### **Teamleider die zelf dossier gaat verbeteren – aantekeningen medio 2017**

*Als ik een van de teamleiders op het gebied van OMG spreek, geeft hij aan dat hij het hele weekend heeft gewerkt om het dossier op orde te maken. Het was volgens hem niet goed genoeg. Hij moest wel. Later spreek ik een operationeel specialist A (researchkundige) die er uit zichzelf over begint: ze vindt het prettig dat de teamleider zo ‘hands-on’ is, maar het gaat soms wel te ver. Ze verwijst naar het overnemen van het dossier. ‘Dat moet hij niet doen, je moet de specialisten zelf in hun kracht zetten... Als je steeds dingen overneemt, dan denkt de ander: ga het dan maar lekker zelf doen!’*

Een andere factor die naar ons idee meespeelt, heeft te maken met de invoering van het LFNP. Het LFNP is de functiestructuur van de politie die gelijktijdig met de vorming van de Nationale Politie is ingevoerd. De invoering van het LFNP heeft ertoe geleid dat



er een nieuw functiehuis is ontstaan en mensen in opsporingspraktijken een meer of minder nieuwe functie hebben gekregen. Vooral voor degenen in een leidinggevende of sturende rol geldt dat er vernieuwing van functie heeft plaatsgevonden. Dit betreft de operationele chefs en teamleiders van voorheen. De invoering van het LFNP is vanuit organisatieperspectief niet alleen bedoeld om te uniformeren<sup>125</sup>, maar ook om verandering in de werking van de organisatie te realiseren. Een van de achterliggende ideeën hierbij is dat er meer variatie in loopbaanpaden mogelijk wordt gemaakt. Dit heeft vooral plaatsgevonden door een loopbaan pad richting specialisatie te bieden: de operationeel specialisten.

Dit heeft geleid tot een onderscheid tussen leidinggevende (teamchef) dan wel coördinerende (operationeel expert) functies en operationeel specialistische functies (de operationeel specialist in verschillende typen<sup>126</sup>). Dit onderscheid wil zeggen dat leidinggevende componenten – die voorheen waren geïntegreerd in verschillende functies – zijn *herverdeeld* over verschillende functies. Bijvoorbeeld: voorheen was je een teamleider binnen de recherche en was je verantwoordelijk voor de personeelszorg, regisseren van onderzoeken en projecten en een paar portefeuilles. Door de invoering van het LFNP ben je operationeel specialist C en is de personeelszorg (in theorie) in een andere functie ondergebracht (in eerste aanleg: bij de teamchef). Jouw (nieuwe) verantwoordelijkheid is (bijvoorbeeld) onder andere het regisseren van netwerkbenaderingen op het gebied van de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

De herverdeling van deze leidinggevende componenten heeft ertoe geleid dat bepaalde componenten terecht zijn gekomen in het domein 'Leiding' van het LFNP, terwijl andere componenten terecht zijn gekomen in het domein 'Uitvoering'.<sup>127</sup> De operationeel experts en operationeel specialisten zijn onderdeel van het uitvoerende domein en kunnen invulling geven aan operationele sturing. De teamchef is – op het niveau van een operationeel team of een afdeling – de enige die onderdeel is van de leidinggevende kolom. De operationeel expert werkt het meest in de lijn van de teamchef en is belast met coördinatie. Vanuit die optiek is het idee van het LFNP dat de operationeel expert de operationeel specialist stuurt (zie Politie, 2012a), want de operationeel specialist is meer een inhoudelijk specialist dan wel regisseur van een inhoudelijke aanpak en de operationeel expert is meer een coördinator. Kortom: in de opzet van het LFNP kan iemand in schaal 9 (operationeel expert) verantwoordelijkheden in de sturing en personeelszorg hebben voor iemand in (bijvoorbeeld) schaal 10 (operationeel specia-

125 Hierbij moet worden opgemerkt dat de invoering van het LFNP veel verder terug gaat dan de vorming van de nationale politie. In 2005 werd door de toenmalige Raad van Hoofddcommissarissen (RHC) het besluit genomen om te komen tot één functiegebouw voor de 26 politiekorpsen. Op dat moment waren er naar schatting ruim 7000 verschillende functiebeschrijvingen. Een van de doelen van de invoering van het LFNP was het realiseren van meer uniformiteit binnen de politie. Bij de vorming van de Nationale Politie en daaraan verbonden reorganisatie was deze wens min of meer een noodzaak geworden, omdat er één politie moest worden ingericht.

126 Het onderscheid tussen de verschillende typen (A, B, C, etc.) heeft onder andere te maken met het onderscheid tussen praktijkinzet en beleidsinzet. Binnen praktijkinzet gaat het onder andere over het onderscheid tussen het aanpakken van veiligheidsvraagstukken op basis van bekende benaderingswijzen en het ontwikkelen van nieuwe benaderingswijzen bij het aanpakken van veiligheidsvraagstukken.

127 Er is daarnaast een domein 'Ondersteuning'.



list B). Dat is een behoorlijke verandering met voorheen, omdat er in essentie maar één loopbaan pad was, namelijk dat van leidinggeven.

Tot zover de theorie over het LFNP. De praktijk in de drie researchteams kwam hier niet mee overeen. De operationeel specialist C (landelijke researchteam) of B (regionale researchteam en districtsresearchteam) vervulde in de researchteams namelijk de rol van teamleider. Een functie die men kende vanuit het verleden. De persoon die de functie van operationeel specialist C of B vervulde, werd dus teamleider genoemd.<sup>128</sup> Deze aanduiding kwam ook overeen met de leidinggevende taken die deze personen wel degelijk vervulden.

### **Waar ben je dan zo druk mee – aantekeningen 20 oktober 2017**

*Vandaag heb ik een overleg met de operationeel specialisten van het veranderteam, een teamleider (operationeel specialist C) en de teamchef van het landelijke researchteam. Het gaat onder andere over de rol van de teamleiders in het veranderproces. De teamleider geeft aan dat het er allemaal bijkomt. Ze krijgen al veel voor hun kiezen. Daar hebben de (andere) operationeel specialisten hun vraagtekens bij: waar ben je dan zo druk mee? De teamleider geeft aan dat veel beheerstaken die eerst – als gevolg van de invoering van het LFNP – waren overgeheveld naar de teamchef nu weer door hen worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan zijn de ‘verzuimdossiers’. De teamchef kon namelijk niet alles zelf doen en dus zijn er taken ‘teruggegaan’.<sup>129</sup>*

Kortom: in de drie researchteams kreeg de operationeel specialist B of C een leidinggevende invulling en we weten dat dit in andere researchteams ook het geval kan zijn.<sup>130</sup> Deze leidinggevende invulling wordt naar ons idee onder andere veroorzaakt door 1) de naïviteit bij de inrichting van de nationale politieorganisatie, en 2) door het verleden van de mensen die een bepaalde functie invullen. De naïviteit heeft betrekking op de gedachte dat de teamchefs de volledige personeelszorg zouden kunnen dragen. Dit was niet uitvoerbaar en dus zijn taken teruggegaan naar de operationeel specialisten en/of operationeel experts<sup>131</sup> als gevolg waarvan zij weer meer ‘teamleider’ werden. Het verleden van mensen verwijst naar wat zij gewend zijn. Iemand die heeft geleerd wat het is om teamleider te zijn, gaat zich niet van de ene op de andere dag anders gedragen, omdat de functienaam is veranderd. De operationeel specialisten B of C ‘zijn’ nog teamleider en worden – mede vanwege hun rang en schaal (simpel gesteld: alles boven schaal 9 = leiding) – ook door hun omgeving als zodanig benaderd (zie ook

128 Om die reden hebben wij deze aanduiding ook overgenomen in dit boek en daarbij veelal de eigenlijke functie vermeld (zie ook paragraaf 1.4).

129 Hierbij moet worden opgemerkt dat dit ook consequenties had voor onder andere autorisaties van informatiesystemen (zoals Verzuimexpert en Youforce). De informatiesystemen op het gebied van personeelszorg waren niet ingericht op andere functionarissen (dan teamchefs) met leidinggevende taken. Het heeft maanden geduurd om dit aan te passen. Een van de teamchefs van de districtsrecherche is er naar eigen zeggen elf maanden mee bezig geweest.

130 We kennen ook researchteams waar dit niet het geval is. Zie ook paragraaf 6.3.

131 Dit hangt af van de researchomgeving, bijvoorbeeld een districtsrecherche (veelal teruggeven van taken aan operationeel experts) of regionale recherche (veelal teruggeven van taken aan operationeel specialisten C).

paragraaf 8.2). Dit is eigenlijk een tweede vorm van naïviteit die gepaard is gegaan met de invoering van het LFNP tijdens de inrichting van de nationale politieorganisaties: de gedachte dat een dergelijke transformatie in functie-invulling en samenspel min of meer vanzelf gaat. Dat is allerminst het geval gebleken.

De leidinggevende invulling van de operationeel specialist B en C zorgt ervoor dat er in een rechteamteam verschillende leidinggevende lagen aanwezig zijn (van ‘boven’ naar ‘onder’): teamchef–operationeel specialist B/C–operationeel expert. De invoering van het LFNP in combinatie met de reorganisatie zou moeten leiden tot minder leidinggevend, maar als gevolg van de hiervoor geschetste situatie zijn er nog steeds de nodige bazen (zie ook Klerks, 2010). Daarnaast zijn er operationeel specialisten A, senioren en generalisten. Deze zes functies kunnen zich allemaal op de een of andere manier bezighouden met een opsporingsonderzoek. Dit werkt overbezetting op hetzelfde systeemniveau in de hand en is een goed recept voor verwarring over wie zich nu eigenlijk waarmee mag bemoeien (zie ook Landman, 2017). Verwarring kan – zo hebben we in verschillende andere opdrachten ervaren – leiden tot conflicten tussen de betrokkenen. Zeker in een werkomgeving waarin de vraag ‘wie erover gaat’ er wel degelijk toe doet (zie ook hoofdstuk 9). Het leidt daarnaast, zo blijkt onder andere uit het actieonderzoek in het regionale rechteamteam, tot een situatie waarin verschillende functionarissen zich bij voortduring inlezen in opsporingsonderzoeken. *Velen lezen mee met het werk van enkelen.*

### **Mogelijke externe oorzaken voor overbezetting op hetzelfde systeemniveau**

De bemoeienis van leidinggevend met de keuzes binnen opsporingsonderzoeken op hogere organisatieniveaus dan de operationele rechteamteams kan naar ons idee ook worden verklaard door het bredere systeem waarin de politie opereert – in het vorige hoofdstuk betiteld als het ‘veld’ (zie paragraaf 5.3) – in ogenschouw te nemen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de mediagevoeligheid van sommige opsporingsonderzoeken. Opsporingsonderzoeken kunnen – vanwege hun nieuwsaarde – in de maatschappelijke schijnwerpers staan (zie o.a. Beunders & Muller, 2005; Mawby, 2007; Reiner, 2000). Dit deed zich voor in het landelijke rechteamteam en in het regionale rechteamteam, bijvoorbeeld bij aanhoudingen van kopstukken van criminele samenwerkingverbanden, onderzoeken naar aanleiding van liquidaties, onderzoeken op het gebied van CTER, het onderzoek naar Satudarah en het MH17-onderzoek. Dit zijn opsporingsonderzoeken die – in termen van Brodeur (2010) – het karakter hebben van *high policing*: dergelijke opsporingsonderzoeken raken (in meer of mindere mate) aan de politieke orde en nationale veiligheid. De waarnemingen uit de vorige paragraaf maken duidelijk dat dergelijke opsporingsonderzoeken op verschillende organisatieniveaus binnen zowel de politie als het OM worden gevolgd. Iedereen wil ‘op de hoogte zijn’. Een dergelijk mechanisme – dat is verbonden aan de complexe mediasituatie waarin de politie verkeert (Beunders & Muller, 2005) – draagt bij aan de ‘toestand’ dat men zich op verschillende organisatieniveaus met ongeveer hetzelfde bezighoudt.

*‘Mensen krijgen wel verantwoordelijkheid, maar ik lees en stuur mee. Ik moet ook wel meelopen met de zaak, ook voor mijn rol naar <naam teamchef> en de zaaksofficier.’ (operationeel specialist C/ teamleider).*

Een tweede aspect dat is verbonden aan de bredere context of condities waarbinnen de politie functioneert, heeft te maken met de verhouding tussen het OM en de politie. Dit punt leiden wij af uit het actieonderzoek in het landelijke researchteam. De ervaringen van teamleiders en rechercheurs gaven de indruk dat officieren van justitie op actieve wijze invulling gaven aan hun gezagsrol: zij zaten er in de regel kort op.<sup>132</sup> Dit wilde zeggen dat ze richting gaven aan allerlei keuzes die in het opsporingsonderzoek werden gemaakt. In het onderzoek naar Satudarah ging het onder andere over het onderzoeken van allerlei actuele incidenten (wel/niet meenemen) en de opbouw van het dossier. Officieren stemden in dit kader geregeld af met onder andere de programmanager en de teamleiders. Deze actieve en soms ook gedetailleerde invulling van de gezagsrol activeert bij hun politieke gesprekspartners (en dit zijn geregeld leidinggevend) een noodzaak om op de hoogte te zijn van de inhoud. Op deze wijze wordt bij leidinggevend een inhoudelijke oriëntatie gestimuleerd. Dit punt kunnen we breder trekken: wij hebben – via de ervaringen van politiemensen – in meer algemene zin de indruk gekregen dat officieren van justitie *een sterk inhoudelijk perspectief* op het politieleiderschap hanteren.

### **Je hebt mijn beste teamleider ervan afgehaald – aantekeningen 11 februari 2017**

*In een van de subteams van het landelijke researchteam – die niet in het primaire domein van het actieonderzoek ligt (andere locatie) – is gedurende de eerste periode van het actieonderzoek veel gedoe (zie ook paragraaf 2.3). Tijdens een gesprek met de teamchef C komen de achtergronden bij deze situatie aan het licht. Het betreft een team dat in 2014 is opgericht en bestond uit een aantal ‘groepen’ (vanuit de betreffende eenheid, een andere eenheid, nieuw aangenomen). De teamleider die aan het team leiding is gaan geven, had – zo geeft de teamchef aan – ‘een enorme staat van dienst’. Vanaf eind 2015 verslechteren de onderlinge relaties in het team (zie ook paragraaf 9.1). Er vinden verschillende conflicten plaats en mensen vertrekken vanwege de situatie uit het team. Uiteindelijk wordt door de teamchef – in overleg met het sectorhoofd – besloten om de teamleider ‘eraf te halen’. De officier van justitie is hier aanvankelijk niet blij mee. Hij had volgens de teamchef gezegd: ‘Jij hebt de beste teamleider die ik ooit heb gehad eraf gehaald.’ Waarop de teamchef had gereageerd met: ‘Nee, ik heb de beste onderzoeksleider eraf gehaald.’*

132 Hierbij kunnen overigens verschillende factoren een rol spelen die onder andere te maken hebben met de specifieke context waarin het landelijke researchteam functioneert (Landelijk Parket, zie ook Lindeman, 2017: 176), maar ook met de mediagevoeligheid. Daarnaast hebben enkele respondenten aangegeven dat er bij officieren soms sprake was van een gebrek aan vertrouwen in de manier van werken van de politie. Door er kort op te zitten, kan onzekerheid worden gereduceerd. Althans, dat is de gedachte.

Het bovenstaande voorbeeld laat zien dat de betreffende officier een inhoudelijk perspectief op de rol van teamleiders hanteert ('onderzoeksleider'): het gaat erom dat een teamleider zorgt voor een goed opsporingsonderzoek, resulterend in een (politie)procededossier. Een officier is logischerwijs minder georiënteerd op de interne dynamiek binnen de politie en de effecten die de bemoeienis van allerlei organisatielagen heeft op het gewenste eigenaarschap van rechercheurs (en anderen). En eveneens niet op de rol die een officier hier zelf in speelt. Maar de effecten op het gewenste eigenaarschap van rechercheurs en operationeel leidinggevenden zijn er wel.

### Effecten van de overlappende gelaagdheid

De conclusie van al het voorgaande is dat er binnen opsporingspraktijken *geen sprake is van een heldere systeemhiërarchie*. Dit uit zich vooral in de aanwezigheid van allerlei niveaus in de organisatie die ten opzichte van elkaar weinig toevoegen. Ze overlappen elkaar eerder dan dat de toegevoegde waarde ten opzichte van elkaar tot uiting komt. Degenen die zich onder in de organisatiehiërarchie bevinden betalen hier de prijs voor. De autonomie van operationele systemen en van rechercheurs (maar ook van operationeel experts) wordt hierdoor aangetast. Professionele ruimte klinkt natuurlijk als een mooi en aantrekkelijk principe, maar wat nu als die ruimte al wordt ingenomen door anderen met een hogere rang? Welke ruimte heeft de werker nog als er zoveel meewerkende voormannen zijn? Er is op basis van het actieonderzoek en literatuur reden om aan te nemen dat de aantasting van de autonomie van de rechercheur *een negatief effect heeft* op de mate waarin zij initiatief tonen. Een operationeel specialist A vertelt het volgende over de effecten van de clusteraanpak op het gebied van OMG op de mate waarin zij initiatief toont:

*'Zoals het nu gaat, maak ik eerder een terugtrekkende beweging in plaats van dat ik mijn nek uitsteek. Het is te groot en te vaag. Het wordt een vergaderstructuur. Ik probeer dan maar op mijn eigen manier de lijntjes aan elkaar te verbinden.'* (operationeel specialist A, recherchekundige, zij-instromer).

Het negatieve effect van de autonomiebeperking op het initiatief dat rechercheurs tonen, doet zich vermoedelijk het sterkst voor in rechercheomgevingen waar wordt gestuurd met minutieuze werkopdrachten. In een dergelijke omgeving kunnen rechercheurs hun bijdrage in het geheel niet meer zien (zie ook Klerks, 2010). *Zij zijn dan een anoniem radartje*. Een marionet waarbij verschillende mensen aan de touwtjes trekken. In dergelijke omstandigheden is betrokkenheid bij het werk lastig vol te houden (Wildschut, 2009). Een manier om hiermee om te gaan, is het maken van de terugtrekkende beweging waarover de recherchekundige in bovenstaand citaat spreekt. In het landelijke researchteam waren er anderen die een vergelijkbare strategie hanteerden.

*'Je moet het jezelf naar de zin maken. Ik zoek het dichtbij. Dingen waarmee ik aan de slag kan. Hier de basis op orde maken. In de rest heb ik het vertrouwen wel verloren.'*

*Als je er veel energie in steekt, heb je jezelf te pakken. Ik wil graag plezier in mijn werk houden.’ (operationeel specialist A, recherchekundige, doorstromer).*

Deze bovenstaande citaten maken duidelijk dat de overlappende gelaagdheid kan bijdragen aan een afname van initiatief. Hoewel de rechercheurs van wie wij bovenstaande citaten hebben opgetekend die indruk zeker niet gaven, ligt (zeker na verloop van tijd) een passieve en afwachtende houding ten opzichte van het opsporingswerk op de loer. In het landelijke researchteam werd over een dergelijke houding ook geklaagd: ‘anderen’ waren passief. Het risico bestaat dat een dergelijke houding – zoals passief – aan mensen wordt toegeschreven (zie ook Spanjersberg et al., 2016): het is dan een eigenschap van bepaalde rechercheurs geworden. Dat is een ontkenning van de rol die de werkcontext speelt: als mensen geen controle over hun situatie ervaren, worden ze passief (Wildschut, 2009). Dit impliceert dat rechercheurs die in hun werkomgeving als passief worden beschouwd zich daarbuiten wel eens een stuk minder passief zouden kunnen gedragen.

*‘Ik zie soms mensen wegduiken van wie ik weet dat ze bij de scouting of voetbalvereniging op de zeepkist staan en van alles naar zich toetrekken.’ (Teamchef).*

Deze teamchef wijst op een concept dat in de literatuur ook wel *expandable selves* wordt genoemd (Walton et al., 2012). Mensen kunnen de kwaliteiten die ze hebben verbreden of versmallen en de werkcontext speelt hier een belangrijke rol in. Wij vermoeden dat het gebrek aan eigenaarschap, initiatief of proactiviteit een uitvloeisel is van rechercheurs die zich op het werk versmallen (*narrowing self*), omdat de werkcontext prikkels bevat die hen eerder tot *versmallen* dan *verbreding activeren*. Leidinggevend binnen de politie zijn naar onze indruk in behoorlijke mate ‘blind’ – en wij bedoelen dit niet verwijtend – voor de invloed die context (vermoedelijk) heeft op het gedrag van rechercheurs.<sup>133</sup> Het is onderdeel van wat Oshry (2007) ‘system blindness’ noemt: het onderschatten van de invloed van de plek die iemand in het systeem heeft op het gedrag dat diegene toont.

### **Het is een mooi onderzoek – aantekeningen 13 juni 2017**

*Na de briefing volg ik een gesprek dat plaatsvindt tussen de twee betrokken teamleiders en het sectorhoofd. Het sectorhoofd was bij de briefing aanwezig om te communiceren over de wisseling van teamchef en de ontwikkeling van vier naar drie teams op betreffende locatie van het landelijke researchteam (zie paragraaf 2.3). Het sectorhoofd geeft aan dat hij Largo – het opsporingsonderzoek met betrekking tot Satudarah – een mooi onderzoek vindt. ‘Als het lukt, schrijf je historie’. Iets later brengt een van de teamleiders naar voren dat de aanpak van het opsporingsonderzoek niet helpt bij het motiveren en eigenaarschap van mensen. Als ik twee maanden later een gene-*

133 De teamchef in bovenstaand citaat is in dat opzicht een uitzondering.

*ralist spreek, zegt hij het volgende: ‘Het diensthoofd zegt dan dat het onderzoek baanbrekend is, maar iedereen denkt alleen maar: “als we maar nooit meer zoiets krijgen”’*

Vanuit de plek van het sectorhoofd in het systeem is deze redenering volkomen begrijpelijk – het onderzoek past in zekere zin ook in de gewenste probleemgerichte oriëntatie (zie hoofdstuk 5) – maar vanuit de plek van rechercheurs in het systeem ziet de werkelijkheid er heel anders uit. Je positie in het systeem bepaalt je uitzicht op de werkelijkheid (Spanjersberg et al., 2016).

Tot slot is het van belang om te wijzen op een ander type effect. Het betreft de andere kant van de medaille: niet waar is te veel van, maar wat ontbreekt? Systeemniveaus 4 en 5 in het model van Beer (1979) zijn binnen opsporingspraktijken onderbezet. De aandacht van velen is gericht op ‘inside and now’ en de aandacht van weinigen is gericht op ‘outside and then’. Als iedereen met het sturen van de operatie bezig is, is de ‘waan van de dag’ per definitie dominant, want wie onttrekt zich dan nog aan de operationele aangelegenheden die zich onvermijdelijk aandienen? De ‘waan van de dag’ is naar onze indruk voor een deel zo dominant doordat ‘outside and then’ geen dominante oriëntatie is. Systeemniveaus 4 en 5 worden ingevuld door eenheidsleidingen, staf, directies en korpsleiding, terwijl Beer (1979) benadrukt dat ieder systeem – ook het operationele systeem – deze functies moet invullen teneinde een levensvatbaar systeem te creëren. Anders blijft de toekomst immers van anderen en de waan van de dag van de operatie, *zonder dat dit bij elkaar komt*.

### **Samenvatting van proposities**

1. Binnen opsporingspraktijken zijn er veel verschillende functie- en organisatieniveaus die min of meer dezelfde systeemfunctie vervullen – dit noemen we overlappende gelaagdheid – en dit draagt bij aan het verminderen van het eigenaarschap dat rechercheurs tonen.
2. De hier bedoelde overlappende gelaagdheid draagt bij aan de dominantie van de ‘waan van de dag’ op verschillende organisatieniveaus en veronachtzaming van de oriëntatie op de omgeving en toekomst binnen de operatie.

### **6.3. Gevolgtrekking: de overlappende gelaagdheid en veranderambities**

Ten aanzien van de ambitie van meer eigenaarschap, betrokkenheid, initiatief (‘proactief’) of vergelijkbare begrippen nemen we als uitgangspunt dat het nastrevenswaardig is. Wij zijn ervan overtuigd dat opsporingspraktijken er baat bij hebben als het eigenaarschap dat politiemensen tonen zo optimaal mogelijk is. De vraag hoe eigenaarschap kan worden bevorderd, is naar ons idee echter de verkeerde vraag. De vraag moet zijn hoe kan worden voorkomen dat eigenaarschap wordt ontmoedigd. Of anders gezegd: hoe kunnen omstandigheden worden gecreëerd waarin opsporingswerkers ‘natuurlijk gedrag’ vertonen (zie ook Wildschut, 2009)? Het is van belang te benadrukken dat meer sturing, om de ‘cultuur van vrijblijvendheid’ tegen te gaan, dan nooit

een oplossing kan zijn.<sup>134</sup> Vrijblijvendheid in gedrag is een effect. Wie dit gedrag probeert te beïnvloeden door de sturing te intensiveren, vergroot de kans op meer vrijblijvendheid. Een oorzaak voor een toestand is dan namelijk een oplossing voor die toestand geworden. En dat zet verder vast.

Terug naar de vraag: hoe kunnen omstandigheden worden gecreëerd waarin opsporingsfunctionarissen ‘natuurlijk gedrag’ vertonen? Het antwoord op deze vraag kan naar ons idee – in ieder geval deels – worden gevonden in het reduceren van de overbezetting op hetzelfde systeemniveau. Dan kan er namelijk meer ruimte ontstaan voor rechercheurs om beslissingen over het opsporingswerk te nemen. Hiernaar gaan we in op verschillende aangrijpingspunten om de overlappende gelaagdheid te reduceren.

### **Ontwikkelen van (beter) samenspel**

Een manier om de overlappende gelaagdheid te reduceren, is het ontwikkelen van het samenspel tussen de verschillende functies binnen een researcheteam. Dit ‘ontwikkelen’ is erop gericht de toegevoegde van iedere functie scherper te definiëren en (vooral) hiernaar te handelen. Om hiertoe te komen, is het van belang om gezamenlijk afspraken te maken (plan), deze afspraken uit te proberen (do), op dit uitproberen te reflecteren (check) en op basis hiervan afspraken bij te stellen en deze weer toe te passen (act). Het kan – afhankelijk van hoe gemaakte afspraken in de praktijk uitwerken – nodig zijn om een dergelijke cyclus een aantal keer te doorlopen.<sup>135</sup> Het is van belang om het beoogde samenspel te ‘doorleven’. Zo was er in de aanvullende dataverzameling een eenheid die, ten behoeve van de (integrale) aanpak van ondermijnende criminaliteit, een ‘game’ had ontworpen die door politie en partners is ‘gespeeld’. Hierdoor werd men zich meer bewust van de eigen rol in de integrale aanpak en de eigen reflexen (bijvoorbeeld: denken in positie in plaats van transactie). Er werd, naast de game, ook geïnvesteerd in de rolopvatting en -invulling van de operationeel specialisten E<sup>136</sup> in het kader van de integrale aanpak.

De manier van veranderen in de betreffende eenheid is het bruggetje naar de centrale boodschap: het ontwikkelen van (beter) samenspel is een leerproces dat begeleiding vraagt. Zoals eerder aangegeven: aan deze begeleiding heeft het bij de invoering van het LFNP ontbroken (zie paragraaf 6.2). En dat is onverstandig in een organisatie waarin posities en onderlinge verhoudingen zwaar tellen. Terug naar het leerproces. Een vraag die zich hierbij voordoet, is wie betrokken moeten worden. Onze ervaring leert dat de ‘systeemgrens’ eerder groter dan kleiner moet worden gemaakt, omdat gedragingen van mensen op elkaar ingrijpen. Dit maakt het actieonderzoek in het regionale researcheteam ook duidelijk: wie wil dat een senior meer in positie komt, zal

134 Zie Huisman et al. (2016a) over de veronderstelde cultuur van vrijblijvendheid binnen de opsporing.

135 In het regionale researcheteam is het – om verschillende redenen – niet gelukt om dit handelingsperspectief op deze wijze toe te passen. Dit is mogelijk een van de verklaringen waarom er weliswaar positieve effecten werden waargenomen, maar deze niet helemaal overeenkwamen met wat was beoogd.

136 Deze werken op het niveau van een sector, zoals een district of dienst. Zij werken naast het sectorhoofd. Voor deze functies geldt hetzelfde als eerder vermeld: de neiging om te doen wat men gewend is (districtschef ‘zijn’ of plaatsvervangend districtschef ‘zijn’).



niet alleen oog moeten hebben voor de ruimte die de operationeel expert geeft, maar ook aandacht moeten besteden aan het gedrag van generalisten ten opzichte van zowel de senioren als operationeel experts. Zo kunnen generalisten bepaald gedrag bij de operationeel expert activeren dat vervolgens de ruimte voor de senior verkleint. Maar ook aan de andere kant van het spectrum: er dient ook aandacht te worden besteed aan de rol die de operationeel specialist B of C en de teamchef spelen. Kortom: de wijze waarop een bepaalde functie wordt vervuld, kan naar ons idee niet worden geïsoleerd van de wijze waarop andere functies worden vervuld. Het hangt met elkaar samen en werkt op elkaar in. Om die reden is het ontwikkelen van (beter) samenspel een leerproces dat participatie van velen vraagt.

Welke afspraken in een dergelijk traject worden gemaakt, maakt eigenlijk niet zoveel uit, zolang de overlappende gelaagdheid binnen opsporingspraktijken afneemt en de toegevoegde waarde ten opzichte van elkaar toeneemt.<sup>137</sup> Bij het maken van afspraken dient deze toegevoegde waarde als uitgangspunt te worden genomen. Systeemhiërarchie dominanter maken en organisatiehiërarchie daaraan ondergeschikt maken. Het LFNP kan hierbij – in zijn bedoeling – bruikbaar zijn. Dit wil concreet zeggen dat de uitgangspunten van het LFNP ook worden nageleefd, zodat de beoogde werking van het LFNP ook praktijk kan worden (zie ook ‘ontwikkelen van ander leiderschap’ in deze paragraaf). De belangrijkste consequentie hiervan is dat de operationeel specialisten B of C niet meer de rol van teamleider vervullen. De leidinggevende lijn wordt ingevuld door de teamchef en de operationeel experts en de operationeel specialisten richten zich onder andere op de ontwikkeling<sup>138</sup> en uitvoering van het vak en het regisseren van de gewenste probleemgerichte manier van werken. In een van de teams in de aanvullende dataverzameling was deze ontwikkeling in gang gezet.

*‘De OS-B zit inhoudelijk op het vak. En dus niet in de sturing. En dat is wat ik om mij heen zie waar andere teams een OS-B als teamleider hebben aangesteld. Ik vind dat niet nodig. Je doet dan je OE’s ook tekort. Ik ben dit ook gewend vanuit de basisteams. De OE’s geven leiding met de teamchef en OS-en ondersteunen op het vakgebied. Dat is echt een andere invulling.’ (Teamchef C, thematische opsporing).*

Tot slot ook een opmerking over wat niet werkt, maar wat wij wel in rechteamts waarnemen: het in kleine kring maken van afspraken en het communiceren van deze afspraken naar alle betrokkenen. Onze ervaring in rechteamts leert dat dit onvoldoende is om het samenspel tussen functies te beïnvloeden. Als een dergelijke manier van veranderen zou werken, dan zou het LFNP op dit moment ook wel beter in de

137 Bij de inhoud van de te maken afspraken moet worden opgemerkt dat deze ook afhankelijk is van de organisatorische context: het karakter van een afdeling (generiek/thematisch), de formatie van de afdeling, het aantal operationeel experts, het aantal locaties et cetera. Het gaat erom te komen tot onderlinge afspraken die scherpte brengen, werkbaar zijn en bijdragen aan de gewenste manier van (samen)werken (met het oog op de taak/ externe opgaven).

138 Ontwikkeling van het vak wil onder andere zeggen: portefeuilles.



praktijk worden gebracht. Kortom: wie effecten in de manier van (samen)werken nastreeft, kan het (collectieve) leerproces niet overslaan.

### **Ontwikkelen en verspreiden van andere manieren van organiseren**

Een andere manier om de overlappende gelaagdheid te reduceren, is het veranderen van de manier van organiseren binnen een researchteam. Een voorbeeld van een andere manier van organiseren is 'scrum'. 'Scrum' is een manier van organiseren die onderdeel is van een breder filosofie op organiseren die 'agile' wordt genoemd (zie Denning, 2018). Medio 2017 is er in het basisteam Arnhem-Zuid gestart met een experiment om 'scrum' toe te passen op de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. Dit experiment is op initiatief van het Q-team in Oost-Nederland en in samenwerking met medewerkers van ICT – waar 'scrum' al werd toegepast – tot stand gekomen (zie ook Van Egmond et al., nog te publiceren). In de zomer van 2017 heeft het Q-team vervolgens een opleiding 'scrum in de opsporing' georganiseerd waaraan ook twee medewerkers van het landelijke researchteam hebben deelgenomen. In de periode die volgde, heeft de 'scrum in de opsporing' zich verspreid naar meer plekken binnen de opsporing, waaronder andere basisteams, districtsrecherches en regionale recherches (zie ook Van Egmond et al., nog te publiceren).

'Scrum in de opsporing' heeft verschillende kenmerken die hier slechts op hoofdlijnen worden behandeld. Hierbij ligt de nadruk op de rol die deze manier van organiseren kan spelen bij het reduceren van de overlappende gelaagdheid. De scrum werkwijze wordt gekenmerkt door een samenstel van drie rollen: product owner, scrum master en teamleden. De product owner fungeert als schakel tussen externe partners (OM, burgers) en het team. Deze product owner is een soort opdrachtgever die – in gesprekken met de teamleden – bepaalt wat er wanneer moet gebeuren en toeziet op de kwaliteit van de geleverde producten. De scrum master begeleidt het proces en bewaakt de prioritering. Het team werkt *zelforganiserend*, wat onder andere wil zeggen dat teamleden betrokken zijn bij het plannen en verdelen van werkzaamheden en een grote mate van autonomie hebben bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Dit is naar ons idee – te midden van alle Angelsaksische (management)taal – de kracht van een werkwijze als 'scrum': het sluit aan bij de natuurlijke stand van mensen. Het neemt de autonomie van het operationele systeem als uitgangspunt. Daar krijg je vermoedelijk verantwoordelijkheidsgevoel voor 'terug'.

'Scrum in de opsporing' bestaat naast principes van zelforganisatie en een daarbij horende rolverdeling uit verschillende andere onderdelen. In dit verband is vooral de kortcyclische werkwijze relevant: het opsporingswerk wordt uitgevoerd in 'sprints'. Een 'sprint' staat voor een periode van een aantal weken (2-4) waarin een bepaalde hoeveelheid werk wordt uitgevoerd. Teamleden kiezen idealiter gezamenlijk welk werk in een sprint wordt opgenomen. Gedurende een sprint zijn er verschillende momenten waarop het team – begeleid door de scrum master – bij elkaar komt, zoals een *daily stand-up* (soort briefing) en een *retrospective* (bijeenkomst na afloop van een sprint om terug te kijken op de onderlinge samenwerking). In het kader van de scrum werkwijze wordt gebruikgemaakt van een zogenaamd 'kanban-bord'. Hierop staan alle taken. Een

taak kan drie statussen hebben: to do, doing en done. Het 'kanban-bord' bord speelt een centrale rol bij de *daily stand-up*.

Onderzoek naar de effecten van de scrum werkwijze bij de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit in (de) twee Arnhemse basisteams geven de indruk dat deze werkwijze positieve effecten heeft op de effectiviteit van de VVC-teams (Ferwerda, 2019). Een van de belangrijkste veranderingen die scrum teweeggebracht heeft, is de overgang naar een zelforganiserend team en deze verandering heeft volgens Ferwerda (2019) een positieve invloed op de teameffectiviteit. In onze woorden en interpretatie: scrum kan helpen om de autonomie van uitvoerende opsporingsprofessionals te vergroten. De sturingsrelatie tussen operationeel expert dan wel operationeel specialist en onderzoeker komt minder centraal te staan. De taakverdeling wordt meer in het team gelegd en wordt transparanter. Kortom: de werkwijze kan de betrokkenen in een ander samenspel brengen en de procesbegeleiding (scrum master) kan het leren van dit samenspel faciliteren. Dit zijn sterke kenmerken van de werkwijze die positieve effecten kunnen hebben.

Bij het voorgaande moet worden beseft dat 'scrum in de opsporing' is ontstaan in de VVC-werkomgeving en de effecten vooralsnog het meest positief lijken te zijn in de werkomgeving waar het is ontstaan: basisteam Arnhem-Zuid (zie Ferwerda, 2019). Het verspreiden van de werkwijze naar andere omgevingen en het (beter) toepasbaar maken van de werkwijze voor andere onderzoeksomgevingen, zoals een districtsrecherche en regionale recherche, verdienen naar onze indruk aandacht. Wanneer de werkwijze die in de VVC-werkomgeving is ontwikkeld niet voldoende aansluit bij andere onderzoeksomgevingen – en de interviews binnen twee districtsrecherches geven deze indruk – ontstaat als vanzelf *cherry picking* (zie ook Van Egmond et al., nog te publiceren): men kiest bepaalde elementen van de werkwijze (zoals het kanban-bord) en laat andere elementen links liggen. Dit doet waarschijnlijk afbreuk aan de effectiviteit van de werkwijze. Het is om die reden aan te bevelen om varianten van 'scrum in de opsporing' te ontwikkelen die beter passen bij districtsrecherches, regionale recherches en de landelijke recherche.

### Ontwikkelen van ander leiderschap

Bij het ontwikkelen van nieuw samenspel worden de onderlinge verhoudingen als uitgangspunt genomen. Dit is vermoedelijk zinvol, omdat gedrag in deze verhoudingen tot stand komt. Het is daarnaast van belang om in te zoomen op de wijze van leidinggeven van degenen die een leidinggevende functie vervullen. Deze wijze van leidinggeven wordt op dit moment gekenmerkt door veel operationele bemoeienis. Een deel van de oorzaken voor deze operationele bemoeienis heeft vermoedelijk betrekking op de eigenschappen en vooral de achtergrond van de persoon die de functie vervult. In het landelijke researchteam waren de operationeel specialisten C bijvoorbeeld veelal gesocialiseerd in een operationeel leidinggevende invulling van hun functie. Zij worstelden met de tegenstelling tussen enerzijds (ambivalente<sup>139</sup>) nieuwe verwachtingen en

139 Hiermee verwijzen we onder andere naar het heen en weer schuiven met leidinggevende taken. Zie paragraaf 6.2.

anderzijds ‘oude’ gewoonten. Naar onze indruk – en we baseren ons hierbij op de aanvullende dataverzameling en andere opdrachten – speelt deze worsteling op meer plekken.<sup>140</sup> Een relevante vraag is welke ondersteuning deze functionarissen (maar ook bijvoorbeeld operationeel experts) krijgen bij het ontwikkelen van ander leiderschap dat meer ruimte laat voor anderen. Deze ondersteuning is naar ons idee beperkt. Het lijkt daarom zinvol hier meer in te investeren. Het gaat namelijk niet vanzelf.

Bij het voorgaande moet worden beseft dat investeren in de ontwikkeling van ander leiderschap bij dezelfde personen geen garantie op succes geeft. Het is ook mogelijk dat sommige personen niet in staat zijn om ander leiderschap te ontwikkelen dan wel dit geen aantrekkelijk idee vinden, omdat de bemoeienis met operationele beslissingen dan afneemt en men dit aspect van het werk juist het meest aantrekkelijk vindt. In die omstandigheden kan het een positief effect hebben om leidinggevend (teamchefs, eventueel operationeel experts) met een sterk operationele voorkeur te vervangen door leidinggevend met een minder operationele voorkeur.

*‘Ik heb behoefte aan leidinggevend die me vertrouwen geven. Ik wil er wel een beetje over kunnen gaan. Wees geïnteresseerd en houd een vinger aan de pols, maar neem het niet over.’ (operationeel specialist A, landelijke researchteam).*

Het gaat dan in het bijzonder om leidinggevend die beschikken over reflectievermogen en inzien wat het effect van het eigen gedrag (functie-invulling) is op dat van anderen.

Volgens Huisman et al. (2016b) is vernieuwing in het leiderschap nodig om de verandering in leiderschapsstijl te realiseren. Dit kan volgens hen betekenen dat er een generatie wordt overgeslagen. Met de noodzaak van verjonging in het leiderschap waren sommigen in het actieonderzoek het eens. ‘We hebben hier geen jonge teamleiders. Je moet jonge mensen als teamleider durven neerzetten.’ (generalist tactische opsporing, landelijke researchteam). Wij twijfelen nog. Het verjongen in het leiderschap kan zeker een manier zijn om meer ruimte te creëren voor uitvoerende professionals. Tegelijkertijd ligt de fundamentele attributiefout ligt op de loer: het overschatten van de invloed van eigenschappen van een individu en het onderschatten van de invloed van context op het gedrag. Het onderschatten van context speelt ook een rol bij het beoordelen van politieleiderschap (zie Davis, 2018). Dat brengt ons op die context.

### **Beïnvloeden van de context**

Hoewel het ontwikkelen van (beter) samenspel, het introduceren van andere manier van organiseren of werken en het investeren in ander leiderschap kunnen bijdragen aan het reduceren van de overlappende gelaagdheid geldt eenzelfde boodschap als in het vorige hoofdstuk: de bredere context drukt vermoedelijk een zware stempel. Aller-

140 Wanneer anderen – zoals een teamchef of een operationeel specialist A (bijv. researchkundige) – naar deze worsteling kijken, dan volgt geregeld de opmerking dat de teamleiders niet zijn geselecteerd bij de reorganisatie. Dat is een weinig waarderende opmerking die ook weinig oog heeft voor hoe het eigen gedrag kan bijdragen aan het gedrag dat een teamleider toont.

lei mensen met een min of meer leidinggevende of sturende functie worden door kenmerken van de context – zoals de inhoudelijke oriëntatie van het OM en de mediagevoeligheid van het opsporingswerk – geprikkeld of geactiveerd om zich met hetzelfde als hun collega's bezig te houden (zie ook paragraaf 6.2).

Een vierde handelingsperspectief is dus het beïnvloeden van de context. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit handelingsperspectief met de nodige beperkingen gepaard gaat. De media- en maatschappelijke gevoeligheid van (een deel van) het opsporingswerk laat zich niet zomaar beïnvloeden. Dit is ook waar de voormalig teamchef in gesprek met de teamleider op wees bij de casus 'is dit nu het nieuwe leiderschap' (paragraaf 6.1): de omgeving dwingt je soms in een functie-invulling die wellicht niet wenselijk is, maar waaraan je ook niet altijd ontkomt. Het is naar ons idee van belang dit te beseffen en het naar elkaar uitspreken kan vermoedelijk ook geen kwaad. Dan is in ieder geval duidelijk waar de (onvermijdelijke) bemoeienis vandaan komt.

Er zijn daarnaast elementen in de context die wellicht meer mogelijkheden tot beïnvloeding bieden. Hierbij denken we dan vooral aan de relatie tussen het OM en de politie. Simpel gezegd: de overlappende gelaagdheid is naar onze indruk voor een deel een uitvloeisel van de verwachtingen die veel (hoofd)officieren van justitie van leidinggevenden van de politie (teamchefs, sectorhoofd, eenheidsleiding) hebben: deze leidinggevenden dienen verstand te hebben van opsporing en op de hoogte te zijn van lopende opsporingsonderzoeken. Deze verwachting is vanuit het perspectief van het OM begrijpelijk, maar heeft binnen de politie niettemin de nodige effecten op onder andere de manier van leidinggeven en sturen en daarmee ook op de autonomie van of ruimte voor rechercheurs. Een OM dat de ontwikkeling van opsporingspraktijken een warm hart toedraagt, zal vermoedelijk *breder dan uitsluitend opsporingsinhoudelijk naar het politieleiderschap moeten kijken*. Daarnaast is het naar ons idee van belang om binnen zowel de politie als het OM los te komen van vanzelfsprekende manieren van denken over welke functionarissen met welke functionarissen 'spreken'. Het gaat om het zijn van gelijkwaardige gesprekspartners en dat is iets anders dan het hebben van een gelijkwaardige positie in de hiërarchie. En daarmee zijn we terug bij het pleidooi van Beer (1979) om veel meer door een transactionele bril dan een positionele bril te kijken.

## 6.4. Overlappende gelaagdheid in beeld



### Overlappende gelaagdheid



- In een rechteam zijn er verschillende functionarissen die zich bezighouden met de aanpak van een opsporingsonderzoek en de operationele (tactische) beslissingen die in dat kader moeten worden genomen.
- In een rechteam wordt het opsporingswerk gestuurd: rechercheurs krijgen meer of minder gedetailleerde werkopdrachten die moeten worden uitgevoerd.
- In een rechteam wenst men geregeld meer verantwoordelijkheid voor en eigenaarschap bij rechercheurs, maar lukt het niet zomaar om dit ook te realiseren.



- Binnen opsporingspraktijken is er sprake van overlappende gelaagdheid: er zijn veel verschillende functie- en organisatieniveaus die min of meer dezelfde systeemfunctie vervullen (operationele sturing) en dit draagt bij aan het verminderen van het eigenaarschap dat rechercheurs tonen.
- De hier bedoelde overlappende gelaagdheid draagt bij aan de dominantie van de 'waan van de dag' op verschillende organisatieniveaus en de veronachtzaming van de oriëntatie op de omgeving en toekomst binnen de operatie.



- De overlappende gelaagdheid kan worden beïnvloed door een (beter) samenspel tussen de verschillende functies te ontwikkelen met meer autonomie. Andere manieren van organiseren kunnen hierbij helpen.
- Het reduceren van de overlappende gelaagdheid is vermoedelijk ook gebaat bij het ontwikkelen van ander leiderschap: meer gericht op het positioneren en bekrachtigen van anderen dan op operationele bemoeienis.
- Het lijkt (waar mogelijk) ook wijs om de context te beïnvloeden: ander politieleiderschap vraagt ook een andere manier van kijken van het OM naar dit politieleiderschap: minder inhoudelijk en minder positioneel.

Figuur 6.1. Overlappende gelaagdheid in beeld

## 7. De functionele ordening in opsporingspraktijken



De centrale hypothese van dit hoofdstuk is dat de functionele ordening in opsporingspraktijken – de organisatorische specialisatie in afzonderlijke disciplines – de samenwerking in werksystemen bemoeilijkt. Dit komt niet alleen door de functionele ordening als zodanig, maar ook doordat er binnen opsporingspraktijken veelal op basis van posities wordt gehandeld. Deze manier van handelen belemmert het organiseren van werksystemen, omdat werksystemen gebaseerd zijn op horizontale in plaats van verticale principes. De huidige ordening in opsporingspraktijken bemoeilijkt vooral een probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit, omdat een dergelijke aanpak – nog meer dan een op een subjectgericht opsporingsonderzoek – baat heeft bij integratie van de bijdragen van de verschillende disciplines (tactiek, informatie, expertise). Deze integratie kan worden verbeterd door in opsporingspraktijken te leren om – dwars op de functionele ordening – werksystemen te organiseren of door de functionele ordening te wijzigen in een meer ‘productiegerichte’ ordening waarin de verschillende bijdragen bij elkaar zijn georganiseerd.

### 7.1. Waarnemingen: over samenwerken

‘Samenwerking’: ook een woord dat met betrekking tot veranderen in opsporingspraktijken (en daarbuiten) veel wordt gebruikt. In het kader van dit hoofdstuk gaat samenwerking over de samenwerking tussen verschillende onderdelen binnen de politieorganisatie. Vooral in het landelijke researchteam stond dit thema hoog op de veranderagenda. Het ging hierbij om verschillende vormen van samenwerking.

#### Samenwerken binnen tactiek

Samenwerking had in de eerste plaats betrekking op samenwerking binnen het landelijke researchteam. De verschillende (tactische) subteams hadden weliswaar een eigen thema of aandachtsgebied (zie paragraaf 2.2), maar volgens de direct betrokkenen in het veranderproces was meer uitwisseling tussen de teams wenselijk. Hierbij werd regelmatig verwezen naar het ‘speelveldconcept’. Bij de vorming van de nationale politieorganisatie is dit concept als uitgangspunt genomen voor de gewenste manier van werken. De kern van dit concept is een onderscheid tussen de beheerorganisatie – de hark van de organisatie – en het speelveld waarop het spel (van probleemgericht werken) wordt gespeeld. Een probleem dat op het speelveld verschijnt, zou moeten worden aangepakt door een tijdelijk team dat qua kennis en kunde is afgestemd op het

probleem dat moet worden aangepakt. In het landelijke researchteam was er bij de initiators van het veranderproces een wens om meer volgens dit concept te werken. De reden hiervoor was niet alleen gelegen in het bij elkaar brengen van de kennis en kunde, maar vloeide ook voort uit de wens om de 'boel wat op te schudden'. Dit was volgens hen nodig, omdat de meeste mensen al geruime tijd werkzaam waren in een (sub)team van zo'n vijftien personen en het dagelijks organisatieleven een bepaalde voorstelbaarheid en gemoedelijkheid kende. En dit werd niet positief gewaardeerd. Gedurende de looptijd van het actieonderzoek kwam de wens van het speelveldmodel geregeld op tafel in gesprekken tussen de direct betrokkenen. Het gesprek verliep iedere keer via een vergelijkbaar patroon. Een van de operationeel specialisten A bracht het idee van het speelveldconcept in, enkele teamleiders reageerden terughoudend, er werd geen expliciet besluit genomen om de huidige situatie te handhaven dan wel het speelveldconcept te proberen en vervolgens verdween het onderwerp van tafel om een tijdje later weer terug te keren.

### **We zijn blij met de sfeer, waarom dat veranderen – aantekeningen 30 maart 2017**

*Vandaag is er een bijeenkomst met het managementteam van het landelijke researchteam en de operationeel specialisten die het verandertraject mede hebben geïnitieerd. De bijeenkomst gaat over de veranderopgave(n) van de afdeling. Via verschillende werkvormen is er gesproken over welke veranderopgaven de betrokkenen zien (met nadruk op het perspectief van de teamleiders). Tegen het einde van de bijeenkomst introduceert een operationeel specialist A het onderwerp 'structuur van de teams'. Hij geeft aan dat het doorbreken van de vaste teamsamenstelling naar zijn idee wenselijk is om zodoende mensen 'uit hun comfortzone te halen'. Twee teamleiders geven aan dat zij dit niet zien zitten. Een van de teamleiders verwijst hierbij naar het begin van de bijeenkomst toen zij hebben gedeeld waar men trots op is. De sfeer in de teams op de locatie kwam hierbij naar voren als punt van trots. Waarom zou je dat willen veranderen? De andere teamleider vult aan: 'Als je mensen uit hun comfortzone haalt, dan lokt dat ook een reactie uit, dat geeft onrust, daar krijg je veel werk van.' Het gesprek valt stil. Men gaat verder.*

Het speelveldconcept is in het landelijke researchteam geen werkelijkheid geworden. Op een gegeven moment is het aantal (sub)teams op de locatie teruggebracht van vier naar drie, omdat formatie werd verschoven naar het thema CTER op een andere locatie. Deze ontwikkeling is aangegrepen om de personele samenstelling van de teams grondiger aan te passen en zodoende 'de boel op te schudden' (zie ook paragraaf 2.3). Dit heeft als consequentie gehad dat een deel van de researchers 'nieuwe', directe collega's heeft gekregen. Het uitvoeren van opsporingsonderzoeken dan wel aanpakken van criminaliteitsproblemen blijft echter plaatsvinden vanuit 'vaste' teams.

### **Samenwerken tussen informatie en tactiek: werkvoorbereiding**

In het landelijke researchteam hadden de veranderambities niet alleen betrekking op de samenwerking binnen de ('tactische') recherche, maar ook en vooral op de samen-

werking met andere onderdelen binnen de eenheid. Het ging hierbij in het bijzonder om de samenwerking tussen de rechercheorganisatie en de informatieorganisatie. In de eerder aangehaalde analyse van de recherchekundigen werd op dit punt geconstateerd dat de weg van informatie naar operatie moeizaam verliep (zie ook paragraaf 2.3). Gedurende het actieonderzoek kwam het punt van samenwerking tussen de rechercheorganisatie en informatieorganisatie onder andere aan het licht bij het thema mensenhandel. Vlak na de start van het actieonderzoek wachtte (een deel van) het betreffende tactische (sub)team op een opsporingsonderzoek. Dit was volgens enkele betrokkenen uit dit team een gevolg van hun afhankelijkheid van de informatieorganisatie om tot concrete opsporingsonderzoeken te komen.

### **Het komt niet door – aantekeningen 20 juni 2017**

*Vandaag werk ik in de teamkamer van een van de subteams van het landelijke researcheteam en voer ik enkele gesprekken. Voorafgaand aan de briefing ben ik met een analist en enkele rechercheurs in gesprek over ‘veranderen’. Een van de rechercheurs geeft aan dat hij het leuk vindt dat twee collega’s op een cursus het licht hebben gezien en leidinggevend ook, maar voor verandering moet je wat hem betreft niet op de teams zijn. Het is goed dat mensen (de twee collega’s) op deze manier doorgroeien – ‘zo hoort het ook’ – maar veranderingen liggen vooral buiten de teams in <plaatsnaam>. Wat zij vooral nodig hebben, zijn interessante onderzoeken. Op allerlei plekken is naar hun idee informatie beschikbaar, maar het komt niet door. De vorming van de Nationale Politie heeft er volgens hen toe geleid dat alles op afstand zit. Voorheen – men bedoelt de kernteams – zat men gewoon bij elkaar. ‘Dat werkte beter’, aldus een van de rechercheurs. Een ander: ‘In de uitleg over hoe het allemaal zou moeten werken, hoor ik allemaal managementtaal. Die taal wil ik niet begrijpen.’*

In bovenstaand gesprek verwoordden de rechercheurs en analist een (gedeelde) ervaring die hun collega later zou aanduiden met ‘aan het einde van de informatietrein staan’.<sup>141</sup> Met de ‘informatietrein’ werd door hen in de eerste plaats verwezen naar de afhankelijkheid van de – door de informatieorganisatie – opgebouwde informatiepositie op het gebied van mensenhandel. Deze informatiepositie is afhankelijk van tal van bronnen, zoals afgeronde en lopende opsporingsonderzoeken, informanten en open bronnen. In de beleving van de betreffende rechercheurs was de informatiepositie op het gebied van mensenhandel binnen de eenheid niet toereikend om te komen tot een aanpak.<sup>142</sup> Dit werd bevestigd in een overleg tussen de rechercheorganisatie en informatieorganisatie dat door de actieonderzoeker werd bijgewoond (zie paragraaf 5.1): in dit overleg werd onder andere duidelijk dat er geen ‘runners’ (voor informanten) op het gebied van mensenhandel waren vanwege de prioriteit die aan CTER en in dit ver-

141 Hierbij speelt mee dat men niet zomaar op eigen initiatief aan de slag mocht gaan (zie paragraaf 6.1).

142 Zie overigens ook het onderzoek van Bokhorst et al. uit 2011 waarin weeg- en projectvoorstellen van de toenmalige Nationale Recherche zijn bestudeerd en onder andere werd geconcludeerd dat de documenten op het gebied van onder andere mensenhandel ‘beperkt van opzet’ waren dan die op het gebied van bijvoorbeeld synthetische drugs.



band mensensmokkel werd toegekend. Tegelijkertijd kreeg de betrokken operationeel specialist A vanuit het expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel (EMM) weleens te horen dat er voldoende signalen waren, maar men de preweegdocumenten geregeld niet kwijtkon. Een dergelijke opmerking verwees weer naar werkvoorbereiding waar signalen moesten worden ‘opgewerkt’ tot concrete voorstellen voor opsporingsonderzoeken.

### **Het is nu nog te veel gescheiden – aantekeningen 11 januari 2017**

*Tijdens mijn kennismakingsgesprek met de teamleider (operationeel specialist C) gaat het onder andere over het aandachtsgebied mensenhandel dat recent aan het team is toegewezen. In het gesprek gaat het onder andere over hoe ‘zaken’ in het team terechtkomen. De teamleider legt uit dat het team werkvoorbereiding een artikel 27 PV maakt (verwijst naar artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering waarin het begrip ‘verdachte’ is gedefinieerd). Het PV gaat vervolgens naar de stuurgroep die prioriteert. De stuurgroep kijkt hierbij onder andere of het PV overtuigend is en of het past binnen de inhoudelijke oriëntatie van het team. Op basis hiervan ‘landt’ een opsporingsonderzoek al dan niet in het team. Het gebeurt ook weleens dat een zaakofficier het PV niet overtuigend genoeg vindt. Het PV moet dan terug naar werkvoorbereiding. De teamleider en teamleden zijn van mening dat het tactische team een rol moet spelen bij de werkvoorbereiding. Het is nu nog te veel gescheiden.*

In een rechteam dat onderdeel was van de aanvullende dataverzameling speelde de kwestie van ‘gescheiden werelden’ tussen werkvoorbereiding en het tactische team ook. Volgens de betreffende teamchef en teamleider waren er problemen in de overdracht van werkvoorbereiding naar de ‘tactische opsporing’. Vooral door rechteamers werd er geklaagd over het uitblijven van (‘mooie’) opsporingsonderzoeken en de kwaliteit van de informatie waarmee zij verder moesten als een opsporingsonderzoek in uitvoering werd genomen. Volgens de teamchef en operationeel specialist was het – in hun ogen – ‘strakke onderscheid’ tussen werkvoorbereiding en tactische opsporing een van de oorzaken voor de problemen die werden ervaren.

### **Samenwerken tussen informatie en tactiek: wegen en sturen**

In de hier bedoelde ‘informatietrein’ en de ‘route’ van informatie naar tactiek spelen stuurploegen een belangrijke rol. In een stuurploeg worden – door werkvoorbereiding opgestelde – projectvoorstellen voor (proactieve) opsporingsonderzoeken behandeld en wordt besloten welke onderzoeken in uitvoering worden genomen. In de context van het landelijke rechteam functioneerde bijvoorbeeld een (tactische) stuurploeg waarin werd bepaald welke opsporingsonderzoeken werden opgepakt en aan welk tactisch team werden toegewezen. Ook het programmaoverleg speelde een rol in de sturing op opsporingsonderzoeken, bijvoorbeeld met betrekking tot de looptijd van onderzoeken en de uit te voeren interventies. In de tactische teams werd er geregeld geklaagd over de aanwezigheid en het verloop van dit proces van wegen en sturen.

**Iedereen moet zijn plasje erover doen – aantekeningen 20 juni 2017**

*Vanochtend sluit ik aan bij de briefing van het subteam van het landelijke recherche-team dat zich onder bezighoudt met het aandachtsgebied mensenhandel. Voorafgaand aan de briefing ben ik met een analist en enkele rechercheurs in gesprek over veranderen in hun eigen werkomgeving. Zij brengen de toewijzing van opsporingsonderzoeken als onderwerp naar voren en geven aan dat ‘iedereen tegenwoordig zijn plasje erover moet doen’. Voorheen was er restinformatie binnen een onderzoek en dan stemde je als team af met de officier en klaar. Nu zijn er allerlei anderen die zich ermee bemoeien, waaronder het programmabureau. Eén van de rechercheurs: ‘Je hebt daardoor niet meer het gevoel dat je controle hebt, dat je erover gaat. Dat was voorheen wel anders, want je genereerde je eigen onderzoeken op een thema.’*

Ook bij andere thema's gaven sommige rechercheurs dat het langs de stuurgroep ‘loodsen’ van een opsporingsonderzoek op basis van onder andere ‘restinformatie’ een heel gedoe was: het duurde lang en succes was niet gegarandeerd (zie ook Van Wijk & Scholten, 2016). Deze ervaring sluit aan bij onderdelen van de data uit de aanvullende dataverzameling. Het betreft in het bijzonder de ervaringen van degenen die betrokken waren bij probleemgerichte benaderingen. Men ervaarde dat de systematiek van wegen en sturen belemmerend werkte voor de manier van werken die men voor ogen had: het snel acteren op basis van informatie over de handel en wandel van criminele netwerken. Het duurde in hun ogen te lang alvorens op basis van informatie tot besluitvorming over de uitvoering van opsporingsonderzoeken werd gekomen en het kon voorkomen dat de onderzoeken ten behoeve van de probleemgerichte aanpak niet zomaar door de stuurgroep werden gekozen.

**Haperingen in de stap van intelligence naar opsporing**

Tijdens de afrondingsfase van dit (actie)onderzoek verschenen de resultaten van een actieonderzoek naar een vernieuwende intelligenciewerkwijze op het gebied van synthetische drugscriminaliteit in Oost-Nederland (Schoenmakers & Mehlbaum, 2019). Het betreft een pilot waarin analisten van politie en partners – in het kader van het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) – uiteenlopende synthetische drugsgelateerde signalen hebben opgepakt en deze hebben geanalyseerd teneinde een meer diepgaand inzicht te verkrijgen in de synthetische drugscriminaliteit. De losse waarnemingen, die betrekkingen hebben op verschillende schakels in de keten van synthetische drugscriminaliteit (zie ook Tops et al., 2018), zien analisten als puzzelstukjes waarmee zij verschillende puzzels reconstrueren, die onderling ook weer verbonden kunnen zijn (Schoenmakers & Mehlbaum, 2019: 84). De analisten leveren diverse informatieproducten op, waaronder zogenaamde preweegdocumenten om te komen tot opsporingsonderzoeken. Een van de voornaamste knelpunten die de analisten ondervinden, is dat opvolging van deze producten nauwelijks plaatsvindt. Anders gezegd: de gecombineerde inzichten en verbanden die de analisten in de pilot hebben gepresenteerd, hebben (tot dusverre) nauwelijks tot opsporingsonderzoek geleid. ‘De analisten hebben ervaren dat de dynamische *analyzewerkwijze* ‘vertraagd’ wordt wan-

neer bestaande structuren gebruikt worden in het ‘wegzetten’ van informatievragen, signalen of informatieproducten. De klassieke route van informatieorganisatie naar weeg- en stuurgroepen duurt lang en informatieopdrachten of preweegs sneuvelen... Terwijl de analisten door alle ervaren vertraging en verzanding geneigd zijn om zelf ingangen te gaan zoeken, geven deelnemers vanuit het OM en de informatieorganisatie van de politie aan dat coördinatie op de *routing van signalen* en het inzetten van bestaande lijnen toch wenselijk is.’ (Schoenmakers & Mehlbaum, 2019: 69).

De ervaringen van de analisten in de pilot komen overeen met de ervaringen van rechercheurs aan wie het thema mensenhandel was toebedeeld. Deze rechercheurs waren – zoals eerder aangegeven – aan het wachten op opsporingsonderzoeken. Zij hadden gedurende de looptijd van het actieonderzoek op verschillende momenten te weinig (interessant) opsporingswerk te doen en dat leidde tot ontevredenheid en bij een enkeling overigens ook tot een gevoel van schaamte.<sup>143</sup> Men was zeer kritisch: er zijn rechercheurs die tijd hebben en mooie onderzoeken willen doen en er is (vermoedelijk) ergens aanbod, maar het komt niet bij elkaar, want er zit een laag van overleg tussen die niet werkt. Hoewel de meeste rechercheurs bleven wachten op nieuwe opsporingsonderzoeken, waren er ook rechercheurs die zelf initiatief namen om hun doel (opsporingsonderzoeken) te bereiken. En hier komt de overeenkomst met de ervaringen van de analisten in de aangehaalde pilot: ook zij werden ‘teruggefloten’ en gewezen op welke routing binnen de organisatie ‘hoort’.

### **Dit staat precies in Handelen naar waarheid – aantekeningen 2 mei 2017**

*Vandaag heb ik met een teamleider en twee operationeel specialisten een gesprek over ‘vernieuwend werken’: de gewenste ontwikkeling naar meer probleemgericht werken (zie ook paragraaf 5.1). Het idee is om deze veranderopgave toe te passen op het aandachtsgebied mensenhandel en te kijken of het lukt om meer probleemgericht te werken. Er ontstaat al snel een discussie over het gebrek aan informatie en het uitblijven van een concreet opsporingsonderzoek. Op een gegeven moment zegt een van de operationeel specialisten: ‘Je moet gewoon de vloer pakken en aan de slag gaan, bijvoorbeeld bij de AVIM’s langsgaan om te kijken wat er ligt’. De teamleider reageert: ‘Dat moeten wij niet doen, maar de informatieorganisatie’. De operationeel specialist: ‘Dit staat precies in Handelen naar waarheid, naar elkaar wijzen. Je kunt ook zeggen: wij gaan langs de AVIM’s en aan info vragen: “Ga je mee?”’. De andere operationeel specialist brengt in dat er allerlei bypasses moeten worden georganiseerd, omdat de organisatie die staat niet werkt. ‘Op papier klopt het allemaal’. De operationeel specialisten*

143 Hierbij moet worden opgemerkt dat zich gedurende het actieonderzoek ook perioden voordeden waarin er ineens opsporingsonderzoeken binnenkwamen, de rechercheurs volop aan de slag gingen en de onvrede naar de achtergrond verdween. Zoals in augustus 2017 toen de val van de Hansa markt op het darkweb leidde tot verschillende opsporingsonderzoeken naar ‘vendors’ die actief waren op de Hansa markt. Een operationeel specialist A deelde zijn ervaringen: ‘Iedereen is weer positief. Er is weinig gezeur meer. Het zijn leuke zaken... We zijn 24 uur achter elkaar door in actie geweest. Dan leven we op.’

*houden het idee om de AVIM's langs te gaan wel vast, maar een merkt ook op: 'Op een gegeven moment moeten we wel mandaat hebben'.*

De rode draad in het bovenstaande is dat politiemensen in opsporingspraktijken – rechercheurs en analisten – geregeld ervaren dat de overleg- en beslisstructuren niet werken op een manier die aansluit bij wat zij wensen en als logisch beschouwen. Men begrijpt de gang van zaken niet meer. Dit betreft niet alleen het proces van wegen en kiezen, maar ook de verantwoording die plaatsvindt in de overlegstructuren die zich 'boven hun hoofd' bevinden.<sup>144</sup>

*'Ik vind het heel vreemd. Bij de Regionale Stuurgroep Opsporing is het gebruikelijk dat de teamchef over mijn zaak vertelt. De teamchef moet van tevoren door mij worden gebriefd en komt met vragen terug die ik vervolgens weer moet beantwoorden.'*  
(operationeel specialist A, thematische opsporing).

### **Samenwerken tussen informatie en tactiek: gebruik van analyses**

Een laatste aspect van de samenwerking tussen informatie en tactiek heeft betrekking op de samenwerking tussen mensen die analyseren en Rechercheren binnen het kader van bepaalde opsporingsonderzoeken en probleemgerichte aanpakken. Het gaat dan onder andere over analisten van de afdeling Analyse en Onderzoek van de informatieorganisatie en rechercheurs in tactische teams. In de afdeling Analyse en Onderzoek werken hoofdzakelijk medewerkers die zich bezighouden met het uitvoeren van verschillende typen analyses (zie ook Inspectie JenV, 2019a; Reijneveld, 2017). Het betreft onder andere operationele analyses (op zaaksniveau: zaakanalisten) en tactische analyses (op fenomeenniveau: veiligheidsanalisten).

In het landelijke researchteam waren zaakanalisten veelal werkzaam op dezelfde werkplek als de rechercheurs. Deze analisten werkten samen met rechercheurs aan een opsporingsonderzoek en waren in het bijzonder verantwoordelijk voor het structureren en interpreteren van de informatie in het onderzoek (zie ook Inspectie JenV, 2019a). Een deel van deze analisten had vanwege de reorganisatie een ander 'thuis' in de organisatiestructuur gekregen: zij waren 'beheersmatig' geen onderdeel meer van het tactisch team, maar van de informatieorganisatie. Dit werd niet positief gewaardeerd, want zij hadden binding met het tactisch team en niet of minder met de collega's en chef van de informatieorganisatie die op andere locaties werkten.

Medewerkers die tactische (of strategische) analyses uitvoerden, bevonden zich op fysieke afstand van de tactische teams (zie ook Inspectie JenV, 2019a). De data geven de indruk dat bijvoorbeeld fenomeenanalyses meer werden gedeeld in de coördinerende overlegcircuits (cluster, maar ook stuurgroepen) dan met rechercheurs. Er was een wens van meer verbinding en soms ook een verlangen naar de tijd van de kernteams (zie 'Het komt niet door'). Ook in het regionale researchteam speelde deze wens.

144 Zie ook paragraaf 6.3 over het verschil tussen gelijkwaardigheid in transactionele zin en gelijkwaardigheid in positionele zin.

### Er is weinig verbinding met analyse – aantekeningen 10 augustus 2017

*Vandaag sluit ik aan bij verschillende overleggen over opsporingsonderzoeken in het regionale rechercheteam en spreek ik terloops uiteenlopende mensen. Zo spreek ik met een senior tactische opsporing over het reilen en zeilen van de afdeling. Een van de punten die hij aandraagt, is dat er weinig verbinding is met analyse. In het team werkt één ‘echte’ analist en daarnaast is er een rechercheur die af en toe wat analyses uitvoert. Er worden op zijn best operationele analyses gemaakt, maar het ontbreekt aan tactische en strategische analyses.*

De ervaren problemen met de verbinding tussen veiligheidsanalisten en rechercheurs in het regionale rechercheteam en landelijke rechercheteam zijn niet uniek.<sup>145</sup> In de aanvullende dataverzameling kwam dit thema ook met enige regelmaat naar voren, in het bijzonder in casuïstiek over probleemgerichte benaderingen. Zo vertelde een projectleider van de politie het volgende: ‘Het opsporingsteam wil heel concreet informatie vanuit het perspectief van eigen onderzoeken. DRIO komt dan met een intelligencebeeld met de boodschap “vanuit dit beeld kun je werken”. Het opsporingsteam kijkt ernaar en zegt dan: “dit is niet concreet genoeg”. Ook ander onderzoek in binnen- en buitenland laat zien dat het geregeld gescheiden werelden zijn en de samenwerking tussen veiligheidsanalisten en rechercheurs moeizaam kan verlopen (zie bijvoorbeeld Bacon, 2016; Belur & Johnson, 2018; Den Hengst, 2014; Den Hengst et al., 2015; Inspectie JenV, 2019a; James, 2013; Manning, 2008; Van Wijk & Scholten, 2016). De rode draad hierbij is vooral dat (tactische en strategische) analyseproducten beperkt worden gebruikt in opsporingspraktijken.

*‘... the detectives rarely collaborated with analysts on knowledge production or integrated analysis into their investigative work. They worked in a tactically focused environment and would usually discount intelligence concerned with enhancing a deeper understanding of crime and disorder issues as having little relevance to operational policing. When they did use analytical products it was generally to initiate operations and provide further support for established investigative practice. In consequence, the police were not utilizing the potential of intelligence analysts, who could make significant contributions to reducing drug-related harms by producing analytical products to inform tactical resolutions and by evaluating the impact of enforcement interventions.’ (Bacon, 2016: 165).*

### Werken in clusters als oplossing voor fragmentatie

In het landelijke rechercheteam werd getracht om de verbinding tussen informatie en recherche te verbeteren door te werken in ‘clusters’. Een cluster wordt hierbij beschouwd als een combinatie van tactiek, informatie en expertise. Met expertise wordt

<sup>145</sup> In het districtsrechercheteam is dit onderwerp minder als een thema naar voren gekomen, wat niet wil zeggen dat het daar niet speelde. Onderzoek van Inspectie JenV (2019a) geeft de indruk dat men binnen een districtsrecherche nauwelijks een beroep kan doen op (operationele en tactische) analyses. De analysecapaciteit wordt vooral ingezet voor de regionale recherche.

verwezen naar specialistische kennis die nodig dan wel wenselijk kan zijn bij de aanpak van opsporingsonderzoeken en criminaliteitsproblemen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan een chemicus bij de aanpak van synthetische drugs of een arabist/Midden-Oostendeskundige bij de aanpak van CTER. Dergelijke experts kunnen zowel binnen<sup>146</sup> als buiten de politieorganisatie werkzaam zijn.

Gedurende het actieonderzoek was vorming van clusters een actuele opgave voor onder andere de teams op het gebied van OMG, mensenhandel en CTER. Wat het vormen van een cluster inhield, verschilde tussen de verschillende thema's. Er waren op hoofdlijnen twee varianten. In de eerste variant had een cluster het karakter van het fysiek bij elkaar werken van medewerkers uit de verschillende organisatieonderdelen, inclusief een vorm van operationele sturing.

### **Wie is de baas – aantekeningen 1 november 2017**

*Tijdens het actieonderzoek vindt er voor een van de tactische (sub)teams een verandering in de manier van organiseren plaats. Het betreft een team dat valt onder de teamchef, maar dat werkt op een andere locatie dan waar het actieonderzoek plaatsvindt. De verandering in de manier van werken is een uitvloeisel van de wens om te werken in clusters van tactiek, informatie en expertise (zie paragraaf 2.2). De cluster vorming op het betreffende thema houdt (op dat moment) in dat de medewerkers van het tactische team en van de informatieorganisatie (informatieknooppunt) fysiek bij elkaar gaan zitten en operationeel worden aangestuurd door een 'senior operation officer'. De beheersmatige aansturing blijft zoals deze was, wat betekent dat de teamchef verantwoordelijk is voor de medewerkers van het tactische team. Na overleg tussen de dienstleidingen wordt besloten dat de rol van 'senior operation officer' wordt vervuld door een leidinggevende van de informatieorganisatie. De teamchef van het tactische team wordt hier achteraf over geïnformeerd. Hij is teleurgesteld en boos over de gang van zaken. De 'senior operation officer' gaat – vanuit het perspectief van de teamchef – voortvarend aan de slag met het vormen van het cluster, maar zonder overleg. Het leidt tot frictie. In een eerste gesprek met de teamchef laat de 'senior operation officer' hem weten dat hij de baas is.<sup>147</sup>*

In de tweede variant stond 'cluster' voor het organiseren van (meer) afstemming tussen tactiek, informatie en expertise door middel van overleg. Ten behoeve van de aanpak van OMG en mensenhandel ontstonden nieuwe overlegstructuren of werden bestaande overlegstructuren uitgebreid. De deelnemers aan deze overleggen hadden veelal een leidinggevende functie. In de beginfase was het overleg tussen de betrokkenen erop gericht om te komen tot definiëring van het probleem of vraagstuk, het in kaart brengen van het veld met stakeholders en dergelijke. Hierbij werd gebruikgemaakt van een format met vragen. De meerwaarde van de nieuwe of uitgebreide(re) overleggen werd

<sup>146</sup> Zo heeft de Dienst Landelijke Recherche een team Expertise en Wetenschap.

<sup>147</sup> Dit is gebaseerd op gesprekken met de teamchef. Met de betreffende 'senior operation officer' heeft geen gesprek plaatsgevonden.

in deze fase niet door iedereen ervaren. Een operationeel specialist C (teamleider): ‘Het wordt logger, met extra vergaderingen. Je schiet je doel voorbij. Als je weggaat, is het toch de vraag “wie gaat nu wat doen?”’ In paragraaf 6.2 is al aangegeven dat sommige uitvoerende rechercheurs ook de indruk hadden dat het clustergericht werken vooral resulteerde in een vergadercircuit waarin de ruimte voor hun participatie eerder af- dan toenam.

## 7.2. Interpretaties: de functionele ordening in opsporingspraktijken

Op basis van de vorige paragraaf kunnen de waarnemingen op het gebied van samenwerking in opsporingspraktijken als volgt worden samengevat:

- Samenwerking vindt eerder plaats binnen het eigen researchteam dan tussen researchteams: het speelveldmodel is (in ieder geval in de drie researchteams) geen werkelijkheid geworden.
- Samenwerking tussen de informatieorganisatie en rechercheorganisatie verloopt moeizaam. Dit heeft uiteenlopende consequenties, zoals een gebrek aan opsporingsonderzoeken op bepaalde thema’s (perspectief tactiek) of een gebrek aan opvolging van analyses (perspectief informatie).
- Uiteenlopende opsporingsfunctionarissen ervaren de gang van zaken op het gebied van wegen en sturen als een belemmering in de uitvoering van hun werk. De voornaamste belemmering is dat het (te) lang duurt alvorens informatie tot actie leidt, als het al zover komt.

*Hoe kunnen we deze waarnemingen begrijpen?*

### Stabiliteitssysteem en werksysteem

Bij het formuleren van voorlopige antwoorden op deze vraag hebben we gebruikgemaakt van het systeemdenken. Op basis van het systeemdenken kan een onderscheid worden gemaakt tussen werksystemen enerzijds en stabiliteitssystemen anderzijds (zie Vermaak, 2017).

Met de term werksysteem wordt verwezen naar het geheel van actoren, werkprocessen en objecten waarmee iets in de taakuitvoering tot stand wordt gebracht (zie bijvoorbeeld Hoebeke, 1994). De grens van een werksysteem wordt bepaald door de klus die moeten worden geklaard: iedereen die een (directe) bijdrage levert – binnen en buiten de organisatie – kan worden beschouwd als onderdeel van het werksysteem. Kenmerkend voor een werksysteem is dat dit systeem tijdelijk is: een werksysteem houdt op met bestaan zodra de klus erop zit. Omdat mensen parallel aan verschillende klussen kunnen werken, kunnen zij lid zijn van verschillende werksystemen.

Met de term stabiliteitssysteem wordt verwezen naar de organisatiestructuur en de ‘hokjes’ die hierin zijn aangebracht. In een stabiliteitssysteem staan niet de transacties – de bijdragen die worden geleverd aan de klus – centraal, maar de posities. Een stabiliteitssysteem geeft mensen een thuisplek in de organisatie: je bent ergens onderdeel van. In een stabiliteitssysteem is de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en



bevoegdheden leidend: je hebt een eigen verantwoordelijk die het liefst zo min mogelijk overlapt met die van anderen. Een stabiliteitssysteem heeft in principe een permanent karakter. Althans, tot de volgende reorganisatie plaatsvindt.

Tabel 7.1. Stabiliteitssysteem en werksysteem (mede gebaseerd op Vermaak, 2017)

Stabiliteitssysteem	Werksysteem
De structuur is permanent (tot de volgende reorganisatie).	Een activiteitsstelsel bestaat zolang je een klus klaart, daarna houdt die op.
Je zit er in eenje of hebt er een van. Het geeft je een thuisplek in de organisatie.	Je zit er in vele of hebt er vele van. Het geeft je de ruimte om iets met anderen te bereiken.
Je lidmaatschap als medewerker is vaak jaren vast in een afdeling. Hiërarchie bepaalt de besluitvorming.	Je lidmaatschap bij een klus is tijdelijk, tot jij er geen rol meer in speelt. Coproductie bepaalt de besluitvorming.
Je krijgt een eigen verantwoordelijkheid. Je hebt een helder takenpakket waarvoor jij bevoegd bent en anderen niet.	Je neemt samen verantwoordelijkheid. Je deelt en spreidt rollen, opdat je de klus aankunt. Dit verschuift onderweg.
Denken en doen zijn vaak gescheiden en dat werkt zolang het om simpele zaken gaat. Beleid, plannen en uitvoering zitten op verschillende plekken.	Denken en doen kunnen niet gescheiden zijn, want je de leert de klus pas echt kennen door eraan te werken. Denkers en doeners werken continu samen.

De indeling van de ‘hokjes’ in een stabiliteitssystemen kan in essentie op basis van twee invalshoeken plaatsvinden (Van Hoogetem, 2019): een functionele indeling en een productiegerichte indeling. Dit onderscheid komt uit de moderne sociotechniek en is een basisonderscheid bij het ordenen van systemen. De functionele indeling gaat uit van specialisatie van activiteiten op basis van gelijksoortigheid, terwijl de productiegerichte indeling uitgaat van integratie van activiteiten rondom een bepaald ‘product’. Een algemene wet hierbij is dat een productiegerichte ordening beter presteert wanneer er veel dynamiek in de omgeving van het systeem aanwezig is.<sup>148</sup> De gedachte is: hoe meer je activiteiten die voor een klus nodig zijn ‘bij elkaar houdt’, hoe beter je kunt inspelen op allerlei verrassingen en verstoringen. Deze gedachte vloeit voort uit de aloude systeemwet van Ashby (1958): *de wet van vereiste variëteit*. De kern van deze wet is dat een systeem, wil het effectief functioneren, moet beschikken over evenveel variatiemogelijkheden als de variatie waarmee het systeem te maken heeft. Inspelen op de omgeving lukt echter alleen als het systeem beschikt over voldoende interne regelcapaciteit, wat wil zeggen dat er relatief autonoom beslissingen kunnen worden genomen over bijvoorbeeld de concretisering van doelen, de verdeling van taken, het gebruik van methoden en dergelijke (zie ook Kuipers & Van Amelsvoort, 2010). Dit punt is in het vorige hoofdstuk ook aan de orde geweest.

148 Bij het duiden van dynamische omgevingen wordt vaak gebruikgemaakt van VUCO: volatiliteit, onzekerheid, complexiteit en ambiguïteit (zie Hoogetem, 2019).



## De functionele ordening in opsporingspraktijken

Op basis van de theorie kunnen we stellen dat binnen opsporingspraktijken *een functionele ordening dominant is*. Dit is zichtbaar in de organisatiestructuur, bijvoorbeeld in het onderscheid tussen recherche en informatie of het onderscheid tussen recherche en rechercheondersteuning (denk aan observatiecapaciteit). De functionele indeling blijkt ook uit de data, in het bijzonder in de data over het landelijke rechteam (zie paragraaf 7.1): er zijn organisatieonderdelen die criminaliteitsproblemen analyseren, er zijn organisatieonderdelen die (recherche)werk voorbereiden, er zijn organisatieonderdelen die werk uitvoeren, er zijn organisatieonderdelen die de uitvoering van dat werk ondersteunen. De huidige – dominant functionele – indeling is een uitvloeisel van de meest recente organisatie: de vorming van de nationale politieorganisatie.<sup>149</sup> Onze hypothese is dat de functionele indeling of ordening de samenwerking binnen opsporingspraktijken bemoeilijkt, omdat het veel moeite kost om vanuit de functionele indeling werksystemen te vormen. Dit heeft vooral, maar zeker niet alleen, voor een meer probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit nadelige consequenties. De reden hiervoor is dat een probleemgerichte aanpak in de regel om een intensieve samenwerking tussen onder andere informatie, tactiek en (andere) expertise vraagt.<sup>150</sup> Als deze disciplines niet zijn verbonden, wordt een probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit minder waarschijnlijk.

### We zijn opgebouwd als een traditionele recherche – aantekeningen 2 mei 2017

*Een van de veranderopgaven die door het managementteam van het landelijke rechteam is geformuleerd, heeft betrekking op 'vernieuwend werken'. Hiermee wordt in dit verband bedoeld: het breed bestrijden van criminaliteit met behulp van tactiek, informatie en expertise. Deze 'vernieuwende' werkwijze kan worden gecontrasteerd met de huidige werkwijze die volgens de betrokkenen binnen het landelijke rechteam dominant is: zaaksgericht opsporen door een tactisch team. Met de operationeel specialist C (teamleider) en twee operationeel specialisten A spreek ik over de mogelijkheden om het aandachtsgebied dat is geland binnen hun team op een probleemgerichte wijze te benaderen. De teamleider (operationeel specialist C) benadrukt dat er op een gegeven moment wel een onderzoek moet komen (zie ook paragraaf 5.1). 'Als je aan de club een fenomeen voorlegt, moet je ze wel een onderzoek geven. Je moet ze in de opsporing laten... Je blijft ermee zitten dat we zijn opgebouwd als een traditionele recherche.' Hij verwijst naar ervaringen in het verleden toen hij onderdeel uitmaakte van een fenomeenteam. 'Daar werkte ook wetenschappers en*

149 Dit wil overigens niet zeggen dat er in het regionale politiestel geen functionele indelingen waren. Er was vooral meer variëteit in indelingen.

150 Het 'onder andere' in de zin is van (groot) belang. Binnen de grenzen van de politieorganisatie kunnen onder andere basisteams een belangrijke bijdrage leveren aan de probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Deze bijdrage ontbreekt in dit (actie)onderzoek. Dit is onder andere het gevolg van onze focus op rechteams. In het actieonderzoek zijn we de bijdrage van de basisteams niet of nauwelijks tegengekomen en ook in de literatuur had deze bijdrage geen dominante plek. Zie bijvoorbeeld wel: Mehlbaum & Schoenmakers, 2019.

*fenomeenonderzoekers. Zo'n team had een hele andere samenstelling dan een tactische club nu.'*

De aanwezige organisatorische splitsingen tussen (onder andere) werkvoorbereiding en werkuitvoering en tussen rechercheurs en analisten moeten naar ons idee worden begrepen als uitvloeisel van het onderscheid tussen recherche en informatie. Dit onderscheid in de manier van kijken naar opsporingspraktijken heeft, als gevolg van (de invoering van) het concept IGO, steeds meer nadruk gekregen (zie paragraaf 3.4).<sup>151</sup> Dit concept heeft het straatperspectief op opsporing in de kaart gespeeld, omdat het onderscheid tussen informatie en recherche impliceert dat het bij Rechercheren blijktbaar om iets anders draait dan om informatie (zie ook paragraaf 4.3).

*'De onderwaardering van onze schatkist is een direct gevolg van de misvatting waar het bij het recherchewerk om draait: het benutten van de opgebouwde informatiepositie. Het belang van veredeling en interpretatie van gegevens wordt wel met de mond beleden, maar volstrekt onvoldoende toegepast. Veel rechercheurs verkeren in de veronderstelling dat het doorploegen en begrijpen van gegevens niet gewoon Rechercheren is, maar analyseren. En, het woord zegt het al, dat is dus het werk dat kan worden uitbesteed aan de analist in het team – iemand die ongevraagd het alleenrecht krijgt toebedeeld op het echte uitzoekwerk en het creëren van overzicht in de zaak.'* (Princen, 2015: 187).

Een opvallend gegeven is dat in de visie op IGO uit 2001 het volgende tussen haakjes is opgenomen: '(Opgemerkt moet worden dat uiteraard grote delen van het informatie- en opsporingsproces met elkaar verweven zijn. Echter, voor de duidelijkheid worden zij in deze visie expliciet van elkaar onderscheiden).' (Stuurgroep IGO, 2001: 14). In de ruim vijftien jaar na het verschenen van dit visiedocument lijkt deze nuancering steeds verder uit beeld verdwenen. De gedachte dat het zinvol is om het informatieproces en opsporingsproces van elkaar te onderscheiden, heeft steeds vastere voet aan de grond gekregen. Het onderscheid als zodanig is genormaliseerd. Dit is onder andere zichtbaar in de taal die door de betrokkenen in opsporingspraktijken wordt gebruikt.

### **De normalisering van het onderscheid: taalgebruik**

Het eerder aangehaalde actieonderzoek naar een innovatieve intelligenciewerkwijze biedt op het gebied van de normalisering veel inzicht (Schoenmakers & Mehlbaum, 2019). In de publicatie over dit actieonderzoek komen analisten veelvuldig aan het woord. In hun formuleringen is naar ons idee zichtbaar hoe het onderscheid tussen informatie en tactiek – sommigen spreken zelfs over 'intelligence' en 'opsporing' – is genormaliseerd. De voornaamste frustratie van de analisten heeft betrekking op het

151 Wij vermoeden overigens dat het onderscheid tussen 'recherche' en informatie ook vanuit een straatperspectief op opsporing kan worden begrepen (zie paragraaf 4.2). In een straatperspectief wordt recherchewerk namelijk beperkt beschouwd als 'informatiewerk'; een onderscheid tussen informatie en recherche is vanuit een dergelijk perspectief niet opmerkelijk.

gebrek aan opvolging. Zo vertelt een analist: 'Waar we nu elke keer tegenaan lopen is dat stukje, van informatiepakketje naar een interventie. Daar stukt het elke keer.' (Schoenmakers & Mehlbaum, 2019: 68). De actieonderzoekers vermelden hierbij dat de opvolging die wordt gewenst deels informatie-georiënteerd is en deels betrekking heeft op een opsporingsinterventie. Er worden verschillende oorzaken aangehaald voor het gebrek aan opvolging, waaronder de route van informatieorganisatie naar de rechercheorganisatie en de wijze waarop informatieproducten worden 'weggezet' en signalen 'landen'.

De bovenstaande formuleringen moeten naar ons idee worden begrepen tegen de achtergrond van het genormaliseerde onderscheid tussen informatie en tactiek in het denken over informatiegestuurd werken. Het is volgens ons van belang om dit denken *te problematiseren*. De voornaamste reden hiervoor is dat het onderscheid tussen opsporingsinterventies en informatie-interventies een bedenkelijke logica heeft, omdat opsporingsinterventies (grotendeels) het karakter hebben van informatie-interventies.<sup>152</sup> In het spreken over informatie en tactiek gaat het volgens ons voortdurend over (onder andere) verschillen in actualiteit van informatie, het type informatie, het abstractieniveau, de tijdshorizon, de vergaringsmethode en bevoegdheden die worden ingezet, maar deze verschillen nemen niet weg dat het *in essentie allemaal over informatie gaat*.<sup>153</sup>

### Een ander voorbeeld: werkvoorbereiding

In een onderzoek naar intelligentegestuurd opsporingswerk wordt over de stap van projectvoorbereiding naar recherche het volgende opgemerkt (Bokhorst, 2011: 26). 'De stap naar rechercheren (of beter gezegd naar de inzet van opsporingsmiddelen om meer informatie te vergaren) wordt ingegeven door de behoefte om over meer actuele informatie over de subjecten te beschikken dan op dat moment voorhanden is.' *Het 'beter gezegd' is in deze zin essentieel*, omdat de indeling in de politieorganisatie – de stap van de informatieorganisatie naar de rechercheorganisatie – de indruk kan geven dat de aard van de activiteit verandert en dat is geenszins het geval: een stuurgroep die besluit om op basis van een projectvoorstel een opsporingsonderzoek te starten, besluit eigenlijk om door te gaan met het verzamelen van informatie (over de betreffende subjecten).<sup>154, 155</sup> Het proces-verbaal wordt vervolgens door de informatieorganisatie

152 Zie bijvoorbeeld de reconstructie van een moordonderzoek in de criminele woonwagenwereld (Van Leiden et al., 2014). Er worden onder andere elf bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB-middelen) ingezet die (logischerwijs) allemaal zijn gericht op het verzamelen van informatie. Waar zouden ze anders op gericht moeten zijn?

153 Dit met uitzondering van enkele interventies, in het bijzonder een aanhouding.

154 Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het wettelijke regime waaronder die informatieverzameling plaatsvindt, kan wijzigen (grondslag voor bevoegdheden).

155 Wij citeren Van Wijk & Scholten (2016: 52) over het actueel maken van projectvoorstellen die vanwege de lange route tot besluitvorming zijn verouderd. 'Het "actueel maken" van deze informatie (opnieuw tappen, bronnen natrekken, informanten inzetten) is erg kostbaar en daardoor minder interessant, waardoor projectvoorstellen niet worden doorgevoerd naar de stuurgroep.'

‘doorgegeven’ aan de rechercheorganisatie, die weer enigszins opnieuw begint, omdat 1) de rechercheurs (geregeld) niet betrokken zijn geweest bij de informatievergaring die al heeft plaatsgevonden, en 2) de informatievergaring die heeft plaatsgevonden (geregeld) al van enige tijd geleden is (zie ook vervolg).

De samenwerkingsproblemen tussen informatie en tactiek die zich in de pilot en op allerlei andere plekken manifesteren, kunnen ook worden uitgelegd als *de aanwezigheid van twee gescheiden domeinen van informatieverzameling*. Ieder domein heeft een eigen oriëntatie, (deels) eigen systemen en gegevens en eigen methoden. Problemen worden ervaren wanneer de een (informatie) iets bij de ander (tactiek) naar binnen wil brengen en de ander vervolgens zegt: “Ik ben zelf al bezig, maar dan net iets anders, val me niet lastig, jouw informatie verstoort mijn eigen proces van informatieverzameling”.<sup>156</sup> Maar ook wanneer de een (tactiek) een opdracht heeft gekregen (mensenhandel) die de ander (informatie) niet heeft gekregen waardoor een tactisch team wacht op opsporingsonderzoeken en de informatieorganisatie verwijt dat het ontbreekt aan een informatiepositie. Wat hierbij opvalt, is dat deze situaties zich kunnen manifesteren *binnen hetzelfde fenomeen*. Dat is ook zichtbaar in de pilot: analisten zijn bezig met allerlei (geavanceerde) analyses van netwerken op het gebied van synthetische drugs, terwijl een (mogelijk daarmee verband houdend) aangetroffen syndru-lab in de betreffende eenheid niet tot opvolging leidt. ‘De zaak gaat als een hete aardappel heen en weer’. (Schoenmakers & Mehlbaum, 2019: 64). In de pilot komt tevens een ‘botsing’ tussen de fenomeengerichte benadering van de analisten en de incidentgerichte benadering van de rechercheurs tot uiting. De zaak wordt beoordeeld, niet het fenomeen. En dan zijn we terug bij de strafrechtelijke habitus (zie hoofdstuk 5).

Met de bovenstaande redenering over gescheiden domeinen van informatieverzameling willen wij niet zeggen dat de eerdergenoemde verschillen in onder andere oriëntatie en methode van informatieverzameling betekenisloos zijn en alles maar op een hoop moet worden gegooid, maar naar ons idee is men binnen de politieorganisatie *aan de andere kant van het spectrum beland* (zie ook Fijnaut, 2010): 1) er wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen informatie en recherche, 2) dit onderscheid werkt door in structuren, aansturingslijnen en functiehuizen, 3) er worden processen, coördinatiefuncties, overleggen en wat dies meer zij bedacht om wat onderscheiden is aan elkaar te verbinden, en 4) vervolgens wordt keer op keer waargenomen dat dit op zijn best matig lukt (zie ook Inspectie JenV, 2019a).

### Het probleem als oplossing

Het is naar ons idee interessant om te kijken naar de oplossingen die worden voorgesteld wanneer wordt ervaren dat de verbinding tussen informatie en tactiek niet slaagt. Hiervoor gaan we terug naar de pilot. Deelnemers uit de regiegroep geven naar aanleiding van de ervaren knelpunten op het gebied van opvolging dat de ‘routing’ helderder

156 Bijvoorbeeld op pagina 49: ‘De aanwezige rechercheur vindt de informatie te gedateerd om mee aan de slag te gaan en heeft andere prioriteiten, zoals een recente schietpartij.’

moet (Schoenmakers & Mehlbaum, 2019: 70). Naar ons idee is het probleem dan de oplossing: een oorzaak voor de ervaren samenwerkingsproblemen is namelijk dat er zoveel routing nodig is. Ook de actieonderzoekers zoeken naar ons idee oplossingen in een 'hoek' die naar ons idee eerder als het probleem moet worden beschouwd. Zo geven zij in hun beschouwing aan dat 'onvoorwaardelijke strategische steun' nodig is om tot daadwerkelijke intelligencegestuurd werken te komen. Men bedoelt: de bereidheid tot opvolging moet waar nodig worden afgedwongen door degenen met passende bevoegdheden. De consequentie hiervan is dat operationele samenwerking afhankelijk wordt van sturing op strategisch niveau. De formele macht is nodig om de verbinding tussen informatie en recherche te realiseren. Dat kan nooit werken en is een recept voor een hoop gedoe. Het lijkt beter om de vraag te stellen waardoor deze verbinding niet vanzelf tot stand komt. En dan verschijnt de organisatie van de pilot in beeld: men is uitgegaan van het onderscheid tussen informatie en tactiek. *De pilot was geen werksysteem*: rechercheurs waren geen onderdeel van de werkwijze. En dus waren de opvolgingsproblemen – ondanks de waardevolle analyses – 'ingebakken' in de organisatie van de werkwijze. Deze formulering is nadrukkelijk geen verwijt, maar is bedoeld om de dominantie van het onderscheid te illustreren.

Kortom: naar ons idee is het onderscheid tussen informatie en recherche te nadrukkelijk geworden en zijn er te veel (organisatorische) consequenties aan dit onderscheid verbonden. Het onderscheid als zodanig staat binnen de politie veelal niet ter discussie. Dit heeft als gevolg dat er bij het zoeken naar oplossingen voor een gebrek aan samenwerking of verbinding altijd wordt uitgegaan van de legitimiteit van het onderscheid. Hiermee wordt over het hoofd gezien dat de functionele indeling van het stabiliteitssysteem *het organiseren van werksystemen bemoeilijkt*: er zijn twee kolommen, die ten aanzien van de aansturing op het niveau van de eenheidsleiding bij elkaar komen. Deze indeling van het stabiliteitssysteem bemoeilijkt het komen tot werksystemen en dan in het bijzonder werksystemen die het aanpakken van criminaliteitsproblemen tot doel zouden moeten hebben.<sup>157</sup> Dit geldt in het bijzonder wanneer er sprake is van fysieke afstand en afwezigheid van voldoende face to face contact. Er ontstaan dan aparte groepen met eigen belangen en negatieve beelden over elkaar (zie ook Lam et al., 2018). Er is dan sprake van een *kloof* (Van Wijk & Scholten, 2016; zie ook IVenJ, 2019a). Het is om die reden dat enkele betrokkenen in het landelijke researchteam de huidige inrichting van de politieorganisatie niet goed begrijpen.

*'Je had het natuurlijk nooit zo moeten opknippen. We organiseren alles van ons af. Je netwerk wordt een mailbox.'* (operationeel specialist C, landelijke researchteam).

*'Het voelt niet als "ons". We zitten fysiek van elkaar en vieren successen niet echt samen.'* (programmamanager, landelijke researchteam).

157 Dit is overigens niet het enige nadelige effect. Zo concludeert de Inspectie Justitie en Veiligheid dat de rechercheorganisatie en de informatieorganisatie zich los van elkaar ontwikkelen (Inspectie JenV, 2019a).

*‘Welke idioot heeft dit (de knip tussen informatie en tactiek, auteurs) bedacht?’  
(teamchef C, landelijke rechercheteam).*

### **Principes van stabiliteitssystemen worden toegepast op werksystemen**

Het voorgaande is nog niet het hele verhaal. Het onderscheid tussen stabiliteitssystemen en werksystemen bestaat bij de gratie van het idee dat het niet zoveel uitmaakt hoe het stabiliteitssysteem is ingedeeld. Zolang je in staat bent om ook werksystemen te organiseren, is er immers niet zoveel aan de hand. Het speelveldconcept gaat ook uit van dit idee: wat de ordening van de kleedkamers ook is, als de goede spelers maar op het veld komen en samen het spel vormgeven. Een dergelijk concept kan (in theorie) werken onder de voorwaarde dat het lukt om de principes van het organiseren in stabiliteitssystemen te combineren met de principes van het organiseren in werksystemen. Het bestaat dan naast elkaar en wordt niet door elkaar gehaald. Onze indruk en stelling is echter dat dit in de opsporing moeizaam gaat. De betrokkenen gebruiken veelal de principes voor het organiseren van stabiliteitssystemen voor het organiseren van werksystemen.

Dit is zichtbaar in het clustergericht werken binnen het landelijke rechercheteam. Het meest illustratieve voorbeeld is van het cluster waaraan een ‘senior operations officer’ werd toegevoegd, die de operatie moest sturen. Het werksysteem krijgt een baas en er ontstaat logischerwijs gedoe over wie de baas zou moeten zijn. Een ander voorbeeld komt uit de aanvullende dataverzameling: er was (in onze taal) een werksysteem gevormd waarin de politie samen met partners een probleemgerichte aanpak van enkele criminele samenwerkingsverbanden voor ogen had. In twee interviews kwam dezelfde ervaring terug: ‘de lijn wil erover gaan’. Dit zijn indicaties van positioneel handelen in plaats van transactioneel handelen. Een ander uitingvorm van positioneel handelen is zichtbaar in het eerdergenoemde ‘cluster’ dat door sommige betrokkenen wordt ervaren als vergadercircuit (OMG). Het ontstaan van het vergadercircuit is een uitvloeisel van de keuze om vooral met mensen met een leidinggevende rol om tafel te gaan. Als er vooral mensen aan tafel zitten die na het overleg anderen informeren over wat er is besproken, werk ‘uitzetten’ en zelf niet direct bijdragen aan de aanpak van het vraagstuk, dan weet je dat er meer is geredeneerd vanuit posities dan vanuit transacties. In een werksysteem zitten namelijk mensen aan tafel die in de operatie *hun handen uit de mouwen steken* (Vermaak, 2017).

Werksystemen organiseren op basis van principes van stabiliteitssystemen is vragen om problemen. De werksystemen worden namelijk een nieuwe hark (Vermaak, 2017). Het is meer van hetzelfde: *nog meer structuurdenken*. Wij hebben de indruk dat binnen de politieorganisatie positioneel denken en doen zo dominant is dat het organiseren in werksystemen vanuit een functioneel ingericht stabiliteitssysteem een stevige uitdaging is. Vooralsnog resulteert het naar ons idee in een gebrek aan ‘echte’ werksystemen en wat dan rest is een gefragmenteerd geheel: op allerlei plekken doen mensen een deeltje van een heel vraagstuk zonder dat er een nauwe relatie is met anderen die ook beogen bij te dragen aan de aanpak van dat vraagstuk. In termen van Mintzberg (1978): wat is geknipt, kan maar moeizaam worden geplakt. En daar is het vraagstuk – een zo

optimaal mogelijke bijdrage aan de beheersing van criminaliteit (zie paragraaf 5.4) – de dupe van.

### Tot slot: de irrationele effecten van een rationele gedachte

De interpretaties in deze paragraaf zijn niet compleet zonder – tot slot – de aandacht te richten op de systematiek van wegen en sturen. Deze systematiek is gebaseerd op *een rationele gedachte*: als de capaciteit schaars is, is het van belang om – op basis van prioriteiten en beschikbare capaciteit – tussen mogelijke opsporingsonderzoeken te kiezen (zie ook Bokhorst et al., 2011; Inspectie JenV, 2019b). We grijpen terug op het vorige hoofdstuk om deze gedachte nader te duiden (zie paragraaf 6.2): in termen van Beer (1979) is een stuurpleog een hoger systeemniveau (systeem 3). De meerwaarde van dit systeemniveau is het bewaken van het gemeenschappelijke belang en de gemeenschappelijke doelstellingen. De sturing is er dan op gericht om te voorkomen dat er binnen operationele systemen (zoals rechteamten) keuzes worden gemaakt die ‘goed’ zijn voor het eigen systeem, maar niet voor het systeem als geheel. De autonomie van de operationele systemen moet om die reden *worden beperkt door een hoger systeemniveau*. Dit zien we ook bij stuurpleogen, bijvoorbeeld in de context van het landelijke rechteam: het is niet de bedoeling dat een team in afstemming met de officier besluit op om basis van informatie die bijvoorbeeld is verzameld in een eerder of lopend opsporingsonderzoek (‘restinformatie’) zelfstandig een nieuw onderzoek te starten. Hierover dient te worden besloten door de stuurpleog. Bij rechteamers kan dit het gevoel oproepen dat men er niet over gaat, want ‘iedereen moet zijn plasje erover heen doen’.<sup>158</sup> Dit gevoel *komt overeen met de bedoeling*, want er is een bovenliggend coördinatieniveau dat erover gaat.

De vraag is vervolgens welke gemeenschappelijke opbrengsten dan wel positieve effecten tegenover de beperking van autonomie staan. Deze opbrengsten hebben in theorie betrekking op een optimale match tussen het mogelijke aanbod en de beschikbare capaciteit. De stuurpleog regelt over de operationele systemen heen dat iedereen – gegeven de prioriteiten – de goede dingen doet. De aandacht wordt dan gericht op de belangrijkste misdaadproblemen in het domein (thematisch of geografisch) waarvoor de stuurpleog verantwoordelijk is. De praktijk is echter soms een andere:

- Terwijl men in een stuurpleog discussieert over het toewijzen van opsporingsonderzoeken op basis van prioriteiten en criteria wachten rechteamers op een opsporingsonderzoek en blijft capaciteit dus onbenut. Dit is vanzelfsprekend (zeker) niet overall aan de orde, maar het is wel aan de orde.<sup>159</sup> En niet alleen in het landelijke rechteam.<sup>160</sup>

158 Zie ook Bacon (2016) die – op basis van (observatie)onderzoek in het Verenigd Koninkrijk – concludeert dat intelligencegestuurd opsporen heeft geleid tot beperking van de autonomie van het tactisch rechteam en de tactisch rechteam.

159 De opmerking van Lindeman (2017: 183) – die overigens zeer kritisch is over de werking van het selectieproces – dat er ook zonder complex keuzeproces genoeg strafzaken op de bureaus terecht komen is wat ons betreft dan ook geen juiste weergave van de praktijk.

160 We baseren ons hierbij op gesprekken binnen de politie, die we in het kader van andere opdrachten hebben gevoerd.



- Terwijl het proces van de informatieorganisatie naar (besluitvorming in) weeg- en stuurploegen (maandenlang) gaande is, raakt de informatie op basis waarvan besluitvorming moet plaatsvinden verouderd. De realiteit ‘buiten’ staat immers niet stil. *Men loopt dus niet zo dicht mogelijk achter de feiten aan.*
- Terwijl in weeg- en stuurploegen wordt gekozen op basis van informatie die er wel is, is de informatie over de toplaag van criminele netwerken en zware criminelen (vermoedelijk) schaars, wat maakt dat eventuele opsporingsonderzoeken hiernaar in stuurploegen *weinig kans van slagen hebben* (zie Lindeman, 2017; Van der Torre et al., 2013).

Kortom: de rationele gedachte achter het wegen en sturen pakt niet altijd rationeel uit (zie ook Inspectie JenV, 2019b over andere vormen van irrationaliteit). Er doen zich irrationele effecten voor, zeker als we (ook) in ogenschouw nemen dat 1) de nodige capaciteit wordt ingezet om te komen tot de documenten waarover wordt besloten, en 2) de lange weg naar besluitvorming ervoor kan zorgen dat voorstellen moeten worden geactualiseerd (zie ook Van Wijk & Scholten, 2016). Dit geldt vanzelfsprekend ook voor alle voorstellen die niet worden uitgevoerd. Dit wordt onder andere duidelijk in het actieonderzoek van Schoenmakers & Mehlbaum (2019). Bij het lezen van de gang van zaken ontstaat – in ieder geval bij ons – de gedachte dat er wel erg veel capaciteit wordt geïnvesteerd in wat men (nog) niet gaat opsporen. Kortom: het is de vraag of de beperking van autonomie van operationele systemen voldoende wordt gecompenseerd door de opbrengsten van deze beperking. We citeren Lindeman (2017) die, op basis van observatieonderzoek naar het werk van officieren van justitie, het volgende concludeert over het wegen en kiezen.

*‘Uit deze informatie rijst vooral het beeld dat politie en OM zijn verwickeld in een soort ritueel: een vormelijk proces waarvan bijna iedereen van tevoren weet dat de waarde betrekkelijk is. Het is in ieder geval een constructie waarvan individuele officieren van justitie zeggen dat ze weinig tot niets in de melk te brokkelen hebben... De complexiteit van het selectieproces en de vele vormen ervan hebben mij verbaasd<sup>161</sup> ... Een en ander brengt mij tot de slotsom dat de vele selectiemomenten en -modaliteiten weinig efficiëntie bieden en dat in veel gevallen vooral wordt gekeken naar die zaken die het meest succesvol lijken, waarbij de politie als zij wil het keuzeproces behoorlijk kan beïnvloeden.’ (Lindeman, 2017: 171-176).*

Een andere vraag is hoe de rol van een stuurploeg in het kiezen van opsporingsonderzoeken zich verhoudt tot de wens van probleemgericht opsporen. Anders gezegd: hoe kan er van een researchteam worden gevraagd om zich (mede)verantwoordelijk te voelen voor de aanpak van een fenomeen als dit team weinig invloed heeft op welke

161 Zie hiervoor ook IVenJ (2019b) waarin wordt geconcludeerd dat er binnen een eenheid meerdere overlegvormen naast elkaar kunnen functioneren die een rol hebben in het wegen en kiezen en er daarnaast ook een veelheid aan vooroverleg plaatsvindt.



opsporingsonderzoeken worden gestart? Dat is een incongruente boodschap.<sup>162</sup> Vanuit het perspectief van Beer (1979) kan een operationeel systeem alleen maar de opdracht krijgen om een fenomeen te bestrijden als dit systeem ook de interne regelcapaciteit heeft om bijvoorbeeld een opsporingsonderzoek vorm te geven. Maar die ontbreekt. Daar gaat een stuurploeg over die – in lijn met de strafrechtelijke habitus – meer gericht is op opsporingsonderzoeken dan op fenomenen. Dat is niet erg, maar dan kun je beter congruent zijn en tegen een rechte team zeggen: maak je niet druk om het fenomeen, dat doen wij wel, je hoort het wel als je een opsporingsonderzoek moet uitvoeren.

### Samenvatting van proposities

1. De functionele ordening in de organisatiestructuur – in het bijzonder het onderscheid tussen recherche en informatie – bemoeilijkt de samenwerking binnen opsporingspraktijken; het kost moeite om werksystemen te vormen. Dit heeft een nadelig effect voor de (probleemgerichte) aanpak van (georganiseerde) criminaliteit.
2. Het vormen van werksystemen wordt daarnaast bemoeilijkt doordat (met name) leidinggevend de principes van stabiliteitssystemen toepassen op werksystemen en dat doet samenwerking geen goed. Zij handelen positioneel in plaats van transactioneel.
3. De huidige werkwijze van wegen en sturen verhoudt zich niet goed tot een probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Probleemgericht werken wordt erdoor belemmerd. Daarnaast heeft het wegen en sturen irrationele effecten.

### 7.3. Tussendoor: kenmerken van georganiseerde criminaliteit

Alvorens de stap naar het handelingsperspectief te maken, is het naar ons idee van meerwaarde om de blik van het systeem *naar de omgeving te verplaatsen*. De vraag welke ordening voor een systeem het meest bijdraagt aan zijn functioneren, is immers mede afhankelijk van de dynamiek in de omgeving. Hierbij hebben we verwezen naar de aloude systeemwet van Ashby (1958): de wet van vereiste variëteit of verscheidenheid. Een effectief systeem beschikt idealiter over evenveel variatie als de variatie waarmee het systeem te maken heeft. In deze paragraaf gaan we om die reden in op enkele kenmerken van georganiseerde criminaliteit als zijnde de omgeving.

<sup>162</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat er ogenschijnlijk weinig vertrouwen is in de keuzes die rechte teams maken. Zo merkt IvenJ (2019a: 28) bij het voorbeeld van de gemeenschappelijke werkvoorbereiding (informatie en recherche) in Amsterdam het volgende op: 'Door de betrokkenheid van rechteurs bij de werkvoorbereiding ontstaat een potentieel risico dat de werkvoorbereiding wordt ingezet om zelfstandig eigen onderzoeken uit te voeren.' Een dergelijke formulering straalt weinig vertrouwen uit. En alsof 'zelfstandig eigen onderzoeken uitvoeren' een gevaar is dat vermeden moet worden en een situatie zonder zelfstandigheid en met onderzoeken van 'anderen' (dus het tegenovergestelde van het risico) per definitie een betere situatie zou zijn.

### Kenmerken van georganiseerde criminaliteit

Wat zijn de dominante kenmerken van de criminele samenwerkingsverbanden? We noemen er een aantal en beseffen dat het niet compleet is.

Een van de voornaamste kenmerken van georganiseerde criminaliteit is dat het verschijnt als *een verzameling van netwerken*. Tops et al. (2018) schetsen ten aanzien van de criminele wereld op het gebied van synthetische drugs een beeld van een 'georganiseerde anarchie' waarin permanente stromen van aanbieders en afnemers bestaan. Dit beeld komt overeen met het beeld dat Van Wijk & Lenders (2018) schetsen: georganiseerde criminaliteit bestaat uit een kluwen van allerlei losse samenwerkingsverbanden, ad-hoccoalities en meer of minder opportunistische relaties.<sup>163</sup> Er zijn allerlei personen en groepen die een bijdrage leveren aan de criminele processen en losjes met elkaar zijn verbonden (zie Endedijk, 2017; Staring et al., 2019; Tops et al., 2018; Zaitch, 2002). Hierbij moet worden opgemerkt dat criminele netwerken lokaal ontstaan en verbonden kunnen raken met andere lokale netwerken, resulterend in netwerken op mesoniveau (Duijn, 2016). Een klein aantal actoren in deze netwerken op mesoniveau onderscheidt zich door sterke netwerkvaardigheden, goede reputatie of unieke vaardigheden en kunnen daardoor onmisbaar worden voor de voortgang van verschillende criminele bedrijfsprocessen die deze netwerken doorkruisen. Actoren die dergelijke brugfuncties vervullen, kunnen er op den duur aan bijdragen dat verscheidende netwerken op mesoniveau in verschillende regio's, landen en continenten met elkaar verbonden raken. Dit resulteert uiteindelijk in transnationale patronen van criminele samenwerking (zie Duijn, 2016).

Criminele samenwerkingsverbanden opereren in de regel flexibel (Boutellier et al., 2019). Men is (soms) van meerdere markten thuis (Boerman et al., 2017; De Jong & Voskuil, 2017; Spapens, 2017). Dit wil zeggen dat zij zich bezighouden met verschillende criminele fenomenen. De handel in drugs is voor veel criminele samenwerkingsverbanden de voornaamste activiteit. Logistieke processen voor de handel in een bepaald type drugs kunnen geregeld ook worden benut voor de handel in een ander type drugs (Spapens, 2017; Van Wijk & Lenders, 2018).<sup>164</sup> Hierdoor kunnen criminele samenwerkingsverbanden tot op zekere hoogte van (drugs)markt wisselen. Dit neemt niet weg dat specialisatie voor criminele samenwerkingsverbanden nodig is om een criminele business (processen, connecties, routes, poortwachters et cetera) goed te leren kennen (Spapens, 2017). Het vergt nogal wat capaciteiten om een crimineel samenwerkingsverband te runnen dat succesvol is in lucratieve vormen van criminaliteit (Moors & Spapens, 2017).

De georganiseerde criminaliteit gebruikt legale structureren om enerzijds criminele processen uit te voeren en anderzijds de financiële opbrengsten van criminele processen toegankelijk te maken voor gebruik (Tops & Tromp, 2017). Er zijn allerlei legale

163 Relaties hebben hierbij deels een familiair of vriendschappelijk karakter (zie bijvoorbeeld Moors & Spapens, 2017; Staring et al., 2019).

164 Deze logistieke processen kunnen overigens worden gebruikt voor de handel in andere goederen, zoals illegaal vuurwerk. Zie bijvoorbeeld <https://www.ad.nl/binnenland/politie-distributie-illegaal-vuurwerk-ga-atnu-via-drugslijnen-a9750c6f/>.

diensten die bewust of onbewust een rol spelen bij het faciliteren van georganiseerde criminaliteit (Kruisbergen et al., 2018). Zonder facilitators kan georganiseerde criminaliteit niet overleven. Deze facilitators bevinden zich in zowel de offline wereld (zoals bedrijven die grondstoffen verkopen, autoverhuurbedrijven, garages, boekhouders, notarissen) als de online wereld (zoals cryptowisseldiensten, *money rules*, hosting bedrijven). De mate waarin facilitators zich bewust zijn van hun bijdrage aan de georganiseerde criminaliteit moet vermoedelijk niet worden onderschat: men profiteert behoorlijk mee (zie Klerks, 2017; Tops & Tromp, 2017). Door de verwevenheid van illegale en (in principe) legale activiteiten ontstaan ondoorzichtige netwerken waarin de grens tussen legale en illegale praktijken soms moeilijk te trekken is (zie Scherpenisse et al., 2017).

Criminele samenwerkingsverbanden kunnen worden beschouwd als *early adopters* van technologie: ze hadden bijvoorbeeld als eerste 'piepers' en mobiele telefoons en maakten ook als eersten gebruik van versleutelde communicatie (Goodman, 2016). Technologie biedt criminele samenwerkingsverbanden nieuwe mogelijkheden op het gebied van samenwerking, logistieke processen en geldstromen (Kruisbergen et al., 2018). Daarnaast wordt technologie ingezet om een van de belangrijkste waarden van de georganiseerde criminaliteit te waarborgen: anonimiteit (zie Kruisbergen et al., 2019). Criminele netwerken opereren immers onder heimelijke condities (Duijn, 2016). Innovaties zoals versleutelde communicatie, *bulletproof hosting* (afgeschermd datacenter), anonieme marktplaatsen (darkweb) en anonieme transacties (cryptovaluta) dragen allemaal bij aan het afschermen van activiteiten en daarmee aan het waarborgen van anonimiteit. Hierbij dient overigens te worden opgemerkt dat er ook meer 'offensieve' manieren worden gebruikt om anonimiteit te waarborgen: bedreiging en (dodelijk) geweld (zie Duijn, 2016).

Het systeem van georganiseerde criminaliteit is *adaptief* (zie ook Tops & Tromp, 2017). Dit wil zeggen dat het systeem zich aanpast op de bestrijding ervan. In paragraaf 5.3 is dit geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van het verbieden van precursoren: de georganiseerde criminaliteit heeft zich aangepast door te gaan werken met pre-precursoren en is daar ogenschijnlijk niet slechter van geworden. Kortom: de georganiseerde criminaliteit beschikt over terugverend vermogen (Scherpenisse et al., 2017). Dit wordt ook wel *regeneratie* genoemd: als onderdelen van een crimineel netwerk worden aangepakt, dan bestaat de kans dat deze sterker en slimmer dan voorheen terugkomen. Dit kan onder andere worden veroorzaakt doordat actoren die door de overheid uit het netwerk worden verwijderd, worden vervangen door personen die weer verbonden zijn met andere netwerken en zo het geheel sterker kunnen maken. De zoektocht naar een vervanger leidt tot een verknoping van netwerken die daarvoor nog niet verknoot waren (Duijn et al., 2014).

### **Consequenties van deze kenmerken voor het opsporingssysteem**

Het is van belang te benadrukken dat de hiervoor genoemde kenmerken van georganiseerde criminaliteit veel meer continuïteit kennen dan de visiedocumenten van de politie doen vermoeden. In deze visiedocumenten wordt geregeld een beeld geschetst van

steeds flexibelere en complexere netwerken die gebruikmaken van nieuwe technieken om hun handelen af te schermen (zie bijvoorbeeld Politie, 2015). Om die reden zou de politie ook meer ‘wendbaar’ en ‘adaptief’ moeten zijn. Tegenover dit beeld van een ‘snel veranderende omgeving’ staan echter artikelen van meer dan dertig jaar geleden waarin criminele samenwerkingsverbanden *in grotendeels dezelfde termen worden beschreven als tegenwoordig gebeurt* (zie bijvoorbeeld Fijnaut, 1985; Nuijten-Edelbroek, 1985). Criminele groepen hebben bijvoorbeeld, ondanks de mythe van piramidale organisaties, altijd netwerkstructuren gehad (Woodiwiss, 2017). Bijna dertig jaar geleden werd de momenteel populaire term ‘wendbaarheid’ ook al gebruikt om ‘misdadondernemingen’ te typeren.

*‘In de eerste plaats komt het ons voor dat de strafrechtelijke aanpak van ondernemersgewijze misdaad niet langer gevoed kan worden door denkbelden over de georganiseerde misdaad. Misdadondernemingen blijken klein en wendbaar te zijn en in veel gevallen goed in te spelen op de wisselende randvoorwaarden, die voldoende vooruitzicht op winst bieden.’*

(Van Duyne et al., 1990: 141).

Het voorgaande wil niet zeggen dat er helemaal niets nieuws onder de zon is, maar de principes waarop criminele samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd lijken veel continuïteit te kennen. De wijze waarop die principes – zoals anonimiteit – in de praktijk gestalte krijgen, kan door de tijd heen veranderen en de beschikbaarheid van technologie speelt hier een sleutelrol in. Criminelen profiteren niet alleen van technologie, maar ook van andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals globalisering. Dat gezegd hebbende, is de vraag vervolgens wat de wet van de vereiste variëteit impliceert voor het opsporingssysteem. Het ideaal is al zo oud als de eerder behandelde kenmerken: het opsporingssysteem moet het evenbeeld zijn van de wendbaarheid van criminele samenwerkingsverbanden (zie Van Duyne et al., 1990). Dit ideaal is begrijpelijk, maar de realisatie ervan stuit in de praktijk op de nodige beperkingen.

*‘The law of requisite variety clearly bears directly on the proposition that policing and law enforcement agencies need, as far as is possible, to match the complexity and variety exhibited by criminal organizations. Of course, this is much easier said than done. Considering the mobility and transient nature of many criminal groups, the “invisibility” of leadership, the inter-weaving of licit and illicit activity, the technological sophistication, and in many cases the massive resource base and covert political influence, it is self-evident that this represents a significant “variety” challenge to cash-strapped, highly bureaucratic and regionally focused law enforcement agencies.’* (Brocklesby, 2012: 421).

Het ideaal is onhaalbaar. Een uitspraak als ‘de misdaad is flexibel georganiseerd, nu de politie nog’ – zie bijvoorbeeld respondenten in Van der Torre et al. (2013) – refereert aan een utopisch verlangen: de politie kan nooit zo flexibel opereren als de boeven die

zij probeert te vangen, al is het maar vanwege de onvermijdelijke regulering van het opsporingswerk en de spanning tussen de waarden van rechtmatigheid en effectiviteit die hier een uitvloeisel van is (zie ook Duijn, 2016). Aan de andere kant is het streven naar een opsporingssysteem dat beter aansluit op de kenmerken van de omgeving begrijpelijk en wenselijk. Dit streven dient echter van enig realisme te worden voorzien, wat impliceert dat het idee van een evenbeeld moet worden losgelaten. Het verschil in kenmerken tussen het bestrijdingssysteem en het systeem van georganiseerde criminaliteit is een gegeven. Dit neemt niet weg dat kan worden geprobeerd om het verschil op onderdelen te verkleinen en de aansluiting van het opsporingssysteem op zijn omgeving te bevorderen.

#### 7.4. **Gevolgtrekking: de functionele ordening en veranderambities**

Met betrekking tot de ordening in opsporingspraktijken nemen we als uitgangspunt dat het nastrevenswaardig is om de aansluiting van het opsporingssysteem (op het gebied van georganiseerde criminaliteit) op zijn omgeving te verbeteren. In deze paragraaf formuleren we enkele handelingsperspectieven die betrekking hebben op de inrichting van de politieorganisatie en de sturing op de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

##### **De noodzaak van goed functionerende werksystemen**

De politie heeft naar ons idee werksystemen nodig waarin met verschillende disciplines, in fysieke nabijheid van elkaar en met enige continuïteit aan de probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit wordt gewerkt. De reden hiervoor is dat deze wijze van organiseren vermoedelijk de meeste kans geeft dat de politie er alles aan doet wat redelijkerwijs van haar mag worden verwacht in de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit (zie paragraaf 5.4). Wij baseren dit vermoeden in de eerste plaats op theorie: een werksysteem dat intern gevarieerd is, kan beter omgaan met de variatie in de omgeving (zie paragraaf 7.2). Daarnaast zijn in de praktijk ook indicaties te vinden die het vermoeden ondersteunen. Wij baseren ons hierbij vooral op bestaand onderzoek.

##### **De ervaringen met de Unit Synthetische Drugs (USD)**

De USD werd eind 1996 – als ‘kleine broertje’ van het Kernteam Zuid – opgericht met als voornaamste taak om op landelijk niveau beschikbare informatie te verzamelen en te coördineren en daarnaast de onderzoeken van andere onderdelen en bijzondere opsporingsdiensten kwalitatief te ondersteunen. De USD was multidisciplinair samengesteld en werkte onder één operationele aansturing. Politie, Openbaar Ministerie, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, (toenmalige) Economische Controle Dienst, Douane en Koninklijke Marechaussee maakten onderdeel uit van de USD. De USD werd gekenmerkt door een sterk operationele oriëntatie. Dit kwam onder andere tot uiting in het type onderzoeken dat men verrichtte: veel snelle interventieonderzoeken, ook wel ‘korte klappen’ genoemd. Hierbij werd een logistieke benadering gehanteerd,

de voorloper van het barrièremodel. De ervaringen met de USD waren positief: de USD heeft zich in die periode in korte tijd een positie weten te veroveren als 'spin in het web' in de bestrijding van synthetische drugs en een sterke informatiepositie opgebouwd. Of de USD van invloed is geweest op de aard en omvang van het fenomeen, is vooralsnog niet vastgesteld. Tops et al. (2018: 58) merken op dat de respondenten die destijds betrokken waren bij de USD daar met veel positieve herinneringen over spreken. 'Men zit bij elkaar in één gebouw, de lijnen zijn kort en er kan veel, ook financieel. Heel belangrijk ook: de USD heeft zelf het mandaat voor het toewijzen van onderzoeken en capaciteit... De bundeling van informatiespecialisten, thematische experts en tactische opsporingscapaciteit was cruciaal.' In 2004 – in een periode waarin het thema synthetische drugs geleidelijk van de politieke agenda verdwijnt – wordt de USD ingebed in de Nationale Recherche en gaat 'Unit Zuid' heten. Tops et al. (2018: 64) hierover: 'Exclusieve oriëntatie op synthetische drugs is er voor de mensen die bij de Nationale Recherche werken niet meer bij; zij krijgen een brede taakopdracht. In feite houdt de USD op te bestaan.'

De casus van de USD geeft naar ons idee onder andere aanleiding stil te staan bij de continuïteit van werksystemen. Het ontstaan en beëindigen van de USD laat de 'tragiek' van succes zien: er wordt prioriteit toegekend aan een fenomeen, er wordt een werksysteem georganiseerd om het fenomeen aan te pakken, het werksysteem krijgt enige grip op het fenomeen, er wordt minder prioriteit aan het fenomeen toegekend, het werksysteem wordt opgeheven, het zicht op het fenomeen neemt vanuit het stabiliteitssysteem af, op enig moment neemt de prioriteit voor het fenomeen weer toe en het patroon herhaalt zich. Dit patroon is niet specifiek voor synthetische drugs, maar doet zich ook voor bij andere fenomenen, zoals mensenhandel en woninginbraken. Dit patroon heeft als consequentie dat bestrijdingsvermogen voortdurend wordt opgebouwd en afgebroken. Een probleemgerichte aanpak van een criminaliteitsfenomeen lijdt hieronder. Zoals een teamleider tegen ons zei: 'Tegen de tijd dat je het snapt, moet je iets anders doen'. Daarom is continuïteit naar ons idee van belang. Zeker wanneer een meer probleemgerichte aanpak het streven is. Criminologisch onderzoek laat zien dat er een wereld van netwerken, invloedrijke spelers en (criminele) processen achter een fenomeen schuilgaat (zie bijvoorbeeld Strating et al., 2019; Tops et al., 2018). Wie een criminaliteitsvraagstuk probleemgericht wil aanpakken, zal hier inzicht in moeten hebben om zodoende criminele netwerken (samen met partners) zo dwars mogelijk te zitten. Je moet langdurig netwerkbeelden doorontwikkelen en onderhouden om achterliggende structuren (waaronder hogere lagen en sleutelposities), mogelijke facilitators en geldstromen in beeld te brengen (Schoenmakers & Shelbaum, 2019). Door jarenlange aandacht en jarenlang opsporingsonderzoek binnen een bepaald fenomeen te verrichten, ontstaat de expertise die hiervoor benodigd is (zie ook Klerks et al., 2002). Om die reden is continuïteit van werksystemen van belang.

### De realisatie van goed functionerende werksystemen

Goed functionerende werksystemen kunnen, uitgaande van de huidige situatie, op twee manieren worden gerealiseerd: op basis van de huidige (functionele) ordening in het stabiliteitssysteem of op basis van een andere (productiegerichte) ordening in het stabiliteitssysteem.

Bij het handhaven van de huidige ordening bestaat de opgave uit het aan elkaar koppelen van delen van operationele systemen (recherche, informatie, expertise) die dezelfde inhoudelijke oriëntatie hebben.<sup>165</sup> Het clustergerichte werken van het landelijke rechteam is hiervan een voorbeeld, maar ook in de aanvullende dataverzameling hebben we hier voorbeelden van gezien.

### Een platform met verschillende disciplines

In paragraaf 5.4 zijn we ingegaan op een 'platform' dat zich binnen een regionale eenheid bezig heeft gehouden met het minder aantrekkelijk maken van de stad als handels-, doorvoer-, verblijfs- en vestigingsplaats voor Albanees sprekende criminelen. Dit platform kan worden beschouwd als een 'werksysteem' waarin politiemensen uit verschillende organisatieonderdelen – zoals de basisteams, regionale recherche, informatieorganisatie en communicatie – samenwerken aan een probleemaanpak (hierbij is de afwezigheid van AVIM als een gemis ervaren). Daarnaast werden medewerkers binnen werkvoorbereiding gelabeld voor het fenomeen dan wel de doelgroep. De eerdergenoemde stuurploeg heeft het platform niet alleen de opdracht gegeven om te komen tot een probleemaanpak (zie paragraaf 5.4), maar ook verzocht de verschillende disciplines aan elkaar te verbinden om zodoende te komen tot een gezamenlijke aanpak. Het platform heeft – in lijn met het idee van een werksysteem – geen formeel leidinggevende.<sup>166</sup> De tactische stuurploeg – die volgens de interne evaluatie normaliter de neiging heeft om te sturen in of op opsporingsonderzoeken – heeft zich terughoudend opgesteld in de (zaak)sturing om zodoende ruimte te geven aan de probleemaanpak.

Wanneer delen van operationele systemen rondom fenomenen aan elkaar worden gekoppeld, zoals in bovenstaand voorbeeld, ontstaan er werksystemen 'dwars' op de organisatiestructuur. De organisatie verschuift dan in de richting van een netwerk van werksystemen (Vermaak, 2009). Dit is een beeld dat (naar ons idee) beter aansluit bij de aard van georganiseerde criminaliteit dan de huidige situatie. 'Een netwerk van werksystemen' is systeemtaal voor wat de bedenkers van het speelveldconcept vermoeden.

165 We richten ons hieronder op een fenomeenoriëntatie, maar het kan ook een gebiedsoriëntatie zijn (zie bijvoorbeeld Mehlbaum et al., 2018 over 'notoire straten') of een doelgroeporiëntatie betreffen (de persoonsgerichte aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een Top X van facilitators).

166 Hierbij moet worden opgemerkt dat de respondenten het platform als een 'zelfsturend team' zagen. Men zag het platform als 'iets' dat in plaats komt van de 'reguliere' structuur (een moderne manier van inrichten) en niet als een werksysteem dat naast een stabiliteitssysteem bestaat. Het stabiliteitssysteem werd als het ware 'uitgeschakeld'. De problemen die men heeft ervaren, hadden daar naar onze indruk voor een deel mee te maken, zoals een gebrek aan personeelszorg voor (fulltime) leden van het platform en de beperkte mogelijkheden om op facilitair gebied (huisvesting, ICT) het een en ander voor elkaar te krijgen.



delijk voor ogen hebben gehad. En hierin zit dus ook direct de crux: het speelveldconcept is in opsporingspraktijken geen gemeengoed geworden.

Het organiseren van werksystemen 'dwars' op de organisatiestructuur vraagt dat de betrokkenen in opsporingspraktijken kunnen omgaan met verschillende organiseerprincipes naast elkaar. En dit lijkt moeizaam te gaan, omdat het positionele denken en doen – dat 'hoort' bij het stabiliteitssysteem – zo dominant is binnen opsporingspraktijken (zie ook hoofdstuk 9). Als gevolg van dit positionele denken en doen worden de principes van stabiliteitssystemen toegepast op werksystemen en dit is – zoals gezegd – vragen om problemen. Het is de vraag of de betrokkenen binnen en buiten de politieorganisatie beter kunnen worden in het leven in twee verschillende werelden (stabiliteits- en werksysteem) tegelijk en in het schakelen tussen deze werelden. De ontwikkelingen binnen het landelijke researchteam en cases binnen de aanvullende dataverzameling stemmen op onderdelen hoopvol, maar op andere onderdelen niet. Het leven in twee verschillende werelden doet een groot beroep op de betrokkenen. Vooral leidinggevers binnen de informatieorganisatie en researchorganisatie dienen gezamenlijk vaardiger te worden in het leven in – en schakelen tussen (principes van) stabiliteitssystemen en werksystemen.

Dit 'vaardiger worden' vraagt naar ons idee – opnieuw – om een gezamenlijk leerproces. Door lokale leeromgevingen te scheppen, kan men er mogelijk beter in worden. In dergelijke leeromgevingen gaat het dus niet alleen om een andere manier van kijken naar 'buiten' (zie paragraaf 5.4), maar ook om een andere manier van kijken naar 'binnen'. Minder positioneel en meer transactioneel. De bijdrage van eenieder wordt dan dominanter ten opzichte van de eigen positie. Het gezamenlijke resultaat en effect wordt dominanter ten opzichte van het beschermen van het eigen organisatieonderdeel en de daarin aanwezige capaciteit. Dergelijke leeromgevingen kunnen worden gestimuleerd door de verschillende disciplines een gezamenlijke (probleemgerichte) opdracht te geven (zie ook 'sturing op werksystemen'), zoals bij het voorbeeld op de vorige pagina. Het kan daarnaast helpen om iemand aan te wijzen die zich richt op het samenwerkingsproces. Onderdeel hiervan is eenieder bij de les houden in het toepassen van de juiste organiseerprincipes. In de praktijk betekent dit binnen de politieorganisatie vooral: de positionele manier van denken en doen ter discussie stellen en de transactionele manier van denken en doen benadrukken. Hier is een rol weggelegd voor de operationeel specialisten. Zo grijpen de delen over de strafrechtelijke habitus (hoofdstuk 5), overlappende gelaagdheid (hoofdstuk 6) en functionele ordening (dit hoofdstuk) in elkaar. Dit maakt dergelijke leeromgevingen uitdagend: er moeten verschillende patronen tegelijkertijd worden beïnvloed. Juist om die reden is het een veranderkundige opgave die naar ons idee – zeker in de beginfase – een vorm van leerbegeleiding vraagt.

De conclusie van het voorgaande is dat het organiseren van werksystemen 'dwars' op de huidige organisatiestructuur een stevige opgave is. Hoewel het in lokale leeromgevingen vermoedelijk goed mogelijk is om werksystemen te vormen, is het de vraag of dit op termijn ook leidt tot een netwerk van werksystemen in de politieorganisatie. Het is evengoed denkbaar of misschien waarschijnlijker dat men 'terugveert' naar hoe het



was (zie ook paragraaf 5.4). Hierbij speelt mee dat de (politiek-bestuurlijke) context waarin de politieorganisatie opereert het positionele denken en doen binnen de politieorganisatie eerder versterkt dan ontmoedigt. Kortom: wij twijfelen of de politie (in relatie tot het OM) er duurzaam in slaagt om werksystemen te vormen en zodoende de huidige samenwerkingsproblemen beter leert hanteren. Het is naar onze inschatting aannemelijker dat het organiseren van effectieve werksystemen de uitzondering blijft. Het lukt af en toe, maar krijgt als manier van kijken en organiseren *geen vaste voet aan de grond*.

De tweede optie is om de dominant functionele ordening in het stabiliteitssysteem *te wijzigen in een dominant productiegerichte ordening*. Deze ordening impliceert onder andere dat fenomenen of thema's in de organisatiestructuur veel dominanter worden ten opzichte van afzonderlijke taken of disciplines. Het huidige onderscheid tussen de rechercheorganisatie en de informatieorganisatie lijkt dan niet langer houdbaar. Er ontstaan teams die zich duurzaam richten op een thema of fenomeen en die zijn opgebouwd uit een combinatie van tactiek, informatie en expertise (waaronder digitaal en financieel). Vanuit het perspectief van de huidige organisatiestructuur van de diensten regionale recherche en dienst landelijke recherche zou je kunnen zeggen: vrijwel alles wordt thematische opsporing waarbij opsporing breed wordt opgevat (inclusief onderdelen van wat nu de informatieorganisatie is). De interne samenwerkingsopgave in het kader van probleemgericht werken wordt op deze manier vermoedelijk beter hanteerbaar doordat men in hetzelfde 'hokje' werkt. Vanuit de eerder behandelde theorie is voor deze indeling ook wel iets te zeggen: een productiegerichte indeling functioneert bij veel omgevingsdynamiek in theorie beter dan een functionele indeling (zie paragraaf 7.2 en 7.3). Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de definiëring van thema's of fenomenen.<sup>167</sup> Het lijkt raadzaam om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de kenmerken van georganiseerde criminaliteit/criminele samenwerkingsverbanden (zie paragraaf 7.3).<sup>168</sup>

Ten aanzien van de productiegerichte indeling moet worden opgemerkt dat deze vanzelfsprekend ook allerlei nadelen heeft. Als er wordt geknipt in functionele taken – zoals analyse – dan vraagt dit ook weer 'plakwerk', bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitsgroepen waarin het vak van analist wordt onderhouden. Daarnaast bestaat de kans dat de politie minder gemakkelijk tussen fenomenen kan schakelen, omdat de inrichting

167 Dit aandachtspunt vloeit onder andere voort uit een discussie die binnen het OMG-team van het landelijke researcheteam speelde: is OMG wel een thema? De gedachte van sommige researchers was 'wij zijn gericht op wat voor kleding iemand aan heeft en niet zozeer op een criminaliteitsprobleem' en daaruit vloeide twijfel voort over de benadering van OMG als thema.

168 Zo betogen Tops et al. (2018: 215) 'In de bestrijding van drugscriminaliteit door Justitie en Politie zou de aanpak gericht moeten worden op alle soorten drugs, want in de criminele wereld hangen hennep, synthetische drugs, cocaïne en andere drugs nauw met elkaar samen. Als Siamese tweelingen. Het zou voor Politie en Justitie – vanaf het niveau van de basisteams tot aan het landelijke en internationale niveau – moeten gaan om één domein of 'portefeuille', namelijk: opsporing en georganiseerde misdaad, met drugs als topprioriteit. Het zou dus niet moeten gaan om alleen synthetische drugs of om welk soort drugs dan ook, zoals het ook niet alleen kan gaan over ondermijning of alleen opsporing.' (Tops, 2018: 215).

minder generiek is.<sup>169</sup> Ook is denkbaar dat het eigenaarschap dat dergelijke teams voor een fenomeen nemen ertoe leidt dat anderen meer achterover gaan hangen: het fenomeen is dan volledig van een team geworden. En zo zijn er ongetwijfeld meer nadelen. *There is no best way to organize*, zo zei Galbraith (1973: 2) lang geleden al, maar hij gaf ook mee: ‘Any way of organizing is not equally effective’. Wij pakken terug op de veranderambities van de politie: wie probleemgericht en daarmee multidisciplinair wil werken aan (georganiseerde) criminaliteit zal vermoedelijk iets aan het doorgeschoten functionalisme moeten doen.

### Sturing op werksystemen

De huidige sturing met weeg- en stuurploegen *staat op gespannen voet* met de complexiteit en flexibiliteit van georganiseerde criminaliteit (zie ook Schoenmakers & Shelbaum, 2019). Het gegeven dat er binnen de pilot in Oost-Nederland, maar ook in bijvoorbeeld Noord-Nederland, gebruik wordt gemaakt van formuleringen als ‘dynamische werkwijze’ en ‘dynamisch sturen’ impliceert dat de dominante praktijk het tegenovergestelde is: statisch sturen. Deze manier van werken *is te traag om zo dicht mogelijk achter de feiten aan te lopen* (zie paragraaf 5.3). Om beter te voldoen aan de wet van de vereiste variëteit is het van belang dat een werksysteem – het OM is hier dan een onderdeel van – autonomie heeft om zelf onderzoeken en capaciteit toe te wijzen (zie ook de beschrijving van de USD). Deze autonomie heeft als bijkomend voordeel dat de praat en daad van politieleiding en de leiding van het OM meer in overeenstemming worden gebracht met elkaar: voor een werksysteem wordt het beter mogelijk om ook daadwerkelijk probleemgericht te werken (zie ook paragraaf 5.4).

Bovenstaande wil niet zeggen dat het idee van wegen en sturen dan maar volledig overboord moet worden gezet. Het gaat erom dat er in het operationele systeem autonomie is om *binnen de gegeven opdracht* keuzes te maken. Over deze keuzes moet verantwoording worden afgelegd in een gremium zoals een stuurploeg. De betrokkenen uit een werksysteem informeren een stuurploeg over hun aanpak en de daarin gemaakte keuzes. Op basis hiervan is eventuele bijsturing mogelijk. Daarnaast is er op fenomeenniveau coördinatie nodig. Hierbij gaan we terug naar de theorie van Beer (1979): er is vooral een coördinatie-niveau nodig dat *tussen* fenomenen stuurt. Op basis van veiligheidsbeelden, ondermijningsbeelden en eventuele andere beelden dient gekozen te worden op welke fenomenen welke operationele systemen zich gaan richten. Hierbij moet er een balans worden gevonden tussen het belang van continuïteit (fenomeen doorgronden) en wendbaarheid (inspelen op ontwikkelingen in de omgeving, nieuwe fenomenen). De meerwaarde van een bovenliggend coördinatie-niveau is bij uitstek gelegen in het bewaken van deze balans.

169 Dit moet worden onderscheiden van flexibiliteit of wendbaarheid binnen fenomenen, want het is waarschijnlijk dat deze juist toeneemt.

## 7.5. Functionele ordening in beeld



### Functionele ordening



- Samenwerking vindt eerder plaats binnen het eigen rechteam dan tussen rechteams: het speelveldmodel is (in ieder geval in de drie rechteams) geen werkelijkheid geworden.
- Samenwerking tussen de informatieorganisatie en rechteorganisatie verloopt geregeld moeizaam. Dit heeft uiteenlopende consequenties, zoals een gebrek aan opsporingsonderzoeken op bepaalde thema's (perspectief tactiek) of een gebrek aan opvolging van analyses (perspectief informatie).
- Uiteenlopende opsporingsfunctionarissen ervaren de gang van zaken op het gebied van wegen en sturen als een belemmering in de uitvoering van hun werk: het duurt te lang alvorens informatie tot actie leidt.



- De functionele ordening in de organisatiestructuur bemoeilijkt de samenwerking binnen opsporingspraktijken; het kost moeite om werksystemen (tactiek, informatie, expertise) te vormen.
- Het vormen van werksystemen wordt daarnaast bemoeilijkt doordat (met name) leidinggevend positioneel in plaats van transactioneel handelen.
- De huidige werkwijze van wegen en sturen verhoudt zich niet goed tot een probleemgerichte aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Daarnaast heeft het wegen en sturen irrationele effecten.



- Het vormen van werksystemen kan worden bevorderd door delen van operationele systemen nadrukkelijker aan elkaar te koppelen door middel van (onder andere) gemeenschappelijke opdrachten en procesregie.
- Het vormen van werksystemen kan daarnaast worden bevorderd door de functionele ordening te wijzigen in een productiegerichte ordening: dan komen fenomenen of thema's in de ordening veel centraler te staan.
- Werksystemen op het gebied van georganiseerde criminaliteit hebben idealiter meer autonomie om (binnen de gegeven opdracht) zelf onderzoeken en capaciteit toe te wijzen. Er is vooral coördinatie tussen fenomenen nodig.

Figuur 7.1. Functionele ordening in beeld



## 8. De wankel balans in opsporingspraktijken

De centrale hypothese van dit hoofdstuk is dat een deel van de medewerkers binnen de opsporing het gevoel heeft dat er sprake is van een (te grote) onbalans tussen geven en nemen in de relatie tussen hen en de organisatie. Er is – met andere woorden – sprake van organisationele onrechtvaardigheid en deze onrechtvaardigheid heeft uiteenlopende negatieve gevolgen voor de werktevredenheid, betrokkenheid, verhouding tot collega's en de verhouding tot de politieorganisatie. De gevolgen zijn ook van invloed op pogingen om binnen rechteerteams manieren van werken te veranderen. De organisationele rechtvaardigheid kan worden bevorderd door te investeren in de kwaliteit van leidinggeven en te zorgen voor beleid dat de kans op organisationele rechtvaardigheid vergroot dan wel in ieder geval geen onrechtvaardigheid activeert.

### 8.1. Waarnemingen: over onvrede

In de drie rechteerteams stuiten we met enige regelmaat op uiteenlopende vormen van onvrede en teleurstelling over de gang van zaken binnen de politieorganisatie in het algemeen en de rechteerteorganisatie in het bijzonder. Met betrekking tot deze onvrede en teleurstelling maken we een onderscheid tussen personeelszorg en randvoorwaarden.

#### Gebrek aan aandacht, waardering en mogelijkheden

In de drie rechteerteams was er onder een deel van de rechteerders en leidinggevers onvrede over de personeelszorg. Deze onvrede was vooral aanwezig in het districtsrechteerteam en (in mindere mate) het landelijke rechteerteam. In het districtsrechteerteam en landelijke rechteerteam ervaarde een deel van de teamleden een gebrek aan aandacht van anderen – leidinggevers in het bijzonder – voor hun welzijn en ontwikkeling. Vooral in het districtsrechteerteam waren er enkele rechteerders die al geruime tijd geen gesprek over hun functioneren en ontwikkeling met een leidinggevende hadden gehad.

*'Ik heb al zes of zeven jaar geen functioneringsgesprek gehad. Ik voel me helemaal murw worden van hoe het gaat.'* (operationeel specialist A, districtsrechteerteam).

In het districtsrechteerteam was de verwaarlozing van de gesprekken met medewerkers ook een van de (afgeleide) conclusies uit de medewerkersmonitor (MEMO). Aan

de behoefte van medewerkers werd niet voldaan. Het waren niet alleen rechercheurs die een gebrek aan aandacht voor hun welzijn en ontwikkeling ervaarden. Op sommige momenten in het actieonderzoek werd duidelijk dat leidinggevend en vergelijkbare ervaringen hadden.

### **Dit wordt nooit aan mij gevraagd – aantekeningen 8 maart 2017**

*Vandaag heb ik een gesprek met een van de teamchefs en een operationeel specialist B van het districtsrechercheerteam. Ik vraag aan de teamchef hoe het met hem gaat. Hij kijkt verbaasd. Hij zegt dat dit vrijwel nooit aan hem wordt gevraagd en gaat koffie halen. Als hij terugkomt, zegt hij dat het ‘wel oké gaat’, maar dat hij klaar is met de gang van zaken binnen de politie. Hij is zoveel tijd kwijt aan administratieve handelingen, vinkjes zetten, zaken goedkeuren, bijvoorbeeld in Youforce en Verzuimexpert. De teamleiders waren hier niet voor geautoriseerd. Hij is er elf maanden mee bezig geweest om dit alsnog voor elkaar te krijgen, zodat de teamleider het voor het eigen team kan doen. Hij baalt ervan. Er worden allemaal dingen voor je bedacht waar je zelf niet bij betrokken bent.*

*‘Teamchefs zijn vaak niet de meest empathische mensen. Ik zit al tweeënhalf jaar op deze stoel en ik heb nog geen beoordeling gehad. Ik heb er wel om gevraagd.’  
(waarnemend operationeel specialist C, landelijke rechercheerteam).*

De operationeel specialist C in bovenstaand citaat was formeel geen operationeel specialist C dan wel teamleider. Hij nam de functie waar. En dat gold ook voor een van zijn collega-teamleiders. Aan hen waren (volgens hen) beloften gedaan die niet door ‘de’ organisatie zijn nagekomen. Zij waren hierover teleurgesteld. Tijdens de looptijd van het actieonderzoek vonden ontwikkelingen plaats die de teleurstelling over de gang van zaken verder deed toenemen.

### **Er zijn veel toezeggingen gedaan – aantekeningen 2 mei 2017**

*Vandaag heb ik verschillende afspraken in het kader van het veranderproces. Op de gang kom ik een van de waarnemend teamleiders tegen. Hij heeft net van de teamchef gehoord dat hij straks geen waarnemend teamleider meer is, omdat het aantal (sub) teams teruggaat van 4 naar 3. De waarnemend teamleider is teleurgesteld. Hij begrijpt wel dat zijn collega-teamleider – die al langer waarneemt – wellicht meer recht heeft, maar hij vraagt zich hardop af waarom er niet gewoon een vacature kan worden opengesteld. Dan heeft iedereen gelijke kansen. Hij is al tijden geleden geschouwd als kandidaat teamleider. Er zijn veel toezeggingen gedaan. Hij heeft diverse keren waargenomen, maar heeft de functie nooit gekregen. Hij is het geloof in de organisatie verloren. Hij begrijpt ook niet dat de huidige teamleiders na de reorganisatie en de invoering zijn door gegaan als operationeel specialist C, terwijl ze niet aan de functie-eisen voldoen (hbo-diploma). Hij zou minimaal verwachten dat er nieuwe of aangescherpte verwachtingen naar de huidige teamleiders zijn geuit, maar dat is volgens*

*hem ook niet gebeurd. Hij concludeert: het gaat niet om de inhoud, maar om de sociale betrekkingen. ‘Wat je bijdraagt doet er niet veel toe.’*

Uit bovenstaande passage blijkt dat de (waarnemend) teamleider een gebrek aan waardering ervaarde. Dit gebrek werd in het landelijke rechteam ook door enkele (andere) operationeel specialisten ervaren. Zij merkten hierover het volgende op:

*‘Ik doe iets dat ik leuk vind. Doe ik het niet, dan kraait er geen haan naar.’  
(operationeel specialist B, landelijke rechteam).*

*‘Mijn conclusie is na zoveel jaar: het maakt niet uit of je je best doet of je nek uitsteekt.’  
(specialist A, landelijke rechteam).*

De ervaringen van operationeel specialisten werden bevestigd door teamleiders binnen het landelijke rechteam. Volgens hen waren er weinig mogelijkheden om rechteamers te belonen en onderscheid te maken. ‘Het maakt aan het einde van het jaar in de beoordeling niet uit of je een zesje of negen bent.’ (operationeel specialist C). Andere teamleiders nuanceren dit door te wijzen op bijvoorbeeld ‘bewust belonen’, maar concluderen dan ook: ‘er zijn weinig prikkels.’ (operationeel specialist C). Deze ervaringen sluiten aan bij een bevinding uit een onderzoek naar rechteambazen van meer dan vijf jaar geleden. ‘Personeelsbeleid is een instrument waarover rechteambazen in geringe mate beschikken. Het is veel meer zo dat ze het personeelsbeleid ondergaan.’ (Van der Torre et al., 2013: 87). Volgens veel leidinggevers die wij hebben gesproken, is het ondergaan van het personeelsbeleid alleen maar dominant geworden in de context van de nationale politieorganisatie. Men heeft het gevoel nauwelijks over invloed te beschikken. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze ervaringen in het landelijke rechteam en districtsrechteam dominant waren dan in het regionale rechteam. In het regionale rechteam zag in het bijzonder de teamleider meer mogelijkheden om tussen rechteamers onderscheid te maken, bijvoorbeeld door hen meer verantwoordelijkheid te geven (rol van zaakscoördinator als generalist), zich in te spannen voor het laten volgen van opleidingen en waar mogelijk bij te dragen aan doorstroom naar andere functies buiten het eigen team.

Met betrekking tot waardering is ook de vergelijking met anderen relevant. Het gaat niet alleen om wat er gebeurt met degenen die hun ‘nek uitsteken’, maar ook om wat er gebeurt met degenen die (volgens anderen) ‘de kantjes ervan aflopen’. Dit speelde in zowel het districtsrechteam (zie ook Sollie, 2018) als het landelijke rechteam (zie ook paragraaf 4.2).

#### **Mijn buurman doet niets – aantekeningen 15 september 2016 e.v.**

*Vandaag maak ik kennis met drie (doorgestroomde) rechteamkundigen die het belangrijk vinden dat er veranderingen plaatsvinden in het landelijke rechteam. In dit gesprek wordt door hen benadrukt dat verandering niet vrijblijvend moet zijn en de leiding meer moet sturen. Er wordt volgens hen nu niet of nauwelijks gestuurd op*

*disfunctioneren. In de maanden daarna komt nog geregeld terug dat er ‘mensen zijn die het vuur uit hun sloffen lopen en er ook mensen zijn die de kantjes ervan aflopen’. Teamleiders erkennen dit. Een van hen. ‘Het zit sommigen wel dwars. “Mijn buurman doet niets”. Maar wat wel lastig is. Als teamleider ben je vaak de enige die weet wat er privé allemaal speelt. Iedereen heeft wel een dingetje.’*

In het landelijke rechteam speelde ook nog een andere kwestie rondom waardering. Deze kwestie heeft te maken met de introductie van rechercheurs met een hbo-dan wel wo-opleiding – de operationeel specialisten A – die uitvoering geven aan opsporingsonderzoeken. Deze rechercheurs ‘hebben’ schaal 9. Sommige generalisten en senioren tactische opsporing – schalen 7 en 8 – vergeleken hun eigen werkzaamheden met die van de operationeel specialisten om vervolgens te concluderen dat operationeel specialisten soms minder of dezelfde verantwoordelijkheid hebben, maar met een hogere schaal. Dit zorgde voor onvrede en bovenal een enigszins terughoudende houding bij generalisten en in het bijzonder senioren tactische opsporing.

### **Werk en schaal vergelijken – aantekeningen 6 januari 2017**

*Binnen (onderdelen van) het landelijk rechteam werd van generalisten en vooral senioren tactische opsporing een meer trekkende rol verwacht. Deze verwachting leefde bij onder andere de teamleiders (operationeel specialisten C). De gewenste gedragsverandering vond echter niet zomaar plaats. De senioren vonden het niet eerlijk dat van hen een meer leidende rol werd verwacht, want er waren ‘duurder betaalden’ (operationeel specialisten, geregeld recherchekundigen) die dat dan maar zouden moeten doen. Die verdienen een paar honderd euro meer, zo was de redenering. Een teamleider hierover. ‘De mensen die dit zeggen, zijn niet de rechercheurs met een negen-tot-vijfmentaliteit. Het zijn rechercheurs die zich met betrokkenheid inzetten en in de regel kwaliteit leveren. Aan dit soort dingen denken wij niet op onze managementdag.’ Tijdens het bijwonen van een briefing in een ander onderdeel van het landelijke rechteam komt dit onderwerp ook terug (juni 2017). De rechercheurs begrijpen niet waarom er nog steeds dossiervormers en recherchekundigen binnenkomen. Daar zijn er straks te veel van. Een rechercheur: ‘Dan moet ik straks iemand met schaal 9 gaan uitleggen hoe die moet tappen. Dat dacht ik niet.’*

De bovenstaande situatie doet zich in meer rechteams voor, zo blijkt uit de aanvullende dataverzameling. In een van de (andere) districtsrecherches hebben rechercheurs ook de indruk dat er collega’s zijn die voor ongeveer hetzelfde werk meer status (rang) en salaris krijgen.

Een laatste thema dat is gerelateerd aan personeelszorg heeft betrekking over de door-groei mogelijkheden van rechercheurs. In de drie rechteams hebben we uiteenlopende rechercheurs gesproken die teleurgesteld waren over de beperkte mogelijkheden om naar een andere functie door te groeien (zie ook Sollic, 2017, 2018).

**Geen mogelijkheid om door te groeien – aantekeningen 16 en 17 augustus 2017**

*Ik draai een nachtdienst mee in het kader van een onderzoek naar een groep criminelen die snelle auto's stelen om die vervolgens te gebruiken voor het plegen van misdrijven. De tap wordt voortdurend afgeluisterd en het baken onder de auto wordt gevolgd. Op een gegeven ga ik eten halen met een generalist. Hij vertrekt uit het regionale rechteerteam en gaat naar een andere eenheid. Daar kan hij namelijk naar schaal 8 doorgroeien. In de eenheid waar hij nu werkt, hebben alle generalistische rechteerders een schaal 7-functie en is er geen mogelijkheid om als generalist in de tactiek door te groeien naar schaal 8. Dat is alleen mogelijk voor specialisten, bijvoorbeeld op financieel gebied. Dat ziet hij niet zitten.*

In het landelijke rechteerteam kwamen we vergelijkbare signalen tegen. Er waren voor generalisten weinig mogelijkheden om door te groeien naar een functie als senior.

*'Een probleem is wel de doorstroming. Je komt op een punt dat je niet vooruit kunt. Alles zit vol. De plekken voor senioren zijn allemaal gevuld met functievolgers. Je hebt mensen met potentie die je op deze manier wegjaagt. Er zijn heel veel goede mensen weggegaan (onder andere naar de regionale eenheden, auteurs). Ik kijk ook om me heen.' (generalist tactische opsporing).*

Het gebrek aan mogelijkheden om door te groeien werd door de teamleiders ook als een (groot) probleem ervaren. 'Je kunt iemand wel schouwen als groeier, maar je kunt er vervolgens niets mee.' (operationeel specialist C). Bij deze ervaringen moet worden opgemerkt dat de reorganisatie tijdens het actieonderzoek binnen de rechteerteams nog actueel was, zeker in het districtsrechteerteam en landelijke rechteerteam. Zo waren er in het landelijke rechteerteam in het recente verleden functievolgers (zie bovenstaand citaat) en ook herplaatsingskandidaten op functies van senior tactische opsporing geplaatst. Bij de onvrede onder generalisten en teamleiders speelde – zeker bij de herplaatsingskandidaten – mee dat deze personen (in hun ogen) niet altijd beschikten over de kennis en kunde om het rechteerwerk (goed) uit te voeren.

In meer algemene zin viel ons in de rechteerteams – het gaat dan vooral over het districtsrechteerteam en het landelijke rechteerteam – op dat de reorganisatie nog een onderwerp van gesprek en onvrede was. Deze ervaring kwam niet overeen met de recente ervaringen die we hadden opgedaan in de basisteams. Daar was het nauwelijks nog onderwerp van gesprek. Deze constatering sluit aan bij wat een teamchef – die was overgestapt van een basisteam naar de thematische opsporing – tijdens de aanvullende dataverzameling vertelde:

*'Daarnaast had ik al snel door: ik ben weer terug in de reorganisatie in plaats van mijn vorige team waar we eruit waren. We hadden het er niet meer over. Hier zat ik eens weer met vraagstukken als "welke functie heb ik dan", "mijn functie klopt niet met de brief die ik heb gekregen". Allemaal van dat soort ellende... Er is onvoldoende aandacht aan besteed en kwaliteit en tijd voor vrijgemaakt. Mijn voorganger heeft*



*ontzettend geworsteld, was ontzettend alleen, is met ontzettend veel verdriet weggegaan. Ze kreeg het niet voor elkaar... En dan kan het dus gebeuren dat mensen nog tot vorig jaar (2018, auteurs) met de reorganisatie bezig waren.'*

### **Gebrek aan passende randvoorwaarden**

Een tweede bron van onvrede onder sommige rechercheurs had betrekking op de randvoorwaarden waaronder het recherchewerk moest worden uitgevoerd. Deze randvoorwaarden zijn een onderdeel van de opsporingspraktijk: het zijn de objecten die interacteren met de rechercheur en het werk beïnvloeden (zie paragraaf 1.1). Een eerste randvoorwaarde gaat over de inrichting van de werkruimte. Tijdens het bespreken van de medewerkersmonitor in het districtsrechercheerteam kwam duidelijk naar voren dat de open werkruimte door een deel van de rechercheurs werd ervaren als 'ongezond en belastend' (zie ook Sollie, 2018). Tijdens de aanvullende dataverzameling binnen de thematische opsporing werd over de inrichting van de werkruimte het volgende opgemerkt:

*'We werken in één grote ruimte met veertig werkplekken. Ik kan me daar niet concentreren. Veel te veel prikkels. De productie gaat daardoor achteruit... Vanochtend waren mijn collega's die bij de deur zitten aan het tellen hoe vaak de deur eigenlijk open en dichtgaat op één dag... We houden ons bezig met complexe zaken, moeten veel jurisprudentie toepassen, dat vraagt concentratie. Mensen zien het probleem, maar het gaat over zoveel schijven. Goede collega's vertrekken doordat ze niet goed kunnen werken.' (operationeel specialist A).*

In het regionale rechercheerteam werd in een vergelijkbare kantoortuin gewerkt. Hoewel het voor de rechercheurs niet echt een probleem leek, vroeg de daar betrokken actie-onderzoeker zich af of geconcentreerd werken in een dergelijke omgeving überhaupt mogelijk was.<sup>170</sup>

### **Ik word helemaal gek van de drukte – aantekeningen 12 januari 2017**

*Na een overleg over hoe we de zelfsturing of het eigenaarschap van zaakseigenaren kunnen vergroten, ga ik aan een bureau zitten om even te werken. Ik word helemaal gek van de drukte die er de hele tijd heerst. Er zijn continu mensen in gesprek met elkaar, mensen zijn aan het bellen en er worden met enige regelmaat allerlei grappen gemaakt. In deze ruimte is het voor mij onmogelijk om even rustig te werken. Ik krijg eigenlijk het idee dat het een grote speeltuin is. In deze ruimte wordt een belangrijk deel van het bureauwerk verricht, zoals het maken van nota's voor het aanvragen van bijzondere opsporingsbevoegdheden, het raadplegen van informatiesystemen en het maken van processen-verbaal.*

<sup>170</sup> De waarneming dat het voor de rechercheurs niet echt een probleem leek, interpreteren wij in het licht van de blauwe identiteit (zie hoofdstuk 4). In het regionale rechercheerteam woog het belang van rustig aan een proces-verbaal werken niet zo zwaar. Hierbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat het een ander type team is dan bijvoorbeeld het hier genoemde thematische team.

De bovenstaande ervaringen komen overeen met die van Princen (2015: 214-215):

*‘Bij ons was het de hele dag staande receptie, iedereen was aan het geiten en keten, het was hilariteit alom. Het samenzijn met anderen was een gratis ticket om alles op te vangen en je overal in te mogen mengen. Zo kreeg ik dagelijks een lasagne van herrie voorgeschoteld... Het was een regelrecht kippenhok. Dit was dus de plek waar het werk, het échte researchwerk, werd verricht... Minutenlang staarde ik naar dezelfde zin, dezelfde alinea, maar hij kwam niet binnen. Ik probeerde mijn eigen gedachten vast te houden voor ze weer wegwaaiden.’*

Naast onvrede over de werkruimte was er in de drie researchteams sprake van onvrede over andere randvoorwaarden. In het districtsresearchteam had deze vooral betrekking op de dienstverlening door het Politiedienstencentrum (PDC). Een conclusie die van de eerdergenoemde MEMO werd afgeleid, was dat iedereen het vak leuk vindt, maar ‘moedeloos’ is geworden van de randvoorwaarden die maar niet op orde komen (aantekeningen 14 november 2017). Het gaat dan onder andere om de wijze waarmee wordt omgegaan met verzoeken op het gebied van facilitaire zaken en HRM.<sup>171</sup> Het ging in hun ogen te langzaam en de uitkomst voldeed geregeld niet. In het regionale researchteam speelde eveneens op momenten onvrede over randvoorwaarden op. Deze had vooral betrekking op de mate waarin de organisatie omging met thema’s als parkeren, dienstreizen en benodigdheden voor de operatie.<sup>172</sup>

#### **Snapt die man wel wat hij doet – aantekeningen 22 mei 2017**

*Tijdens het overleg van de VKL wordt er aan het einde in negatieve bewoordingen gesproken over de eenheidsleiding. Meer specifiek over de politiefchef. ‘Snapt die man wel wat hij doet? Wat is het grote idee erachter dat wij allemaal niet snappen?’ aldus een van de operationeel experts. Het gaat onder andere over een eersteklas vliegreis die iemand van de sectorleiding naar Dubai maakt, terwijl twee keer veertig euro voor vliegtickets naar Oost-Europa direct een probleem is. Ook andere voorbeelden van ‘kromme dingen’ worden benoemd, zoals het zelf moeten voorschieten en mischien wel zelf moeten betalen van tasjes voor de portofoon bij observatie.*

#### **De rechercheurs worden heel fel – aantekeningen 3 augustus 2017**

*Na verschillende overleggen over onder andere het zaakseigenaarschap zit ik in de werkruimte achter de computer. Een van de rechercheurs komt binnenlopen en begint direct met praten en stopt daar ook niet meer mee. Het leidt me enorm af. Het gesprek gaat over de parkeerkosten. Er is een aantal parkeerplaatsen voor privéauto’s, maar*

171 Zie ook het citaat van de teamchef eerder in dit hoofdstuk.

172 Dit kan allerlei onderwerpen betreffen. Zeer recent (januari 2020) kwam een van de actieonderzoekers in aanraking met een ander punt van onvrede in twee researchteams: het gebrek aan dubbele beeldschermen op de werkplek. In met name in het landelijke researchteam was er daarnaast onvrede over de specialistische rechercheondersteuning (zoals bakens of de beschikbaarheid van het observatieteam). Dit speelde in het regionale researchteam in veel mindere mate.

*dit is niet genoeg. Naar het schijnt moet er in de toekomst misschien worden betaald voor een parkeerplaats. Hier wordt heel fel op gereageerd door diverse rechercheurs: dat zou te gek voor woorden zijn.*

### **Organisatiele stressoren**

De bovenstaande passages maken duidelijk dat rechercheurs zich kunnen opwinden over hoe er met hen en de organisatie van het werk wordt omgegaan. In dit kader is het van belang te wijzen op het onderzoek dat in de afgelopen jaren is verricht naar de mentale weerbaarheid van rechercheurs. Het betreft onderzoek naar familierechercheurs (Bollen et al., 2015), kinderpornorechercheurs (Sollie & Kop, 2015; Sollie, 2017), forensisch rechercheurs (Sollie, 2017) en rechercheurs binnen de districtsrecherche (Sollie, 2018). Uit de onderzoeken van Sollie (2017, 2018; zie ook Sollie & Kop, 2015) blijkt dat de onderzochte rechercheurs meer spanning ervaren als gevolg van organisatiele stressoren dan als gevolg van operationele stressoren. Zo concludeert Sollie (2018: 118) in het onderzoek naar mentale weerbaarheid binnen de districtsrecherche het volgende:

*‘Een opvallende bevinding in deze empirische studie is dat districtsrechercheurs hoofdzakelijk spanning ervaren door de confrontatie met organisatorische stressoren. Niet zozeer de inhoud van hun werk op de plaats delict of tijdens een verhoor veroorzaakt stress, maar de wijze waarop hun werk is georganiseerd: de dynamiek in hun team en de organisatorische randvoorwaarden waarbinnen zij hun werk moeten uitvoeren. Door districtsrechercheurs ervaren organisatorische stressoren zijn de grote hoeveelheid administratieve handelingen die bij een opsporingsonderzoek uitgevoerd moeten worden en de te hoge of te lage werkdruk. Daarnaast ervaren ze spanning door hun geringe loopbaanperspectief, de vrijblijvende functioneringsgesprekken, het ‘rondpompen’ van niet-functionerende collega’s en het gemis aan waardering en erkenning (beloning naar prestatie)... Waar rechercheurs zichzelf copingstrategieën hebben aangeleerd die hen helpen in de omgang met belastende opsporingszaken, is het voor menigeen een worsteling hoe om te gaan met de spanning die voortkomt uit de organisatiecontext waarin zij hun onderzoeken uitvoeren.’*

De data uit de actieonderzoeken hebben naar onze indruk veel overeenkomsten met de – overigens (met betrekking tot deze thematiek) veel omvangrijkere – data uit de onderzoeken naar de mentale weerbaarheid van rechercheurs. In algemene zin lijken rechercheurs zich moeizaam tot (het beleid van) de politieorganisatie te verhouden en lijkt deze verhouding bij hen spanning op te roepen.

## 8.2. Interpretaties: de wankle balans in opsporingspraktijken

Op basis van de vorige paragraaf kunnen de waarnemingen op het gebied van onvrede in opsporingspraktijken als volgt worden samengevat:

- Een deel van de opsporingsfunctionarissen in de rechteerteams ervaart een gebrek aan aandacht, waardering en (doorgroei)mogelijkheden, leidend tot onvrede.
- Een deel van de opsporingsfunctionarissen in de rechteerteams vergelijkt de eigen inzet en taken en daaraan gekoppelde waardering met die van anderen, leidend tot onvrede.
- Een deel van de opsporingsfunctionarissen in de rechteerteams ervaart dat de randvoorwaarden voor goed rechteerwerk niet op orde zijn, leidend tot onvrede.
- Er lijkt in algemene zin sprake van een moeizame verhouding tussen rechteer en (het beleid van de) politieorganisatie en daarmee gaat spanning of stress gepaard.

*Hoe kunnen we deze waarnemingen begrijpen?*

### Organisatiele onrechtvaardigheid

Bij het formuleren van voorlopige antwoorden op deze vraag hebben we vooral gebruikgemaakt van de theorie over *organisatiele rechtvaardigheid*. Deze theorie is aan het einde van de jaren tachtig ontwikkeld (Greenberg, 1987; Greenberg & Tyler, 1987) en is sinds die tijd toegepast en verfijnd in een breed scala aan empirisch (veelal kwantitatief) onderzoek (Greenberg, 1990). Organisatiele rechtvaardigheid is een sociaalpsychologisch construct met een sterk beschrijvend karakter.<sup>173</sup> Bij organisatiele rechtvaardigheid gaat om de mate waarin het handelen van de (representanten van de) organisatie door medewerkers als fair wordt ervaren en wat hiervan de effecten zijn op onder andere welzijn, houding en gedag van medewerkers (Crawshaw et al., 2013). Hierbij staat centraal dat de verhouding tussen de organisatie en organisatieleden – en daarvan afgeleid leidinggevende en medewerker (en iedereen is ook medewerker) – niet zozeer wordt bepaald door contractuele verplichtingen, maar door het principe van reciprociteit uitgedrukt in waarden als eerlijkheid, rechtvaardigheid en wederkerigheid (zie Wildschut, 2009).

De oorspronkelijke theorie over organisatiele rechtvaardigheid bevat twee componenten: distributieve rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid (Greenberg, 1990).<sup>174</sup>

<sup>173</sup> Hiermee wordt bedoeld dat het geen normatief construct is waarmee uitspraken worden gedaan over wat rechtvaardig is: het onderzoek naar organisatiele rechtvaardigheid richt zich op hoe organisatieleden rechtvaardigheid ervaren en wat hiervan de effecten op het werk en welzijn zijn.

<sup>174</sup> Na verloop van tijd is er in de theorie over organisatiele rechtvaardigheid een derde component ontstaan (zie bijvoorbeeld Millenaar et al., 2013): interactiele rechtvaardigheid. Dit betreft niet de wijze waarop de formele besluitvorming is gestructureerd (procedurele rechtvaardigheid), maar het interpersoonlijke karakter van de gevolgde procedures. Wij hebben ons beperkt tot de oorspronkelijke theorie, aangezien deze voldoende houvast biedt voor het begrijpen van de waarnemingen.

*Distributieve rechtvaardigheid* heeft betrekking op de verdeling van zaken binnen de organisatie. Krijg ik voldoende financiële beloning, status, prestige, invloed, et cetera voor het werk dat ik verricht? De vergelijking met de ander speelt bij deze beoordeling een belangrijke rol. Het gaat bijvoorbeeld ook over een eerlijke verdeling van lasten en lusten en het al dan niet aanpakken van *freeriders*: organisatieleden die de kantjes ervan aflopen en meeliften op het werk van anderen. De distributieve rechtvaardigheid verwijst naar een systemische wet: er dient in het systeem enigszins een balans te zijn tussen geven en nemen dan wel de onbalans is idealiter niet te groot (zie bijvoorbeeld Stam & Hoogenboom, 2019). Bij een te grote onbalans raakt het systeem verstoord en dit is van invloed op het functioneren van het geheel.

De tweede component is *procedurele rechtvaardigheid*. Bij procedurele rechtvaardigheid gaat het niet om de uiteindelijke verdeling, maar om de wijze waarop deze verdeling tot stand komt. Het gaat om de rechtvaardigheid van het proces dat tot bepaalde uitkomsten leidt. Bijvoorbeeld: hebben organisatieleden hier een stem in? Hoewel een individu het oneens kan zijn met de uitkomst van een beslissing (een verdeling), het proces kan als rechtvaardig worden ervaren en daarmee van invloed zijn op de houding van het individu en op de acceptatie van de beslissing (Taxman & Gordon, 2009).

#### **SCARF: status, certainty, autonomy, relatedness, fairness**

Een manier van kijken die in het verlengde ligt van organisationele rechtvaardigheid is het SCARF-model van Rock (2008), die het model heeft ontwikkeld op basis van de neurowetenschap. Dit model beschrijft vijf elementen die ten grondslag liggen aan pijn en genot in de hersenen en daarmee van invloed zijn op de mate waarin iemand geneigd is iets (niet) te doen. Dit zijn:

- Status (status): hoe belangrijk voel jij je ten opzichte van anderen?
- Certainty (zekerheid): in hoeverre ben je in staat om de toekomst te voorspellen?
- Autonomy (autonomie): in hoeverre heb je het gevoel dat je zelf keuzes kunt maken?
- Relatedness (sociale verbinding): heb je het gevoel dat je erbij hoort/geaccepteerd wordt?
- Fairness (rechtvaardigheid): heb je het gevoel dat je eerlijk wordt behandeld?

Hoe hoger iemand scoort op de vijf dimensies, hoe meer het genotsysteem wordt geprikkeld en hij of zij geneigd is om iets te doen en bijvoorbeeld initiatief te nemen. Hoe lager de score, hoe meer passiviteit. Het zijn vijf elementen die ieder mens belangrijk vindt. Wanneer een of meer van de elementen bedreigd wordt, levert dit een stressreactie in de hersenen op en dat heeft (vaak op een onbewust niveau) gevolgen voor gedrag.

Organisationele rechtvaardigheid is onderzocht in tal van sectoren of contexten. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de private sector, publieke sector en meer specifiek aan sectoren als zorg (zie bijvoorbeeld Pereira & Berta, 2016), het gevangeniswezen (zie bijvoorbeeld Taxman & Gordon, 2009) en de politie (zie bijvoorbeeld MacQueen & Bradford, 2017; Rosenbaum & McCarthy, 2017; Wolfe & Piquero, 2011).

In veel onderzoek is ingegaan op de effecten van (de mate van) organisationele rechtvaardigheid op prestaties, houding en gedrag van medewerkers.

In algemene zin kan op basis van zowel afzonderlijke onderzoeken als systematische literatuurreviews worden verondersteld dat organisationele rechtvaardigheid van invloed is op de prestaties, het commitment, de werktevredenheid en het vertrouwen in de organisatie/de leiding (zie bijvoorbeeld Crawshaw et al., 2013; Greenberg, 1990; Ten Have et al., 2016; Taxman & Gordon, 2009). Op basis van omvangrijk onderzoek binnen de politie in de Verenigde Staten concluderen Rosenbaum & McCarthy (2017: 80) met betrekking tot de effecten van organisationele rechtvaardigheid het volgende:

*‘Confirming our hypotheses, we found that organizational justice is a powerful force in shaping officers’ views of their work and the agency’s mission. Multi-level analyses of data from 15,236 officers representing 88 agencies revealed that higher levels of organizational justice are associated with higher organizational commitment, job satisfaction and rule compliance.’*

Onderzoek wijst uit dat organisationele rechtvaardigheid ook van invloed is op het verloop van organisatieverandering (zie Ten Have et al., 2016; Millenaar et al., 2013). De kans op het realiseren van de beoogde verandering neemt vermoedelijk toe als veranderprocessen in de perceptie van organisatieleden rechtvaardig verlopen en rechtvaardige uitkomsten hebben (Ten Have et al., 2016; Millenaar et al., 2013).

Organisationele onrechtvaardigheid is een struikelblok in (de ontwikkeling van) organisaties (zie Wildschut, 2019). Onderzoek naar dit thema laat zien dat het geregeld een onbewust struikelblok is: leidinggevend en op allerlei niveaus in een organisatie zijn zich veelal weinig bewust van hoe ervaren onrecht onder medewerkers een rol kan spelen in uiteenlopende ‘problemen’ die in de organisatie worden ervaren (zie Greenberg, 1990).

### **De wankel balans in opsporingspraktijken**

Op basis van de combinatie van waarnemingen en theorie veronderstellen wij dat er binnen opsporingspraktijken *sprake is van organisationele onrechtvaardigheid*: een deel van de opsporingsfunctionarissen – dit zijn leidinggevend en onderzoekers – voelt zich onrechtvaardig behandeld door de politieorganisatie. Het betreft zowel distributieve als procedurele onrechtvaardigheid. Hierna gebruiken wij deze begrippen bij het interpreteren van (een deel van) de waarnemingen op het gebied van onvrede.

Binnen opsporingspraktijken is er sprake van *distributieve onrechtvaardigheid*, wat wil zeggen dat een deel van de politiemensen het gevoel heeft dat de zaken binnen de politieorganisatie niet eerlijk zijn verdeeld. Deze onrechtvaardigheidsgevoelens doen zich in verschillende gedaanten voor. We richten ons hier op de verschijningsvormen die naar ons idee het meest van belang zijn.

Dit betreft in de eerste plaats de plek van de (generalistische<sup>175</sup>) operationeel specialist A (OSA) in het systeem van functies binnen een rechteercheteam.<sup>176</sup> Dit is de functie waarin ingestroomde rechteerkundigen terechtkomen. De OSA is ingeschaald in schaal 9. De functies om de OSA heen, zijn ingeschaald in schaal 7 (generalist), schaal 8 (senior tactische opsporing) en schaal 9 (operationeel expert). De mensen die deze functies vervullen, hebben in meer of mindere mate de neiging om te vergelijken. Bij deze vergelijking speelt het werk van de OSA een belangrijke rol. Wat doet de OSA? Het antwoord op deze vraag is divers en naar onze indruk afhankelijk van tal van factoren. Een belangrijke factor is de werkomgeving. Een OSA die – bijvoorbeeld als ambtelijk secretaris – onderdeel is van een TGO verricht (op onderdelen) andere activiteiten dan een OSA die werkt aan opsporingsonderzoeken in een districtsrecherche. Er kunnen ook verschillen zijn in de wijze waarop een OSA in een rechteercheteam wordt gepositioneerd, bijvoorbeeld meer uitvoerend of meer coördinerend dan wel leidinggevend. In het regionale rechteercheteam waren de OS-en A bijvoorbeeld onderdeel van de VKL en was een van hen plaatsvervangend teamleider. Tot slot is er, naast positionering, ook verschil in individuele invulling. De ene OSA is de andere niet, bijvoorbeeld in de mate waarin wordt bijgedragen aan team- of vakontwikkeling.

Dan terug naar de vergelijking. De empirie en theorie maken duidelijk dat mensen het werk en de beloning van hun collega's vergelijken met hun eigen werk en beloning. Degenen die de functie van OSA vervullen, worden ook op deze wijze beschouwd. Zij kunnen gemakkelijk onrechtvaardigheidsgevoelens bij anderen activeren, omdat het onderscheidend vermogen van de OSA-functie niet altijd duidelijk is. De OSA heeft in sommige werkomgevingen geen eigen (enigszins unieke) plek. Een OSA die regulier opsporingswerk uitvoert, lijkt op de generalist. Een OSA die binnen opsporingsonderzoeken coördineert, lijkt op de senior. Een OSA die een enigszins leidinggevende rol vervult, lijkt op de operationeel expert. Voor de generalist en met name senior zal duidelijk moeten zijn wat de OSA meer (dan een generalist/senior) doet om schaal 9 te kunnen rechtvaardigen. Wanneer dit onduidelijk is, kan dit onrechtvaardigheidsgevoelens activeren. Voor de operationeel expert ligt het anders. Deze heeft dezelfde schaal. Onrechtvaardigheidsgevoelens kunnen echter ook worden geactiveerd door te kijken naar wat iemand ervoor heeft moeten doen om een schaal 9 te bemachtigen. Een operationeel expert heeft er naar eigen zeggen vaak lang over gedaan en veel in geïnvesteerd om door te (kunnen) groeien naar deze functie.<sup>177</sup> Een andere factor die in de verhouding tussen een OSA en operationeel expert kan meespelen, is dat een

175 Het gaat in de context van dit (actie)onderzoek vooral over generalistische operationeel specialisten, die werkzaam zijn in generieke rechteercheteams op districtelijk, regionaal en landelijk niveau. Daarnaast zijn er operationeel specialisten die een specialisme vervullen, zoals digitaal specialist of financieel specialist.

176 We richten ons hierbij in het bijzonder op de operationeel specialisten A die instromen via het rechteerkundige opleiding en niet op degenen die doorstromen. Bij doorstromers is de situatie anders, omdat zij beschikken over (veelal jarenlange) ervaring binnen de politieorganisatie.

177 Dit blijkt overigens ook uit een onderzoek van Sollie (2018) naar de mentale weerbaarheid binnen de districtsrecherche. De geïnterviewde operationeel experts zijn veelal al twintig jaar of langer werkzaam bij de politie en zijn stapsgewijs doorgroeid naar een leidinggevende functie.



operationeel expert het gevoel kan hebben dat de OSA werk ‘afneemt’ (veelal op het gebied van vakontwikkeling).

Met betrekking tot de rol van de OSA in het uitvoerende researchewerk is het van belang te wijzen op een van de centrale aannames die ten grondslag ligt aan de instroom van researchekundigen in de opsporing: de veronderstelling dat instroom van hoger opgeleiden bijdraagt aan verandering van de manier van werken binnen de opsporing (zie Pragt & Zoutendijk, 2013). In passages waarin de noodzaak van hoger opgeleiden binnen de opsporing wordt gesuggereerd, staan vrijwel altijd zinnen over de complexer wordende omgeving en noodzaak van andere manieren van werken (zie bijvoorbeeld Huisman et al., 2016a; Projectgroep Opsporing, 2001). Die andere manieren van werken gaan vaak over vormen van probleemgericht opsporen. Daar zouden hoger opgeleiden hun meerwaarde kunnen hebben, zo is de gedachte. En daarmee komen we op een belangrijk punt: deze andere manieren van werken zijn in opsporingspraktijken vaker niet dan wel aanwezig en de instroom van hoger opgeleiden zorgt er niet zomaar voor dat andere manieren van werken ontstaan (zie ook de hoofdstukken 4 en 5: er is sprake van overschatting van het ‘actorschap’ en onderschatting van de context). De consequentie hiervan is dat de operationele inzet van operationeel specialisten A al snel het karakter krijgt van ‘het draaien van zaken’. En dat bemoeilijkt het onderscheid met generalisten en senioren. Wat dan overblijft, is het kwaliteitsargument *binnen* opsporingsonderzoeken, zoals hieronder wordt verwoord door een sectorhoofd.

*‘Over hoger opgeleiden zegt men wel: wij hebben veel werk op mbo-niveau. Ik zeg: we voeren het werk uit op mbo-niveau. Dat is iets anders.’ (sectorhoofd, landelijke researcheteam).*

Het kwaliteitsargument binnen opsporingsonderzoeken grijpt terug op de vraag of de kenmerken van het ‘reguliere’ researchewerk vereisen dat dit werk door personen met minimaal een hbo-opleiding zou moeten worden uitgevoerd. Deze vraag is in paragraaf 4.3 behandeld en kan vooralsnog niet worden beantwoord (zie ook Pragt & Zoutendijk, 2013).<sup>178</sup> Feit is in ieder geval dat voor het overgrote deel van de uitvoerende functies binnen de opsporing geen hbo-opleiding is vereist. In deze functies werken mensen met overwegend een mbo-opleiding als hoogst genoten opleiding. Het kwaliteitsargument kan vanuit hun perspectief gemakkelijk als *een diskwalificatie worden opgevat* (zie ook Pragt & Zoutendijk, 2013). De uitspraak dat researchekundigen nodig zijn om de kwaliteit van het reguliere researchewerk te bevorderen, impliceert namelijk dat de mbo-opgeleide functionarissen het werk niet op het gewenste niveau uitvoeren. En voor zover men (bijvoorbeeld leidinggevend) dit ook van mening is, wordt dit maar zelden direct tegen hen gezegd.

178 Hierbij verwijzen we terug naar een eerder gemaakte opmerking: de zorgen over de huidige kwaliteit van processen-verbaal kan naar ons idee niet zomaar worden beschouwd als een argument voor de noodzaak van hoger opgeleiden. Er gaat een stap aan vooraf: het serieus nemen van het researchewerk als zelfstandig vak (zie paragraaf 4.4).



Een uitweg uit deze ‘lastige’ positionering is het sterker verbinden van de OSA aan de leiding (teamchefs en operationeel experts), zoals bijvoorbeeld in het regionale rechteam nadrukkelijk het geval is. Identificatie met de leiding kan voor (sommige) OS-en A een manier van omgaan zijn met het ongemak dat hun positionering met zich meebrengt. Dit lost de onrechtvaardigheids-gevoelens bij anderen echter niet zomaar op: ‘leiding’ is voor de omgeving van de OSA weliswaar een herkenbare categorie, maar de verzameling teamchef(s), operationeel experts en operationeel specialisten is bij elkaar wel erg veel leiding (zie ook paragraaf 6.2). Dit wakkert ook onrechtvaardigheids-gevoelens aan: waar zijn ‘de handen aan het bed’?

De rode draad in bovenstaande uiteenzetting is dat de organisatorische context waarin de verschillende functies met elkaar worden geplaatst gemakkelijk kan leiden tot onrechtvaardigheidsgevoelens onder vooral senioren en generalisten.<sup>179</sup> Het is van belang te benadrukken dat deze onrechtvaardigheidsgevoelens vanzelfsprekend *niet de schuld zijn van de OSA*. Deze hebben een systemische oorzaak: het hybride karakter van de OSA functie (zie Meurs & Visch, 2018) verstoort de ordening in het systeem. Iedere plek waar de OSA naartoe beweegt – uitvoering, coördinatie, leiding, maar ook ontwikkeling of vernieuwing<sup>180</sup> – kan onrechtvaardigheidsgevoelens activeren. Dit geldt vooral voor degenen die vanuit de researchkundige opleiding instromen in de functie van OSA, omdat zij geen ervaring hebben in het politiewerk en veelal ook relatief jong zijn.

Een tweede bron van distributieve onrechtvaardigheid is de manier waarmee volgens (sommige) opsporingsfunctionarissen wordt omgegaan met *freeriders*. Met freeriders wordt in dit verband verwezen naar rechercheurs die in de ogen van collega’s onvoldoende inzet en/of kwaliteit leveren. Deze onrechtvaardigheid houdt niet zozeer verband met de perceptie van onvoldoende inzet en/of kwaliteit – al kan men het wel als frustrerend ervaren (zie ook Sollie, 2018) – maar met het gebrek aan consequenties die hieraan worden verbonden. Hierbij kijken zij naar ‘de’ organisatie in het algemeen en leidinggevend in het bijzonder. Leidinggevenden zouden meer consequenties moeten verbinden aan freeride gedrag, bijvoorbeeld bij het beoordelen van het functioneren. Kortom: deze rechercheurs hebben de indruk dat er te weinig onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die meer inzet plegen en meer kwaliteit leveren en degenen die dit minder doen. Op basis hiervan wordt de betekenis gegeven dat het niet veel uitmaakt of je veel of weinig geeft, want je krijgt er toch niet meer of minder (waardering) voor terug.

De reorganisatie en de invoering van het LFNP zijn vanuit het perspectief van een deel van de rechercheurs een bron van zowel distributieve als procedurele onrechtvaardig-

179 Wellicht ten overvloede: dit verschilt dus tussen contexten. In een TGO-context is het naar onze indruk gemakkelijker om een operationeel specialist A te positioneren (op een wijze die minder vatbaar is voor organisationele onrechtvaardigheid) dan in een cluster van een districtsrecherche.

180 Deze categorie taken hebben we beperkt behandeld. De OSA houdt zich dan vooral bezig met projecten en/of portefeuilles. Deze taken – die in de regel zeker geen fulltime functie vertegenwoordigen – kunnen door anderen weer worden opgevat als de ‘leuke dingen’. De OSA is dan bezig met ‘de krenten uit de pap’, terwijl ‘wij’ de zaken draaien.

heid (zie ook uiteenlopende passages in Sollie, 2017). De distributieve onrechtvaardigheid heeft verschillende gedaanten. Het gaat in de eerste plaats over mensen die ‘zomaar’ op functies terecht zijn gekomen die anderen ambieerden en waarbij wordt getwijfeld aan de geschiktheid van de ander voor de betreffende functie. Het betreft in de tweede plaats de gang van zaken bij de invoering van het LFNP waarbij de functie-naam en functie-inhoud van mensen zijn veranderd.

### **Ik heb er moeite mee – aantekeningen 1 november 2017**

*Vandaag praat ik bij met de teamchef. De teamchef vertelt over een gesprek met een van de teamleiders die in zijn ogen veel ‘moppert’. De teamchef had tegen de teamleider gezegd: “Dat gemopper van je dringt overal door”. In de woorden van de teamchef: ‘Hij draaide even en kwam er toen mee: “Ik heb er moeite mee dat ik niet meer de teamleider van vroeger ben”’.*

In paragraaf 6.2 is al ingegaan op het ‘weghalen’ van taken bij de operationeel specialisten C – overigens ook bij operationeel experts in (onder andere) de context van een districtsrecherche – en weer deels ‘teruggeven’ ervan. Daar stond de analyse in het teken van de onderlinge verhoudingen en het samenspel bij leidinggeven en sturen. Het gaat op deze plek om de aantasting van status, zekerheid, autonomie en rechtvaardigheid die plaatsvindt (zie SCARF). Hoewel de reorganisatie en invoering van het LFNP inmiddels jaren geleden hebben plaatsgevonden, zijn de gevoelens van onrechtvaardigheid naar onze indruk nog steeds (bij sommigen) aanwezig. Water en Weggeman (2017) wijzen erop dat reorganisaties een stagnerende fase zijn in de loopbaan van de professional. De schade, de desoriëntatie en de *emotionele littekens* van slecht uitgevoerde reorganisaties zijn legio. Met betrekking tot de politieorganisatie moet hierbij worden opgemerkt dat rechercheurs veelal al een lange periode werkzaam zijn binnen de politie. Ongeveer zeventig procent van de rechercheurs werkt langer dan zestien jaar ‘bij de baas’ (Schouten & Nelissen, 2017). Dit gegeven vergroot naar onze indruk de kans op onrechtvaardigheidsgevoelens, want men ervaart verschillende reorganisaties en loopt los daarvan (vrijwel) altijd wel ergens teleurstellingen in het verloop van de loopbaan op. Dit mechanisme is (in onze woorden) ook zichtbaar in het onderzoek van Sollie (2018) binnen de districtsrecherche: de rechercheurs die binnen de organisatie verschillende teleurstellingen hebben meegemaakt, ontwikkelen ‘ik laat me niet gek maken’ als dominante houding. Zij geven de organisatie ‘geringe betrokkenheid’ terug voor het onrecht dat hen in hun ogen door de politieorganisatie is aangedaan. Hiermee zijn we aanbeland bij de effecten van de wankel balans in opsporingspraktijken.

### **Effecten van de wankel balans**

De organisationele onrechtvaardigheid in opsporingspraktijken heeft gevolgen voor de onderlinge verhoudingen en de houding van individuen. Met betrekking tot de onderlinge verhoudingen kan worden opgemerkt dat distributieve onrechtvaardigheid – het

gaat dan vooral om de positie van de OSA<sup>181</sup> – kan bijdragen aan spanningen in onderlinge verhoudingen. ‘Het sluimerende gevoel van achterstelling en onderwaardering onder de traditionele speurders legt een hypotheek op deze relatie.’ (Van der Torre et al., 2013: 97). Tijdens de eerder aangehaalde briefing kwam hiervan een indicatie naar voren: “Denk maar niet dat ik iemand met schaal 9 ga uitleggen hoe die moet tappen”. We hebben ook in andere opdrachten – die vooral hebben plaatsgevonden binnen de districtsrecherche – gemerkt dat er spanningen aanwezig kunnen zijn die lijken voort te vloeien uit onrechtvaardigheidsgevoelens. Onze veronderstelling is dat onrechtvaardigheidsgevoelens van generalisten, senioren en (in mindere mate) operationeel experts kunnen worden geprojecteerd op degenen die de functie van OSA vervullen: zij worden dan de zondebok. Dit komt naar onze indruk vooral tot uiting in meer of minder subtiele vormen van uitsluiting.

De organisationele onrechtvaardigheid in opsporingspraktijken heeft daarnaast gevolgen voor de houding van individuele rechercheurs. De data uit het (actie)onderzoek geven de indruk dat de effecten op werkplezier, motivatie en betrokkenheid die in de literatuur bekend zijn zich ook binnen opsporingspraktijken voordoen.

#### **Tussendoor: losing the detectives – indrukken uit het Verenigd Koninkrijk**

In 2008 verscheen in het Verenigd Koninkrijk een onderzoek van Chatterton (2008) naar de ervaringen van rechercheurs die werken bij de generieke researchteams op lokaal niveau. Dit onderzoek werd gestart op basis van signalen dat het researchwerk binnen deze eenheden in de knel was gekomen en er veel onvrede onder rechercheurs heerste. Uit het onderzoek komt naar voren dat de rechercheurs vooral een gebrek aan waardering en een gebrek aan de juiste werkomstandigheden ervaren. Volgens Chatterton (2008) is er sprake van gevoelens van onrechtvaardigheid onder rechercheurs. Men voelt zich gemarginaliseerd. Hij schetst het risico dat de politie zijn rechercheurs dreigt te verliezen. De loyaliteit, betrokkenheid en motivatie van rechercheurs staan op het spel. Vervreemding ligt op de loer. Chatterton koppelt deze situatie nadrukkelijk aan de bedrijfsmatige wijze van sturen op – en organiseren van het researchwerk.

Met betrekking tot werkplezier in de Nederlandse context kan onder andere worden gewezen op de medewerkersmonitor (MEMO) opsporing van 2017 waaruit naar voren komt dat 12% van de ruim 6.000 respondenten veel werkplezier ervaart (Schouten & Nelissen, 2017). 53% antwoordt neutraal en 35% geeft aan weinig werkplezier te ervaren.<sup>182</sup> In vergelijking met het gemiddelde van de beroepsbevolking in Nederland is het aandeel medewerkers in de opsporing dat weinig werkplezier ervaart hoger en het aandeel dat veel werkplezier ervaart lager. Kortom: medewerkers in de opsporing ervaren relatief weinig plezier in hun werk. Ruim de helft van de medewerkers geeft aan dat de reorganisatie van invloed is op het welbevinden. De richting van deze invloed is niet

181 Dit geldt ook voor de operationeel specialist B in bijvoorbeeld de districtsrecherche. In het bijzonder vanuit het perspectief van de operationeel expert die een schaal minder heeft en, meer dan de OSB, volop te maken heeft met de operationele druk.

182 Er is nauwelijks variatie in achtergrondkenmerken, zoals leeftijdsgroep of geslacht.

onderzocht, maar we kunnen op basis van het actieonderzoek en ander onderzoek aannemen dat dit in de regel niet als een positieve invloed moet worden beschouwd (zie ook Sollie, 2017). We kunnen niet onderbouwen dat organisationele onrechtvaardigheid binnen opsporingspraktijken bijdraagt aan het relatieve gebrek aan werkplezier, maar het is wel zeer waarschijnlijk.

Op basis van de data uit het actieonderzoek hebben we daarnaast de indruk dat organisationele onrechtvaardigheid een negatieve invloed heeft op de motivatie en betrokkenheid van opsporingsfunctionarissen. We geven enkele voorbeelden.

#### **Dat motiveert ook helemaal niet – aantekeningen 30 mei 2017**

*Vandaag heb ik overleg met de ontwikkelgroep voor de kwaliteit van het (schriftelijk) werk van het districtsrechercheerteam. Na het overleg geven de twee operationeel specialisten A aan dat het nog niet veel beter gaat in het team. Het team draait volgens hen op een klein groepje collega's die heel loyaal zijn. Er zitten te veel mensen die niet over de (juiste) kwaliteiten beschikken. Het is ook frustrerend dat er al lange tijd geen gesprekken over het functioneren zijn gevoerd. Dat motiveert ook helemaal niet, aldus de beide rechercheurs.*

#### **Ik ga daar niet meer achteraan jagen – aantekeningen 24 juli 2017**

*Na een overleg met iemand van HRM raak ik in gesprek met een financieel rechercheur van het districtsrechercheerteam. Hij heeft op dit moment bijna geen werk. Hij heeft het naar zijn zin, maar laat al het organisatorische gedoe langs hem heen glijden. Hij is teleurgesteld dat alle financiële zaken naar het afpakteam gaan. 'Waarom heb je als DR dan nog drie financieel rechercheurs?' Hij geeft aan dat ze bij een recente inval de financiële administratie hebben meegenomen (de actieonderzoeker was bij deze inval aanwezig). De zaak is naar het afpakteam gegaan, maar de dozen staan nog onuitgepakt in de gang. Ik vraag hem of hij dan geen zin heeft om erin te duiken. Hij zegt van niet. Ze willen toch een afpakteam, dan moeten die het maar doen. Ik zeg: zo is dat toch niet leuk?! Hij zegt: nee hoor, ik heb het leuk. Ik heb een fijne werkplek en leuke collega's. Ik ga daar niet meer achteraan jagen... Zijn collega tegenover hem (ook financieel rechercheur) zegt: ik heb een zaak opgepakt uit 2014, daar kon de DRR niets meer mee. Dus toen heb ik die maar gekregen. Wat hij alleen niet snapt: waar blijven al die zaken? Ze nemen bij het OCP (operationeel coördinatiepunt, auteurs) toch zaken aan?*

Onder leidinggevendenden kunnen zich vergelijkbare effecten op de motivatie en betrokkenheid voordoen. In het landelijke rechercheerteam was merkbaar dat een van de (waarnemend) teamleiders hiermee worstelde.

*'Bij mij is het ook een blauwe waakvlam geworden, maar dat past niet bij mijn rol. Ik moet mensen stimuleren. Dat kan ik niet eerlijk vertellen. Ik ben een teamleider. Dat is niet professioneel.' (operationeel specialist C).*

Tot slot kan worden opgemerkt dat we dat de organisationele rechtvaardigheid binnen opsporingspraktijken van invloed is dan wel kan zijn op de mate waarin opsporingsfunctionarissen bereid zijn om te participeren in veranderingen. Op basis van de ervaringen in met name het districtsrecherche team en landelijke recherche team kunnen we aannemen dat politiemensen zich (kunnen) afsluiten van allerlei veranderambities zolang de balans tussen geven en nemen – of anders geformuleerd: de basis – niet op orde is (zie Van der Torre, 2011). Organisatieonrecht maakt politiemensen terughoudend om in te stappen (zie MacQueen & Bradford, 2017).

### **Onze organisatie is niet kritisch op wat er gebeurt – aantekeningen 2 mei 2017**

*Vandaag zit ik bij een overleg over ‘vernieuwend werken’, een van de sporen in het veranderplan van het landelijke recherche team. Tijdens het gesprek gaat het over probleemgericht werken (‘breed bestrijden’) en over vernieuwing op het niveau van opsporingsmiddelen of -methoden. Er wordt met betrekking tot opsporingsmethoden gesproken over verschillende mogelijkheden over het gebruik van social media (open source intelligence) en het betrekken van burgers. Op een gegeven moment merkt één van de deelnemende senioren op: ‘Vernieuwen is natuurlijk goed, maar de basis is niet op orde, er zijn nu bijvoorbeeld veel te weinig bakens. Ik vind dat onze organisatie harstikke niet kritisch is op wat er gebeurt.’*

### **Samenvatting van proposities**

1. Binnen opsporingspraktijken is er (soms) sprake van organisationele onrechtvaardigheid – wellicht ten overvloede: het betreft ervaringen van opsporingsfunctionarissen – en dit heeft negatieve gevolgen voor de werktevredenheid, betrokkenheid, verhouding tot collega's, verhouding tot de politieorganisatie en veranderbereidheid van opsporingsmensen.

### **8.3. Gevolgtrekking: wankel balans en veranderambities**

Met betrekking tot de wankel balans in opsporingspraktijken nemen we als uitgangspunt dat organisationele onrechtvaardigheid een van de onderliggende oorzaken is voor in het bijzonder de houding van opsporingsmensen. Investeren in meer organisationele rechtvaardigheid is naar ons idee een van de belangrijkste hefboomen voor het beïnvloeden van opsporingspraktijken. Wij zijn er namelijk van overtuigd dat organisationele onrechtvaardigheid voor de ontwikkeling van de opsporing een struikelblok is. Voor het beïnvloeden van organisationele rechtvaardigheid zijn naar ons idee twee aangrijpingspunten van belang: gedrag van leidinggevers en beleid.

### **Aanwezig en betrouwbaar leiderschap**

‘A key to the sense of justice within an organization lies with the quality of leadership’, aldus Taxman & Gordon (2009: 706). Het gedrag van leidinggevers is een belangrijk aangrijpingspunt om organisationele rechtvaardigheid binnen opsporingspraktijken te bevorderen. Effectief leiderschap begint met aandacht voor het welzijn, de emotionele

behoefden en de ontwikkeling van mensen, zo blijkt ook uit een systematische review van internationaal onderzoek naar politieleiderschap.

*‘Effective police leaders demonstrate “care for subordinates”, which requires them to seek out and provide development opportunities for staff, to take responsibility for staff well being, as well as engage in coaching and mentoring.’ (Pearson-Goff & Herrington, 2014: 8).*

In de aanvullende dataverzameling kwamen we op het spoor van een teamchef die door één van ‘zijn’ teams (op social media) was bedankt voor zijn manier van leidinggeven. In gesprek met deze teamchef vroegen we hem naar zijn manier van leidinggeven.

*‘Ik denk dat wij allereerst gewoon aanwezig zijn. Team milieu heeft op een gegeven moment gezegd: “Wij hebben nog nooit zo’n goede leidinggevende gehad”. We hebben een Memo (medewerkersmonitor, auteurs) gehad. Gênant wat daar uit kwam. Als je het hebt over veren in je reet, ik heb er wel duizend gekregen. Maar dat zegt dus niet zoveel over mij. En dat is echt geen bescheidenheid. Ze (medewerkers team milieu, auteurs) zijn echt niet verwend in het verleden. Ze hebben in een hoekje gezeten van de organisatie. Daar heeft niemand hen op gezocht. Ze hebben zelf hun leidinggevende ook niet opgezocht. Ze hebben zichzelf ook een beetje opgesloten in <plaatsnaam>. Daar zaten ze op driehoog, ver weg van alles. En ze, even gechargeerd, deden maar wat. Met allemaal goede bedoelingen, maar dat is langzaam afgeleden naar: “we doen er niet toe”... Het is heel pijnlijk. En wat ik gedaan heb, is één middag daar zitten en erover in gesprek en het kantelde...Dat zegt dus echt niets over mij.’ (Teamchef C, thematische opsporing).*

‘Gewoon aanwezig zijn’ vraagt om tijd en ruimte bij leidinggevendenden. Hierbij is er sprake van een relatie met de overlappende gelaagdheid in opsporingspraktijken (zie hoofdstuk 6): als leidinggevendenden te veel in de operatie worden gezogen en zich vooral inhoudelijk manifesteren, dan is er minder oriëntatie op – en tijd voor het welzijn en de ontwikkeling van mensen. Daarom is het onderscheid tussen de lijn van de teamchef/operationeel experts en de lijn van de operationeel specialisten ook van belang (zie paragraaf 6.3): de teamchef en operationeel experts dienen vooral aandacht te hebben voor de zorg voor medewerkers. Wie dat geen aantrekkelijk onderdeel van het werk vindt, kan naar onze mening beter iets anders gaan doen.

Onderzoek naar effectiviteit van leiderschap maakt daarnaast ondubbelzinnig duidelijk dat congruentie essentieel is: woorden en daden dienen zo veel mogelijk met elkaar overeen te komen (Stoker & Garretsen, 2018). Leiders dienen een consistente reeks aan betrouwbare acties te laten zien. Dit wil overigens niet zeggen dat acties altijd positieve uitkomsten voor medewerkers hoeven te hebben. Het gaat over procedurele – en in het verlengde daarvan interactionele rechtvaardigheid. Opnieuw de betreffende teamchef aan het woord.

*‘Je krijgt het verhaal te horen zoals het is. Als ik het niet weet, zal ik het ook zeggen. Ik voel me vrij in mijn rol. Ik voel de ruimte om te zeggen zoals ik het zie... Het gaat ook over het oplossen van dossiers van collega’s die eigenlijk al zeven jaar geleden deeltijdontslag hadden moeten krijgen, maar het niet hebben gekregen om wat voor reden dan ook. Al die toestanden en langsepende vertragers waardoor mensen zich alleen nog maar zieker en ellendiger voelen, die moet je gewoon allemaal oplossen. “Oké collega, het zit zo, mooier gaan we het niet maken, we gaan het samen oplossen en we gaan zorgen dat jij je weer happy voelt”. En dan moet je wel zorgen dat je met kerst even een bosje bloemen stuurt in de zin van: “Hopelijk is dit weer eens een fijne kerst na zeven jaar”. En dat is wel gemeend, dat is geen trucje. Het is niet leuk, ik zie ook wat het doet, maar dat is ook mijn rol.’ (Teamchef C, thematische opsparing).*

Kortom: gedrag van leidinggevend dient gericht te zijn op organisationele rechtvaardigheid. Dit draagt niet alleen bij aan ‘hoe het is’, maar ook aan de potentie tot verandering.

*‘We jokingly say that police dislike two things – the way things are and change. To achieve sizeable and lasting organization reforms in policing, leaders will need to achieve “buy in” from employees, which is extremely difficult in today’s politicized environment. One approach to getting officers to adopt change is for leaders to support and model the types of justice-related behaviors that are important to employees. Leaders must recognize the importance of interpersonal relations between employees and managers. Empowering employees, giving them a voice, and protecting them from unfair attacks is important if we expect them to continue during police work under conditions of extreme mistrust and scrutiny.’ (Rosenbaum & McCarthy, 2017: 80-81).*

Opnieuw is de boodschap (zie ook paragraaf 6.3): investeer in het leiderschap op operationeel en tactisch niveau. De kritische rol van deze leidinggevend wordt naar onze indruk wel binnen de politieorganisatie erkend, maar er gebeurt (te) weinig om hen ook echt te ondersteunen in hun rol. Bij het investeren in deze leidinggevend is het van belang om ook of misschien wel juist aandacht te besteden aan meer generieke leiderschapsinzichten en kwaliteiten, zoals kennis en kunde op het gebied van sociale psychologie en groepsprocessen (zie ook Rosenbaum & McCarthy, 2017).

Door te investeren in het leiderschap op operationeel en tactisch niveau kan de kans op organisationele rechtvaardigheid weliswaar worden vergroot, maar opnieuw dient er naar ons idee ook naar de bredere context te worden gekeken.

### **Rechtvaardig beleid**

Hoewel leidinggevend in hun eigen werkomgeving mogelijkheden hebben om organisationele rechtvaardigheid te bevorderen, moet worden beseft dat deze mogelijkheden ook worden beïnvloed *door de bredere organisatiecontext waarin zij werken*. Om het concreet te maken: teamchefs worden bijvoorbeeld geconfronteerd met de intro-



ductie van operationeel specialisten A en moeten dealen met het zoekproces naar hun positionering. Hetzelfde geldt voor andere LFNP-perikelen, reorganisatiegedoe et cetera. Kortom: binnen de context van elders genomen beslissingen staan leidinggevendenden voor de opgave om er samen met anderen het beste van te maken. Het is om die reden van belang om niet alleen te investeren in degenen die in rechte teams hun best (kunnen) doen om organisationele rechtvaardigheid te bevorderen, maar om ook oog te hebben voor de beslissingen die elders worden genomen: het beleid van de politie.<sup>183</sup>

Bij het beschouwen van beleid is er een onderscheid tussen intenties en effecten. Voor zover wij kunnen overzien – en we baseren ons dan op wat we lezen – bestaat het politiebeleid uit goede bedoelingen. Bijvoorbeeld: de mogelijkheid tot loopbaanmogelijkheden in de uitvoering van het politiewerk, die is opgenomen in de Werkgeversvisie uit 2008 (Politie, 2008). Een dergelijke visie of perspectief heeft, samen met andere uitgangspunten, uitwerking gekregen in het LFNP en het LFNP is vervolgens ingevoerd. Maar ‘the road to hell is paved with good intentions’. Het gaat uiteindelijk om de effecten van genomen beslissingen in de politieorganisatie: hoe werkt het uit? Een rechtvaardige intentie wil niet zeggen dat de effecten ook rechtvaardig zijn. Hoewel we beseffen dat deze effecten ‘in the eye of the beholder’ zijn, hebben we ook de indruk dat het beleid binnen de politie beter kan worden doordacht. Duidelijk moge zijn dat onbedoelde gevolgen niet volledig zijn te voorkomen, maar wat kan worden voorzien, dient zo goed mogelijk te worden voorzien.

Om effecten van beleid te kunnen inschatten, is de koppeling tussen beleid en uitvoering essentieel, want een koppeling maakt feedback mogelijk. Met de vorming van de nationale politieorganisatie is een proces van ‘ontkoppeling’ ingetreden (zie ook paragraaf 7.2): de afstand tussen beleid en uitvoering is toegenomen (zie ook Landman, 2017). Het is van belang om de koppeling tussen beleid en uitvoering te versterken. Dit kan door opsporingsfunctionarissen – leidinggevendenden en rechercheurs – te vragen om effecten van voorgenomen beleid in te schatten, maar ook door als beleidsadviseur naar de uitvoeringspraktijk toe te gaan en te doorgronden wat daar speelt. Het is naar ons idee van meerwaarde om hierbij niet alleen oog te hebben voor effecten op individueel niveau – SCARF kan hierbij een bruikbaar hulpmiddel zijn (zie paragraaf 8.2) – maar juist ook voor effecten op het niveau van onderlinge verhoudingen en groepsdynamiek. De wijze waarop mensen ten opzichte van elkaar worden gepositioneerd, kan namelijk onderling gedoe en onderlinge strijd activeren. En dat is het bruggetje naar het volgende hoofdstuk.

183 Het is overigens ook van belang oog te hebben voor concentratie van besluitvorming. De cirkel van invloed van onder andere teamchefs is naar ons idee te klein geworden (zie ook Landman, 2017). Bepaalde beslissingen zouden niet elders moeten worden genomen, maar juist door hen moeten worden genomen.



## 8.4. Wankele balans in beeld



### Wankele balans



- Een deel van de opsporingsfunctionarissen in de researchteams ervaart een gebrek aan aandacht, waardering, (doorgroei)mogelijkheden en passende randvoorwaarden (voor goed werk), leidend tot onvrede.
- Een deel van de opsporingsfunctionarissen in de researchteams vergelijkt de eigen inzet en taken en daaraan gekoppelde waardering met die van anderen, leidend tot onvrede.
- Er lijkt in algemene zin sprake van een moeizame verhouding tussen rechercheur en (het beleid van de) politieorganisatie en daarmee gaat spanning of stress gepaard.



- Binnen opsporingspraktijken is er sprake van organisationele onrechtvaardigheid – het betreft vooral de ervaring dat de balans tussen geven en nemen is verstoord – en deze onrechtvaardigheid heeft ogenschijnlijk negatieve gevolgen voor de werktevredenheid, betrokkenheid en veranderbereidheid van opsporingswerkers en de wijze waarop zij zich tot collega's en (vooral) de politieorganisatie verhouden.



- Organisationele rechtvaardigheid in opsporingspraktijken kan worden bevorderd door aanwezig en betrouwbaar leiderschap: woorden en daden dienen zo veel mogelijk overeen te komen. Het lijkt verstandig om te investeren in het leiderschap op tactisch en operationeel niveau, vooral in generieke leiderschapskwaliteiten.
- Ook voor organisationele rechtvaardigheid in opsporingspraktijken doet de context ertoe: de kwaliteit van het door rechercheurs ervaren leiderschap wordt ook beïnvloed door beslissingen die elders worden genomen. Om die reden is rechtvaardig beleid van belang: niet in zijn intenties, maar in zijn effecten.

Figuur 8.1. Wankele balans in beeld

## 9. De positionele betrekkingen in opsporingspraktijken



De centrale hypothese in dit hoofdstuk is dat er in opsporingspraktijken sprake is van positionele betrekkingen tussen mensen. Deze positionele betrekkingen kunnen ont-aarden in een machtsstrijd met negatieve gevolgen voor de samenwerking, het welzijn van individuen en (vermoedelijk ook) het researchewerk. Een eventuele machtsstrijd begrenst de mogelijkheden om (in) opsporingspraktijken te vernieuwen. Er is in die gevallen eerst herstel van een normaal organisatieleven nodig. Hierbij is de kwaliteit van leiderschap essentieel.

### 9.1. Waarnemingen: over strijd

In het actieonderzoek en in de aanvullende dataverzameling zijn we verschillende situaties tegengekomen waarin er tussen opsporingsfunctionarissen een meer of minder expliciete strijd gaande was. Hierna behandelen we de waarnemingen die we op dit gebied hebben verzameld. Hierbij besteden we vooral aandacht aan het districtsrechercheteam, omdat in het actieonderzoek in dit team veel tussen mensen speelde. Daarnaast gaan we in op het landelijke researcheteam.

#### **Districtsresearcheteam**

Bij de start van het actieonderzoek in het districtsresearcheteam leken de gewenste verbeteringen in eerste aanleg betrekking te hebben op uiteenlopende inhoudelijke of operationele verbeterpunten, zoals de doorontwikkeling van het OCP en de kwaliteit van processen-verbaal (zie paragraaf 2.3). Na enkele maanden werd echter duidelijk dat de functionarissen die leidinggaven aan (de ontwikkeling van) het districtsrechercheteam moeizaam met elkaar samenwerkten. Als gevolg hiervan is de actieonderzoeker zich ook op dit vraagstuk gaan richten. Hierna worden dit onderwerp en de gang van zaken nader toegelicht.

Tijdens de start van het actieonderzoek bevond het districtsresearcheteam zich in een fase van opbouw. Het team was ontstaan door een samenvoeging van verschillende organisatieonderdelen van de voormalige politieregio. De teamchefs C en B waren bij het selectieproces ten tijde van de vorming van de Nationale Politie aangesteld en waren daarvoor in andere politieregio's werkzaam. Bij de start van het actieonderzoek waren zij ongeveer anderhalf jaar in functie. Naast de teamchefs bestond de groep functionarissen die leidinggaf aan het team uit enkele operationeel experts en enkele operationeel specialisten B. Deze functionarissen hadden in de periode ervoor gewerkt

op (veelal) verschillende plekken, zowel binnen de voormalige politieregio als in andere politieregio's.

In de periode rondom de start van het actieonderzoek was door de leidinggevendenden de keuze gemaakt om de gehele afdeling – formatief zo'n 85 fte – te verdelen in vier personele teams of groepen: zogenaamde 'P-zorgteams'. De personele zorg binnen ieder team was belegd bij een operationeel specialist B (OSB) en een operationeel expert (OE). De teamchefs, operationeel specialisten B en operationeel experts vormden samen de teamleiding en hadden wekelijks een teamleidingoverleg (TLO). Op dat moment waren nog niet alle functies van operationeel expert ingevuld. De teamchefs namen ieder een P-zorggroep waar.

In de beginperiode van het actieonderzoek werkte de actieonderzoeker met enkele betrokkenen aan de veranderopgaven op het gebied van onder andere het OCP en de kwaliteit van processen-verbaal. De actieonderzoeker ondersteunde de teamleiding tevens bij het komen tot een teamplan en veranderstrategie. Tijdens het bespreken van deze onderwerpen in het TLO werd duidelijk dat de communicatie in de teamleiding – het gaat dan om de teamchefs, operationeel experts en operationeel specialisten B – moeizaam verliep. Het lukte rondom uiteenlopende onderwerpen niet om tot gezamenlijke richting en besluitvorming te komen.

#### **Sturing op uitgezette onderzoeken – aantekeningen 13 maart 2017**

*Vandaag is er een vergadering van het TLO. Een van de agendapunten is de werking dan wel ontwikkeling van het Operationeel Coördinatiepunt (OCP). Het gesprek over het OCP begint met een reflectievraag: hoe vindt men dat het op dit moment gaat? Een van de verbeterpunten die hierbij aan de orde komt, is de sturing op zaken en capaciteit. Lukt het om overzicht te houden op (voortgang van) lopende opsporingsonderzoeken? Op een gegeven komen er twee opties voor het sturen op uitgezette opsporingsonderzoeken door het OCP of het sturen op uitgezette opsporingsonderzoeken door de leiding van de P-zorgteams. Er gaan allerlei argumenten over tafel, maar men komt er niet uit en de tijd is op. Er wordt een afspraak gemaakt om de argumenten voor beide opties te inventariseren en het onderwerp opnieuw te agenderen.*

Het onvermogen om tot een gezamenlijke richting op diverse onderwerpen te komen, leidde tot stagnatie in het vormingsproces van de districtsrecherche. En ook tot onvrede onder medewerkers. Men was ontevreden over 'hoe het gaat' binnen het districtsrecherche team (zie ook hoofdstuk 8) en zag de aansturing door de teamleiding als een van de oorzaken.

#### **Ik denk niet dat het nog goed komt – aantekeningen 7 juli 2017**

*In het nagesprek bij de werkgroep rondom schriftelijk werk gaat het wederom ruim een halfuur over de situatie in de leiding. 'Het rommelt de laatste tijd echt veel', zegt een van de operationeel specialisten A. 'Ik heb het gevoel dat het niet meer goed komt', zo vult de ander aan. Ze geven aan dat er geen communicatie is vanuit het TLO. Er*

*komt niets terug. Het ontbreekt volgens hen ook aan visie. Ze hebben geen idee waar zij (het TLO) mee bezig zijn.*

Het ‘rommelen’ waarnaar wordt verwezen, had onder andere betrekking op allerlei relationele strubbelingen binnen de teamleiding. Er werd veel van elkaar gevonden en weinig tegen elkaar gezegd (zie ook Landman et al., 2015). De teamchefs vonden de teamleiders te weinig proactief, de teamleiders de teamchefs te onduidelijk qua richting en te controlerend op de details, enzovoort. Een van de teamchefs had nadrukkelijk moeite met de manier van communiceren van zijn collega's, die hij als indirect ervaarde. Hij hanteerde zelf een meer directe stijl, bijvoorbeeld met betrekking tot inhoudelijke feedback op voorstellen die teamleiders in het managementteam agendeerden. Daarnaast waren er specifieke relaties waarin zich spanningen voordeden. Zo waren de teamchefs van mening dat een van de operationeel specialisten B vaak koos voor het eigen belang in plaats van het collectieve belang. Hierbij moet worden opgemerkt dat er ook tussen medewerkers gedoe was: er waren subgroepen als gevolg van een verschillende herkomst in de organisatie (zoals basisteams) en er was bij sommigen frustratie over de kwaliteit die collega's in het werk konden realiseren (zie paragraaf 8.1). De signalen over onvrede onder medewerkers bereikten ook de districtsleiding die in overleg met de teamchefs besloot om een tweedaagse voor de teamleiding te organiseren om te praten over leiderschapsontwikkeling. Hierbij werd een (externe) teamcoach betrokken.

Ondanks dat de tweedaagse in ieder geval door de teamchefs als positief werd ervaren, leidde deze niet tot meer eenheid in de teamleiding. Het bleef ‘rommelen’. De teamleider die het meest recent aan de teamleiding was toegevoegd, vertrok onverwachts. Een ander werd zonder overleg fulltime op een TGO geplaatst. De verhouding tussen de teamchefs (met name een van de teamchefs) en de teamleiders escaleerde dusdanig dat de teamleiders overwogen om het vertrouwen in de teamchefs op te zeggen. Het lukte echter niet om tussen de teamleiders tot gezamenlijke actie te komen. Iedereen was het wel eens over dat ‘het zo niet meer ging’, maar de stap om daar gezamenlijk consequenties aan te verbinden, leek voor sommigen te groot. Volgens de teamleiders lopen de belangen uiteen. Sommigen gebruikten de term ‘stratego’ als aanduiding van de interacties die in de gehele teamleiding plaatsvonden. En wederom vertrokken er teamleiders.

#### **Hij heeft nu toch niets meer te verliezen – aantekeningen 24 juli 2017**

*Vandaag spreek ik bij met een van de teamleiders (operationeel expert). Hij vertelt dat er vorige week een ‘clash’ is geweest tussen een van de teamchefs en een vertrekkend teamleider. ‘<naam teamleider> blijft zijn eigen mening doorduwen. Dat is misschien nog wel erger geworden dan voorheen. Hij heeft nu toch niets te verliezen.’ Hij geeft aan dat hij zelf ook zoekende is naar hoe hij een bijdrage kan leveren aan een betere samenwerking. ‘Maar wat er de afgelopen weken is gebeurd (het betreft een klacht/melding die tegen hem is ingediend, auteurs), helpt niet om een voortrekkersrol te nemen.’*

De actieonderzoeker voerde eind november 2017 een gesprek met de operationeel specialist E van de districtsleiding. Uit dit gesprek kwam naar voren dat de districtsleiding intensieve gesprekken voerde met de teamchefs. 'De dingen komen hier echt wel of tafel', zo gaf hij aan. Daarnaast vertelde hij dat hij regelmatig signalen kreeg van medewerkers over de gang van zaken in het team. De districtsleiding worstelde met de informatie die zij kreeg: de indruk bestond dat deze altijd gekleurd is door degene die deze geeft. Wat is er nu precies aan de hand? Er was terughoudendheid om het 'over te nemen'. Tegelijkertijd had men voor ogen om het nog even aan te kijken en anders in te grijpen. De operationeel specialist E vond dat er eigenlijk al te lang is gewacht. 'Dat komt ook omdat <naam teamchef> aardig is', zo werd hieraan toegevoegd.

De actieonderzoeker ervaarde dat het heel lastig is om beweging te krijgen in de vastgelopen situatie en kiest er, in overleg met de teamchefs, voor om haar betrokkenheid bij het team af te bouwen (zie ook hoofdstuk 2). De actieonderzoeker voerde afrondende gesprekken met de betrokken en kreeg daarnaast af en toe berichten van contactpersonen die haar informeren over de gebeurtenissen in het districtsrechercheerteam.

### **Het is hier een grote soap – aantekeningen maart 2018**

*In maart 2018 bereiken mij verschillende berichten dat mensen uit het team vertrekken vanwege de situatie in het team. Een coördinator (zij-instromer) is aangenomen bij een ander politieonderdeel. Ze appt me samen met een collega: 'Het is hier een grote soap. Heb je de laatste ontwikkelingen meegekregen?' Het slot is cynisch: 'Het goede nieuws is dat <naam teamchefs> er nog zitten.' Ik ga er niet te veel op in. Het verbaast me niet, maar ik vind het wel heel jammer. Ik hoor dat een ander ziek thuis zit en app om hem sterkte te wensen. Ik krijg terug: 'Helaas geen griep, het werd me echt allemaal te veel. Ik loop al zo lang op mijn tenen en tegen de, voor jou bekende, zaken aan... Ik heb te lang doorgelopen en daarnaast is er door <naam teamchefs> geen oog geweest voor mij, terwijl ik al vaak had aangegeven waar ik last van had.' Ik app dat ik het rot voor hem vind dat het zover heeft moeten komen. Het verhaal heeft naar mijn indruk twee kanten, maar het jammere is dat hier alleen maar verliezers zijn. Hij zal waarschijnlijk de komende tijd uit de running zijn en niet meer op zijn huidige plek terugkomen.*

Na afronding van het actieonderzoek heeft er nog een gesprek plaats met de teamchefs plaatsgevonden. Die geven aan dat er nieuwe mensen in de teamleiding zijn gekomen en dit tot een andere samenwerking heeft geleid. Men beschouwt de samenstelling van de teamleiders (operationeel specialisten B en operationeel experts) als een ongelukkig keuze waarop zij – vanwege de reorganisatie – geen invloed hebben kunnen uitoefenen. De reorganisatie heeft in hun ogen sowieso veel van iedereen gevergd. Enige tijd later krijgt de actieonderzoeker te horen dat een van de teamchefs alsnog – niet geheel vrijwillig – is vertrokken.

### Landelijke researchteam

Bij de start van het actieonderzoek in het landelijke researchteam werd al snel duidelijk dat er in een van de onderliggende teams – we noemen het hier een subteam – gedoe is.<sup>184</sup> Dit subteam werkte op een andere locatie dan waar het actieonderzoek plaatsvond. De actieonderzoeker kreeg niettemin informatie over de situatie, omdat er tijdens gezamenlijke momenten van het managementteam over werd gesproken en de actieonderzoeker ook enkele keren met de teamchef(s) over de situatie heeft gesproken. Zodoende kon de actieonderzoeker enigszins een beeld krijgen van wat er speelde, al moet worden benadrukt dat dit beeld beperkt is. De actieonderzoeker heeft – met uitzondering van een enkel moment – niet geobserveerd (zoals bij het districts-researchteam) en heeft vooral leidinggevend over de situatie gesproken.

Het betreffende subteam was twee jaar voor de start van het actieonderzoek – bij de vorming van de nationale politieorganisatie – opgericht en werd gevormd uit verschillende groepen: een groep die al binnen de landelijke eenheid werkte, een groep uit een andere eenheid en een groep die nieuw instroomde. De teamleider werd beschouwd als een gerespecteerd onderzoeker (zie ook paragraaf 6.2). De teamchef zei hierover: 'Ik kreeg van anderen wel een paar waarschuwingen mee, maar het zou een goede teamleider zijn.' In de periode na de start van het subteam viel het de teamchef op dat er – vaker dan 'normaal' – mensen vertrokken. Ook bereikten de teamchef signalen dat er sprake was van een sterke klikjesvorming.

### De ploeg is vergiftigd – aantekeningen 11 februari 2017

*Vandaag spreek ik uitgebreider met de teamchef over de ontwikkelingen in een van 'zijn' subteams. De teamchef vertelt dat hij eind 2015 de verschillende subteams is langsgaan om in gesprek te gaan over de ontwikkeling van de organisatie. Toen hij in het betreffende subteam zijn verhaal hield en vervolgens in gesprek wilde, viel het helemaal stil. Blikken gingen heen en weer. De teamchef heeft toen gezegd: 'ik weet niet wat hier gebeurt, maar dit voelt niet goed'. Begin 2016 wordt er een teamcoach bij het team betrokken. Er komen langzaam verschillende incidenten aan het licht die hebben bijgedragen aan verslechtering van onderlinge relaties. Een van de 'groepen' is zich steeds meer gaan afzetten tegen de rest. Op een gegeven moment stuurt een van de teamleden een brief naar de dienstleiding waarin wordt beschreven wat er in het team speelt. 'Vriendjespolitiek' is een van de termen die hierbij wordt gebruikt. De teamchef is blij met de brief, want het bolwerk 'het gaat goed' wordt doorbroken. Hij geeft ook aan dat hij het zichzelf verwijt dat hij niet eerder op de hoogte was van wat er echt speelde.*

*De teamchef voert naar aanleiding van de brief met alle teamleden individuele gesprekken en krijgt zo meer zicht op wat er speelt. In de gesprekken worden onder andere veel opmerkingen gemaakt over het functioneren van de teamleider. In de zomer van 2016 wordt een teamleider aan het team toegevoegd. In oktober 2016 vindt er een bijeenkomst plaats waarin het 'klapt'. De pijlen worden gericht op een collega die er*

184 In paragraaf 6.2 is hier al kort aandacht aan besteed.

*niet bij is. Dit naar aanleiding van een incident dat in de periode daarvoor heeft plaatsgevonden. ‘Sommigen gaan er met gestrekt been in’, aldus de teamchef. Naar aanleiding hiervan besluit de teamchef om de (oorspronkelijke) teamleider ‘ervan af te halen’. Deze heeft volgens de teamchef niet de ‘gereedschapskist’ om het tij te keren. En het tij keren is wel nodig, want ‘de ploeg is vergiftigd’. In de periode daarna hoort de teamchef ook geluiden als ‘Mooi, we hebben hem eruit, als we de handen op elkaar houden, dan duwen we die andere (toegevoegd teamleider, auteurs) er ook uit’. De maatregelen stoppen niet bij het vertrek van de teamleider. Een van de rechers wordt verplaatst en er worden ‘stevige gesprekken’ gevoerd met enkele, andere rechers. Een aantal vertrekt op eigen initiatief. Na verloop van tijd komt er een nieuwe teamleider en wordt er – met behulp van de eerdergenoemde coach – een traject in gang gezet gericht op kader- en normstelling (‘sommigen gingen zeven keer per dag buiten roken’) en het bespreekbaar maken van gedoe.*

In de zomer van 2017 werd de aanpak om de situatie in het subteam te verbeteren – met de komst van een nieuwe teamchef – geïntensiveerd. Van de (dan) zes subteams had dit onderdeel zijn prioriteit. De teamchef maakte een plan om het subteam ‘gezond’ te maken. ‘Mensen moeten weer met elkaar door een deur kunnen’, aldus de teamchef in september 2017. Het plan bestond uit een aantal elementen waaronder individuele gesprekken, collectieve momenten en kwaliteitskringen (Q-kringen).<sup>185</sup> In deze periode voerde de teamchef met alle medewerkers individuele gesprekken om kennis te maken, ervaringen te horen en verwachtingen uit te wisselen. Dit werd door medewerkers (volgens de teamchef) erg gewaardeerd. Daarnaast vonden er collectieve momenten plaats waarop medewerkers werden geïnformeerd over de nieuwe koers en er ruimte was om met elkaar in gesprek te gaan. Met de kwaliteitskringen beoogde de teamchef structuur aan te brengen. Medewerkers konden deelnemen aan een Q-kring die hen aansprak (bijvoorbeeld verhoor) en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor ontwikkeling van de kwaliteit op dat vakgebied. ‘Die structuur verplicht hen om samen aan kwaliteit te werken’, aldus de teamchef (september 2017).

In oktober 2017 doet zich echter een ontwikkeling voor die van invloed was op de aanpak: de vorming van een cluster waarin het (tactisch) subteam operationeel moest samenwerken met onder andere een onderdeel uit de informatieorganisatie. Dit was besloten op het niveau van de eenheidsleiding dan wel tussen de dienstleidingen. De teamchef was naar eigen zeggen niet meegenomen in de besluitvorming en werd zodoende voor een min of meer voldongen feit geplaatst. Hij werd tevens geconfronteerd met een nieuwe speler in het spel: een *chief operation officer* die het cluster operationeel ging aansturen (zie paragraaf 7.1). Degene die deze rol gaat vervullen, was werkzaam binnen de informatieorganisatie. Volgens de teamchef is er *onderhandeld*: de recherche wilde de clustervorming, dus de informatieorganisatie mocht de operationeel coördinator van het cluster ‘leveren’. De teamchef was van mening dat de clustervorming in

185 Deze aanpak geldt ook in meer of mindere mate voor de andere onderdelen van het landelijke rechteerteam, maar zijn daar later ‘ingevoerd’.

deze fase het proces van ‘gezond maken’ verstoorde. Het subteam kwam namelijk in een groter geheel terecht waarin nog allerlei (structuur)discussies speelden (zie ook paragraaf 7.1). De teamchef worstelde ook met de communicatie naar de teamleden. Hoe blijf ik geloofwaardig? Dit leidde tot boosheid en frustratie. ‘Ik sliep slecht, ik had zo kunnen uitvallen, ik was echt kwaad.’ (Teamchef C). De aanpak om het subteam ‘gezond te maken’ werd niettemin doorgezet.

### **Dan moet je wat anders gaan doen – aantekeningen 23 november 2019**

*Vandaag ben ik aanwezig bij een middag waar teamleden worden geïnformeerd over de verwachtingen en manier van werken binnen het (tactische) subteam, ook in relatie tot het te vormen cluster. Er zijn ongeveer vijftien teamleden aanwezig waarvan een deel recent is gestart en heeft gewerkt in de basispolitiezorg. De teamchef opent de bijeenkomst. Vervolgens geeft iemand een toelichting plaats op het werken in clusters: wat houdt het in? Daarna neemt de teamchef weer het woord. Het thema is collectief leiderschap. Er wordt een video getoond waarin de ontwikkeling van ‘instructie naar bedoeling’ centraal staat. Ook wel ‘commander’s intent’ genoemd. Naar aanleiding hiervan benoemt de teamchef zijn verwachtingen. ‘Wat ik van je vraag, is dat je gaat nadenken. Je moet het willen weten. Ik ga het niet vertellen. Je moet competent willen worden. Dat moet je drijfveer zijn.’ Hij vraagt op een gegeven moment of er vragen zijn. Niemand heeft een vraag. De teamchef reflecteert: ‘Ben ik nu toch de kapitein die te veel aan het woord is of is het allemaal duidelijk?’ Er wordt geknikt, het lijkt duidelijk te zijn. Vervolgens wordt de missie of opdracht van het team behandeld. Het volgende thema is rolduidelijkheid. De teamchef vertelt in dit kader dat hij vanwege de clustervorming ook een stapje terug heeft moeten doen en in een andere rol is gekomen (vanwege de chief operation officer). Hij licht de structuur in de manier van werken toe. Hierbij komen onder andere kwaliteitskringen (Q kringen) aan de orde. In deze kringen werken rechercheurs gezamenlijk aan verbetering van de kwaliteit op specifieke onderwerpen, zoals opleiden, trainen en begeleiden (OTB). De teamchef zegt: ‘Ik verwacht dat je meedenkt’. Hij benadrukt dat er geen ruimte is voor vrijblijvendheid: ‘Ik spreek je wel aan als je hem niet pakt. Hoe zit het met je? Wat scheelt eraan?’ En vervolgt: ‘Als je niet wil, moet je wat anders gaan doen.’ Na de bijeenkomst geven sommige teamleden aan dat ze het heel positief vinden. ‘Motiverend’, aldus een van de aanwezigen. Een ander vraagt: ‘Maar hoe ga je het dan doen? Ik heb wel vaker mooie presentaties gehad’. De teamchef antwoordt dat ze wel twee of drie jaar nodig hebben om het goed te krijgen en benadrukt dat ze vooral in gesprek met elkaar moeten blijven. Zijn we goed bezig?’*

In de periode die volgde, verliepen de investeringen in het tactische subteam en de ontwikkeling van het cluster parallel. Hoewel de spanningen niet waren verdwenen, lukte het de teamchef en chief operation officer om de onderlinge verhoudingen (naar indruk van de teamchef) enigszins werkbaar te maken. In de loop van 2018 stroomden steeds meer nieuwe mensen in. Dit had volgens de teamchef en teamleider positieve



effecten: de sfeer is beter, er is meer energie en minder verzuim. Medio 2018 concludeerde de teamchef: de angel is er nu wel uit.

Tot slot nog een opmerking. Bij het beschrijven van de waarnemingen over de andere thema's (kwaliteit, bestrijding, eigenaarschap, samenwerking, onvrede) konden we putten uit empirisch onderzoek van anderen. In dit hoofdstuk kon dat niet. In onderzoek naar opsporingspraktijken worden de hierboven beschreven dynamieken niet of nauwelijks behandeld. Dit kan te maken hebben met de wijze van (actie)onderzoek doen, maar ook met de mate waarin dergelijke dynamieken in opsporingspraktijken voorkomen. We weten niet in welke mate deze dynamieken zich in opsporingspraktijken voordoen, maar op basis van onze ervaringen, gesprekken met anderen en berichtgeving in media vermoeden we dat het op meer plekken speelt dan wel heeft gespeeld. Kortom: we veronderstellen dat de waarnemingen in dit (actie)onderzoek *niet uniek zijn*.

## 9.2. Interpretaties: positionele betrekkingen in opsporingspraktijken

Op basis van de vorige paragraaf kunnen de waarnemingen met betrekking tot strijd in opsporingspraktijken als volgt worden samengevat:

- In opsporingspraktijken kan tussen functionarissen dan wel groepen functionarissen strijd ontstaan waarin men (onder andere) hard over elkaar oordeelt en elkaar uitsluit.
- Deze strijd leidt tot verslechtering van samenwerkingsrelaties (en hevigere strijd) en tot uiteenlopende andere effecten, waaronder uitval van mensen.
- Een dergelijke strijd kan lang voortduren totdat er (van hogerhand) wordt ingegrepen; ingrijpen houdt (in de regel) in dat functionarissen worden verplaatst.

*Hoe kunnen we deze waarnemingen begrijpen?*

### Inhoud en betrekking

Bij het formuleren van voorlopige antwoorden op deze vraag kwamen we in de eerste plaats uit bij het werk van Watzlawick, Beavin & Jackson over de praxis van menselijke communicatie (1970). Dit werk kan worden beschouwd als een aanzet tot een (systeem)theorie over de interactie tussen mensen. We kunnen op deze plek – zoals ook elders opgemerkt – geen recht doen aan de volle omvang van deze theorie, maar zullen enkele elementen benoemen die naar ons idee kunnen bijdragen aan het beter begrijpen van strijd in opsporingspraktijken.

Een belangrijk element in de theorie van Watzlawick et al. (1970) is het onderscheid tussen twee facetten van communicatie: inhoud en betrekking. Iedere communicatie bevat niet alleen een inhoudelijke boodschap, maar bevat ook betrekkingsinformatie: informatie die gaat over de onderlinge verhoudingen. Alle betrekkingsinformatie houdt impliciet een of meer van de volgende beweringen in: 'Zo zie ik mezelf... zo zie ik jou... zo zie ik dat jij mij ziet...' enzovoort (Watzlawick et al., 1970: 42). Volgens

Watzlawick et al. (1970) classificeert het betrekkingaspect het inhoudsaspect: de betrekkinginformatie maakt duidelijk hoe de inhoud moet worden opgevat. De betrekkinginformatie is daarmee een vorm van metacommunicatie. De mate van overeenstemming over onze betrekking bepaalt hoe wij de inhoud verstaan (Spanjersberg, 2019). Als de betrekkingen ‘gezonder’ zijn, kunnen mensen op de inhoud vooruit komen, terwijl bij ‘ongezonde’ betrekkingen de inhoud sneuvelt, omdat *de strijd om de aard van de betrekking centraal komt te staan*.

*‘Naarmate de betrekking spontaner en ‘gezonder’ is, schijnt het verhoudingsaspect in de communicatie feitelijk meer op de achtergrond te raken. Omgekeerd worden ‘zieke’ betrekkingen gekenmerkt door een voortdurende strijd om de aard van de betrekking, terwijl het inhoudsaspect van de communicatie steeds onbelangrijker wordt.’ (Watzlawick et al., 1970: 42).*

Volgens Watzlawick et al. (1970) beschikt de mens over het talent om het leven, vooral in de omgang met elkaar, op allerlei manieren gecompliceerd te maken. Hierbij speelt volgens hen mee dat we weinig vaardig zijn om wat zich tussen mensen afspeelt – het betrekkingsniveau – te duiden en bespreekbaar te maken: we hebben *een intermenselijk tekort* (zie Spanjersberg, 2019). Dit intermenselijk tekort dient zich vooral aan wanneer de betrekkingen ‘ongezonder’ worden en de noodzaak om de betrekkingen te adresseren toeneemt. Het intermenselijk tekort kan eraan bijdragen dat mensen verwikkeld raken in een ‘spel zonder einde’, omdat zij niet kunnen uitstijgen boven de interactieprocessen waarin zij met elkaar zijn verstrikt. (Watzlawick et al., 1970: 191). In situatie van wederzijdse afhankelijkheid ontstaat zo relationele onmacht.

*‘Waar individuele onmacht “tussen de oren” zit, gaat het bij relationele onmacht om iets dat tussen de neuzen zit. Het is daarmee groter dan de optelsom van individueel gevoelde onmacht. Het is een vorm van machteloosheid die zich bevindt in de relatie tussen mensen. Mensen zijn gevangen geraakt in een herhalend, zichzelf versterkend en meestal onbewust patroon, waarbij het gedrag van de een, gedrag van de ander oproept. Daarmee zijn ze gedwongen tot het herhalen van een onvruchtbaar relationeel patroon.’ (Van ’t Hek & Van Oss, 2018: 28).*

### **Macht in betrekkingen**

Wanneer we vervolgens nader inzoomen op het betrekkingsniveau, dan kunnen we veronderstellen dat in betrekkingen tussen mensen macht altijd een rol speelt (David, 2014). Anders gezegd: macht is in iedere menselijke relatie aanwezig (Foucault, 1989). ‘To be human is to be immersed in power dynamics.’ (Keltner, 2007: 15). Mensen zijn evolutionair gezien hiërarchische dieren (De Waal, 2019). Alle groepsdieren ontwikkelen rangordes. Macht is daarmee een onzichtbaar orderingsmechanisme in menselijke relaties (Tennekes, 1995). Dit impliceert tevens dat macht eerder een relationele eigenschap dan een individuele eigenschap is (Homan, 2012; Spanjersberg et al., 2016): het bevindt zich niet in mensen, maar *tussen* mensen. Wanneer mensen in een relatie meer

macht dan een ander hebben, hebben zij meer mogelijkheden om iets te bepalen en de ander iets op te leggen (zie David, 2014). Dit wil echter niet zeggen dat zij macht duurzaam ‘bezitten’.

Vanuit een machtsperspectief is er in organisaties geen neutraal terrein (Hetebrij & Oosthoek, 2018). Voor mensen is de sociale positie in de groep van evolutionair belang: onze hersenen zijn erop ingesteld om snel de positie binnen de groep te bepalen en deze waar mogelijk te optimaliseren (Wildschut, 2009). Deze sociale positie hangt samen met de formele positie die iemand in een organisatie heeft, maar dit wil niet zeggen dat een hogere of sterkere formele positie per definitie meer mogelijkheden biedt om iets te bepalen en de ander iets op te leggen.

*‘Zoals elk spel kent ook dit haar winnaars en verliezers en is het van tevoren lang niet altijd duidelijk wie dat zullen zijn. Weliswaar impliceert de hiërarchie van de formele structuur van een organisatie dat de ene speler over een veel sterkere uitgangspositie kan beschikken dan de andere, dat neemt echter nooit weg dat ook veel afhangt van de spelvaardigheid van de spelers. Op alle niveaus van een organisatie bevinden zich immers sterkere en zwakkere spelers – mensen die in het spel zoals dat binnen de betreffende organisatie wordt gespeeld, van de hun gegeven positie en de hun ter beschikking staande machtsbronnen beter of slechter gebruik weten te maken.’ (Tennekes, 1995: 94)*

De machtsdynamiek – Anderson et al. (2012) gebruiken de treffende term ‘micropolitiek’ – in organisaties is dus geen weerspiegeling van de formele structuur of hiërarchie. In de literatuur wordt het begrip ‘status hiërarchie’ of ‘informele hiërarchie’ gebruikt om te benadrukken dat in de machtsdynamiek de formele positie slechts een van de machtsbronnen is. Anders gezegd: er zijn tussen mensen in groepen, teams en organisaties allerlei verschillen in prominentie en invloed die weinig te maken hebben met de formele positie die mensen hebben (zie Anderson et al., 2001). In groepen die samenwerken, ontstaat op organische wijze een informele hiërarchie die uiting geeft aan onderlinge verschillen in (gepercipieerde) prominentie en invloed.

*‘De gedachte dat de bazen de zaken in de hand hebben en dus ook de macht hebben, is dus twijfelachtig... In de praktijk overziet niemand het geheel en heeft niemand de hoogste macht. Integendeel zelfs, de macht is verspreid aanwezig en kan ook op de werkvloer liggen.’ (Ten Bos, 2015: 66).*

Iedereen is onderdeel van de machtsdynamiek die in een organisatie aanwezig is. En iedereen oefent daar ook meer of minder bewust invloed op uit (Hetebrij, 2006). De machtsverhoudingen beïnvloeden het verloop en de uitkomsten van interactieprocessen tussen mensen en daarmee ook welke ideeën, meningen, normen en waarden binnen een sociaal systeem meer en minder dominant worden (zie Tennekes, 1995). Er is bijvoorbeeld empirisch onderzoek dat laat zien dat de informele hiërarchie in een

groep van invloed is op onder andere de volgorde waarin mensen in een groep spreken en de mate van spreektijd die mensen hebben (zie Anderson et al., 2012).

De aanwezigheid van macht heeft, ondanks de negatieve associaties, geen waardering nodig (zie ook David, 2014). Macht 'is'. Het gaat om de effecten van de machtsdynamiek. Machtsrelaties in groepen hebben allerlei functionele effecten, zoals het coördineren van activiteiten en omgaan met meningsverschillen (zie Anderson et al., 2012). Een relevante vraag is echter aan wie status wordt toegekend. Wanneer status wordt toegekend op basis van (gepercipieerde) competentie van teamleden, dan is de kans groter dat macht positief bijdraagt aan het functioneren van de groep dan wanneer deze wordt toegekend *op basis van competitie* (Anderson et al., 2012). De reden hiervoor is vooral dat de inspanning om de eigen positie te versterken in geval van competitie weinig bijdraagt aan het realiseren van de organisatiedoelstellingen (zie Wildschut, 2009).

Wanneer competitie dominant is, doen zich uiteenlopende (negatieve) effecten voor. De nadruk op competitie zorgt er bijvoorbeeld voor dat mensen met de verkeerde kwaliteiten komen bovendrijven (zie Wildschut, 2009). Dit zijn degenen die bedreven zijn in het politieke spel. Wildschut (2009: 122) verwijst naar een uitspraak van Plato: zij die te slim zijn om zich met politiek bezig te houden, worden gestraft doordat ze geregeerd worden door hen die dommer zijn. De nadruk op competitie heeft daarnaast negatieve effecten op de onderlinge verhoudingen. Politiek bedrijven door middel van competitie is een van de meest effectieve manieren om de sfeer en samenhang in een groep te verpesten (Wildschut, 2009). Er kunnen schadelijke interactiepatronen in een groep ontstaan. Macht wordt dan uitgeoefend om bovenop de apenrots te komen en te blijven (zie ook David, 2014). Er is sprake van een 'straatcultuur' waarin een constante strijd om de macht gaande is (zie Kampen, 2017). Het recht van de sterkste geldt. De hier bedoelde strijd is niet altijd zichtbaar. Homan (2012) merkt op dat het vaak eerder *de afwezigheid van conflicten* is die de machtsdynamiek in de organisatie reflecteert. Het buiten de deur houden van conflicten gaat hand in hand met het stabiliseren van de bestaande machtsverhoudingen. Stacey (2001) heeft het in dit verband over thema's in de schaduw. Bepaalde thematieken dienen onder het tafelkleed te verdwijnen en te blijven. Dit om bestaande machtsverhoudingen in de organisatie te stabiliseren.

Op basis van de theorie over verwaarloosde organisaties kan worden verondersteld dat schadelijke interactiepatronen na verloop van tijd ontstaan (Kampen, 2014, 2017). Een van de factoren die hierbij een rol speelt, is leiderschap. Dit betreft in de eerste plaats de afwezigheid van leiderschap: leidinggevend en nemen dan geen verantwoordelijkheid voor onder andere het begrenzen van gedrag. De afwezigheid van leiderschap heeft als gevolg dat de informele hiërarchie dominant wordt en hier geen tegenwicht aan wordt geboden door de formele hiërarchie. Ook intimiderend leiderschap kan bijdragen aan schadelijke interactiepatronen (Kampen, 2017): leidinggevend en zijn dan vooral gericht op hun eigen doelen en belangen.

Een heftige machtsstrijd in een organisatie(onderdeel) heeft allerlei negatieve effecten voor zowel de bedrijfsvoering als het welzijn van medewerkers (zie Fijbes, 2017). Ten aanzien van de bedrijfsvoering gaat het onder andere om een hoger verloop, verhoogd

ziekteverzuim, verminderde betrokkenheid en creativiteit en ook afnemende productiviteit dan wel een toenemende kans op fouten in het werk. Op persoonlijk niveau gaat het vooral om een toename van onzekerheid en spanning die kan leiden tot overspannenheid en andere schade.

### **Positionele betrekkingen in opsporingspraktijken**

Op basis van de waarnemingen en theorie komen we tot de propositie dat er in opsporingspraktijken sprake is van positionele betrekkingen tussen mensen die *kunnen* ont-aarden in een machtsstrijd met negatieve gevolgen voor de samenwerking, het welzijn van individuen en het researchewerk.

Zoals gezegd: in betrekkingen speelt macht altijd een rol. De vraag is: welke rol? Op basis van onze ervaringen in het actieonderzoek en in andere opdrachten veronderstellen wij dat binnen opsporingspraktijken *het machtsspel nooit ver weg is*. Dit spel wordt op verschillende niveaus gespeeld. Het is dominant op de hogere organisatieniveaus, maar wordt zeker ook gespeeld op operationeel niveau (zie ook Landman et al., 2015). Micropolitiek is onderdeel van het dagelijks organisatieleven. Een teamchef vertelt over het managementteam waar hij onderdeel van is.

*‘We komen maar heel moeilijk van de apenrots af. Het gaat goed zolang je maar niet op elkaars terrein komt... We zijn toch allemaal van kennis, ervaring en macht. Onbewust mag er niet getornd worden aan onze ervaring.’ (Teamchef C).*

Er bestaat vermoedelijk zoiets als interne politiepolitiek (zie Terpstra, 2015). In de voorgaande hoofdstukken is deze politiepolitiek sporadisch aan de orde gekomen, zoals bij de clustervorming in het landelijke researcheteam waarin de vraag ‘wie is de baas’ een belangrijke rol heeft gespeeld (zie paragraaf 7.1). Er wordt naar ons idee door politiemensen *sterk positioneel geredeneerd*. En dit heeft allerlei consequenties, bijvoorbeeld voor het eigenaarschap dat mensen in de uitvoering kunnen nemen of voor het vermogen om werksystemen te vormen.

In dit hoofdstuk gaat het echter meer over een machtsstrijd dan over een machtsspel. Het spel kan overgaan in een disfunctionele strijd. De verschillen tussen de twee cases geven de indruk dat er hierbij sprake is van een ontwikkeling naar een steeds heftigere machtsstrijd.

In het districtsresearcheteam werd het disfunctionele karakter van het onderlinge spel bij aanvang – bij de start van het actieonderzoek – vooral zichtbaar in het onvermogen om samen te werken en tot besluitvorming te komen. Het maakte niet zoveel uit welk inhoudelijk onderwerp (piket, OCP, R&O-cyclus) in de groep werd besproken; men kwam er sowieso niet uit. Dit is een indicatie dat er sprake is van ‘ongezonde’ betrekkingen tussen mensen waarin de strijd om de aard van de betrekking de inhoud heeft verdrongen. Het ging eigenlijk niet meer over de inhoud, maar over hoe de betrokkenen hun onderlinge verhoudingen definieerden. Hierbij viel op dat de onderlinge verhoudingen als zodanig niet of nauwelijks werden besproken. Voor dat gesprek liep men veelal weg. Althans, in het collectief. Gepraat werd er genoeg. In het collectief

bleef men het inhoudsniveau centraal stellen met als consequentie dat men over de inhoud bleef struikelen. Het intermenselijk tekort is hier duidelijk zichtbaar: het lukte niet om de onderlinge betrekkingen bespreekbaar te maken op een manier die bijdroeg aan verbetering. Er ontstond ‘een spel zonder einde’.

#### **Tussendoor: de rol van context**

Het is van naar ons idee van belang om bij het beschouwen van de disfunctionele machtsdynamiek in het (leidinggevend team van het) districtsrechercheerteam oog te hebben voor de context waarin deze zich manifesteerde. Die context heeft de volgende kenmerken. Er wordt door de reorganisatie een nieuw organisatieonderdeel gecreëerd. Een groep van ongeveer tien personen wordt verantwoordelijk voor de leiding en sturing van dit organisatieonderdeel. Een deel van deze personen – het betreft dan vooral de operationeel experts en operationeel specialisten – heeft als gevolg van de gelijktijdige invoering van het LFNP een nieuwe functie en dat heeft veelal consequenties gehad in termen van status, zekerheid en autonomie (zie het vorige hoofdstuk). De groep van leidinggevende/sturende personen is nog niet compleet, moet zich vormen en tegelijkertijd ligt er een opdracht om een afdeling ‘op te bouwen’ in een bredere organisatorische omgeving die ook volop in ontwikkeling is (bijvoorbeeld bedrijfsvoering). Er is veel druk op de groep. Dit zijn geen gunstige condities voor groepsvorming. Zeker niet als hierbij wordt bedacht dat men hierbij nauwelijks hulp of begeleiding heeft.

Gedurende het ‘spel zonder einde’ begon men steeds meer van elkaar te vinden. Eenieder zag vooral de onmogelijke ander, die controlerend, reactief, ontwijkend, onveranderbaar en wat nog dies meer zij is (zie ook Spanjersberg et al., 2016). De schuld voor het collectieve onvermogen werd aan elkaar toebedeeld. Niet direct, maar in het gesprek over de ander. Wat begon met ongenoegen, onzekerheid of frustratie, voedde twijfel en achterdocht over de vermeende veroorzaker en groeide uit tot twijfel over intenties van de ander (zie Spanjersberg, 2017).

#### **Iedere keer als hij komt, denk ik: wat mot ie? Aantekeningen 9 februari 2018**

*Binnen de leidinggevende groep van het districtsrechercheerteam is gecommuniceerd dat mijn inzet is gestopt. Naar aanleiding hiervan krijg ik een mailtje van een van de teamleiders om mij te bedanken. De teamleider vermeldt hierbij. ‘Inmiddels zijn we hier nog lang niet op de goede koers. <Naam collega> heeft aangegeven wat anders te willen doen en resoluut te stoppen (nog niet op de werkvloer bekend). <Naam collega> zit natuurlijk ook niet lekker in zijn vel en is druk aan het solliciteren en zelf vraag ik me ook met enige regelmaat af of ik wel op de juiste plek zit. <Naam collega> speelt op dit moment een rol en dat gaat hij niet lang volhouden, <naam collega> wil vooral door de buitenwereld (lees: chefs buiten de afdeling) gewaardeerd worden, <naam collega> doet gewoon zijn ding en heeft geen zin meer in al die sores en <naam collega> blijft altijd lastig peilbaar. En dan <naam collega> die hier ook nog is; uit de leiding maar nu? Kortom: ik had graag jou nog hier gezien, want ik vraag me echt af hoe en wanneer dit een keer eindigt.’ Naar aanleiding van dit bericht bel ik de team-*

*leider op. Hij geeft aan dat hij het niet meer goed weet. Doorgaan of niet. En licht toe. 'De verbinding met de teamchefs is er niet. Er is geen gezamenlijk plezier. Iedere keer als hij komt (een van de teamchefs, auteurs), dan denk ik: wat mot ie? Komt hij weer bij mijn bureau staan, waar gaan we het dan weer over hebben? Ik heb de motivatie niet meer.'*

Bovenstaande passage illustreert de twijfel over de intenties van de ander; de achterdocht. Bij twijfel over de intenties van de ander is er sprake van wantrouwen. In het (leidinggevend team van het) districtsrechercheteam groeide het onderlinge wantrouwen gedurende het actieonderzoek. Men kwam gevangen te zitten in een patroon waarin de betrekkingen een meer positioneel karakter kregen en als gevolg daarvan nam de relationele onmacht toe, wat weer bijdroeg aan de onderlinge strijd en de overtuiging dat het toch vooral aan de ander lag.

In het betreffende (sub)team van de landelijke recherche was het onderlinge wantrouwen (ogenschijnlijk) in veel sterkere mate aanwezig. Daar was een (hevige) machtsstrijd gaande. Dat is onder andere zichtbaar in hoe er – volgens de teamchef – werd gesproken over het aftroeven dan wel winnen van anderen ('mooi, die hebben we eruit geduwd'). In dit team leek er sprake van een 'straatcultuur' waarin het recht van de sterkste gold. In die omstandigheden zijn er coalities die met elkaar strijden. Men houdt elkaar voortdurend in de gaten (bijvoorbeeld wie gaat waar naar binnen, wie hebben contact met elkaar). Er is een systeem van verdeel en heers ontstaan. In een dergelijke disfunctionele machtsdynamiek vallen uiteindelijk altijd slachtoffers.

### **Machtsstrijd en leiderschap**

We hebben in beide cases de indruk dat er onder leidinggevendenden sprake was van *handelingsverlegenheid* met betrekking tot de groepsdynamiek.

In het onderdeel van het landelijke rechercheteam was er eerst een teamleider die vooral mooie zaken wilde draaien: een onderzoeksleider (zie paragraaf 6.2). De nieuwe teamleider had opvallend genoeg een enigszins vergelijkbaar profiel. Deze teamleider gaf aan: 'Ik wilde een laatste mooie operationele klus doen en nu krijg ik deze shit.' De teamleider had de keuze voor het subteam gemaakt op basis van operationele aantrekkelijkheid. De teamchef dacht dat het een goede match zou kunnen zijn vanuit het perspectief van verbinding, maar zag hierbij naar ons idee over het hoofd dat de afwezigheid van leiderschap zeker niet alleen over verbinding gaat, maar zeker ook over *begrenzing* (zie ook Landman et al., 2015). Dit deel van de opgave leek minder aan te sluiten bij het profiel van de teamleider.

In het districtsrechercheteam was vooral zichtbaar dat de teamchefs het gesprek over de onderlinge verhoudingen (veelal) ontweken. De teamchefs durfden het naar indruk van de actieonderzoeker niet aan; men had angst voor wat er los zou komen. En anderen brachten het ook niet zomaar op tafel. Er waren weinig openlijke conflicten en dat was – zeker achteraf bezien – eerder een probleem dan een geruststelling. De actieonderzoeker heeft geprobeerd om de onderlinge verhoudingen bespreekbaar te maken,



maar liep daarin (ook) aan tegen onmacht. In januari 2018 schreef de actieonderzoeker het volgende in het veldwerkverslag:

*‘In november dacht ik echt dat we een stapje hadden gemaakt. Nu is de terugval weer zo groot dat volgens mij niemand er meer in gelooft. Ik denk zelfs <naam teamchef> niet, maar hij legt het niet op tafel. Ik kan hem daarin ook niet goed bereiken.’*

De machtsstrijd in de twee rechercheonderdelen werd opvallend lang niet ‘aangeraakt’ door degenen op hogere organisatieniveaus (zie ook Landman et al., 2015). De teamchef van het landelijke researchteam had naar eigen zeggen niet door wat er echt speelde, terwijl de sectorleiding van het districtsresearchteam terughoudend was. Hoewel wij op basis van de aanvullende dataverzameling en (andere) gesprekken met teamchefs binnen de opsporing de indruk hebben dat teamchefs relatief weinig zicht hebben op wat zich in de uitvoering van het opsporingswerk afspeelt, vermoeden wij tegelijkertijd dat er meer meespeelt: leidinggevend op hogere organisatieniveaus willen geen openlijk gedoe en blijven hopen dat het gedoe dat er toch al in de onderstroom is vanzelf verdwijnt. *Tegen beter weten in*. Zo handhaaft men de bestaande machtsverhoudingen, hoe disfunctioneel die ook mogen zijn. De situatie verslechtert eerder dan dat deze verbetert. Op het moment dat er in de researchteams wel werd ingegrepen, bestond de aanpak uit de voorspelbare interventies (zie ook Landman et al., 2015): het vertrek van een leidinggevende, al dan niet gevolgd door enkele medewerkers. Deze interventies hebben als nadeel dat de disfunctionele machtsdynamiek aan enkele betrokkenen wordt toegewezen. Zij zijn schuldig en worden ‘verwijderd’. *Dit is een ‘arme’ manier van kijken*, omdat er velen een bijdrage leveren aan de (disfunctionele) machtsdynamiek die ontstaat en in stand blijft.

### **Effecten van positionele betrekkingen in opsporingspraktijken**

Een (heftiger wordende) machtsstrijd heeft effecten voor de betrokkenen. In het districtsresearchteam waren deze duidelijk zichtbaar. Er zijn mensen ziek uitgevallen, weggegaan en achtergebleven. In het (sub)team van het landelijke researchteam hebben zich vergelijkbare effecten voorgedaan. Sommigen dachten dat er iets te winnen viel, maar kwamen alsnog bedrogen uit toen medewerkers verplicht werden verplaatst naar andere organisatieonderdelen. In de aantekeningen van de actieonderzoeker in het districtsresearchteam werden de effecten samengevat met de woorden ‘er zijn alleen maar verliezers’. En daar lijkt het op. Er vallen slachtoffers. En het zorgt voor *eenzaamheid in de politiefamilie*.

Een relevante vraag is wat de effecten van een meer of minder hevige machtsstrijd op het researchwerk zijn. In hoeverre lijdt het werk eronder? Op basis van de indrukken uit het districtsresearchteam nemen we aan dat de productiviteit of prestaties in het opsporingswerk eronder lijden. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat er in een situatie van veel onderling gedoe veel tijd wordt besteed aan het (in klein verband)



spreken over het onderlinge gedoe.<sup>186</sup> Dit heeft de actieonderzoeker aan den lijve ondervonden. Onderstaande aantekeningen maken duidelijk hoe de actieonderzoeker zich had voorgenomen om een bijeenkomst zakelijk te houden en niet te laten verworpen tot een uitlaatklep dan wel roddelgesprek.

### **Ik wil het zakelijk houden – aantekeningen 9 november 2017**

*Vandaag heb ik een gesprek met de werkgroep kwaliteit schriftelijk werk. Er zijn in de afgelopen weken Excellijsten bijgehouden om de kwaliteit te monitoren en te kijken naar de patronen in de fouten die worden gemaakt. Ik had verwacht dat de lijsten van tevoren zouden worden gemaild, maar ik heb nog niets gezien. Ik heb me voorgenomen het zakelijk te houden. Dat wil zeggen: het gesprek niet te veel te laten afleiden door de persoonlijke ervaringen van de afgelopen weken ten aanzien van het reilen en zeilen in en van het team.*

### **Samenvatting van proposities**

1. Binnen opsporingspraktijken speelt macht in de onderlinge relaties een belangrijke rol; er is sprake van positionele betrekkingen, wat impliceert dat het machtsspel nooit ver weg is.
2. Positionele betrekkingen kunnen ontaarden in een machtsstrijd met negatieve gevolgen voor de samenwerking tussen individuen en het welzijn van individuen.
3. Naarmate de betrekkingen in opsporingspraktijken een meer positioneel karakter hebben, wordt de relationele onmacht groter: men krijgt samen minder voor elkaar.

### **9.3. Gevolgtrekking: positionele betrekkingen en veranderambities**

Met betrekking tot de positionele betrekkingen in opsporingspraktijken nemen we als uitgangspunt dat ze er zijn. Het machtsspel 'is'. Politiepolitiek hoort erbij. Maar een machtsspel is – zoals gezegd – iets anders dan een machtsstrijd. Machtsstrijd in opsporingspraktijken heeft te veel negatieve gevolgen om er lichtzinnig over te kunnen doen. In een omgeving waar strijd dominant is, doen zich allerlei negatieve effecten voor op mensen, relaties en het werk en komen veranderingen en zeker vernieuwingen niet van de grond. Het is daarom van belang om het machtsspel binnen de perken te houden. We doen enkele suggesties voor het voorkomen van – en herstellen van een machtsstrijd.

### **Besprekbaar maken van betrekkingen**

Het intermenselijk tekort is niet oplosbaar – het bespreken wat zich tussen mensen afspeelt, blijft lastig – maar is vermoedelijk wel beter te hanteren dan nu in sommige

<sup>186</sup> Luister ook naar de rapportage van Argos over de situatie bij de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van de Landelijke Eenheid. Het sectorhoofd van de DLIO geeft aan dat de operatie er niet onder heeft geleden, maar dat het gesprek erover wel tijd kost. Zie <https://www.human.nl/argos/Lees/spionnendienst-politie.html>.

gevallen gebeurt. Het districtsrecherche-team is in dit verband een voorbeeld. Ongevoegen, irritaties en teleurstelling over de gang van zaken kunnen zich ontwikkelen tot twijfel over de intenties van de ander en het veroordelen van de ander. Zo worden relaties steeds ongezonder, groeit wantrouwen en komen mensen steeds meer tegenover elkaar te staan. Doorgaan op inhoudsniveau werkt dan niet meer; het is zaak het gesprek over de betrekkingen/relaties te voeren (zie ook Landman et al., 2015 over uitpraten van gedoe). Het is van belang om dit zo tijdig mogelijk te doen, want als de tegenstellingen en twijfel over de intenties van de ander toenemen, wordt het steeds moeilijker om dit gesprek te initiëren (te spannend) en te voeren (men is al overtuigd van de onmogelijke ander). In de literatuur over *deep democracy* hebben ze hier een metafoor voor: zorg dat de visjes die in de onderstroom zwemmen geen haaien worden, want die zijn moeilijker te vangen (zie Kramer, 2014). Het kan ook werkzaam zijn om het gesprek over de onderlinge verhoudingen structureel (in een bepaalde frequentie) te voeren.<sup>187</sup> Daar wordt het vermoedelijk ook minder spannend door.

### **Investeer in groepsdynamische vaardigheden van leidinggevend**

De tweede suggestie heeft (wederom) betrekking op het leiderschap. Operationele politieteamen kunnen – zo is onze ervaring – een behoorlijke ‘groepsdynamische uitdaging’ zijn. Hoewel ieder teamlid een verantwoordelijkheid heeft voor het groepsproces, hebben leidinggevend volgens ons een bijzondere verantwoordelijkheid. Vanuit deze optiek is het van belang dat zij betekenis kunnen geven aan groepsprocessen: wat gebeurt er tussen mensen? Daarnaast is het interveniëren in groepsprocessen een belangrijke vaardigheid. De aanwezigheid van dergelijke groepsdynamische vaardigheden onder leidinggevend is *niet vanzelfsprekend*. Meer aandacht hiervoor is wenselijk. In het bijzonder op het niveau van eerstelijns leidinggevend (operationeel experts), omdat zij de meeste mogelijkheden hebben om groepsdynamiek waar te nemen en erin te interveniëren.

### **Herstellen van een normaal organisatieleven**

Wanneer de machtsstrijd hevig is geworden en gepaard gaat met grensoverschrijdend gedrag is het bespreken van de betrekkingen geen weg die nog veel soelaas biedt. Dit gesprek wordt dan onderdeel van de machtsstrijd. In die omstandigheden biedt het handelingsperspectief op het gebied van de aanpak van verwaarloosde organisaties dan wel teams mogelijk houvast (Kampen, 2014, 2017). We gaan dit handelingsperspectief hier niet uitvoerig behandelen, maar willen wel enkele punten benoemen die naar ons idee voor de politiecontext (extra) van belang zijn. Deze punten zijn vooral bestemd voor de leidinggevende lagen ‘boven’ het organisatieonderdeel waar er van een machtsstrijd sprake is. Het eerste punt is: *stop met wegstijgen*, want wegstijgen leidt tot meer schade en tot meer slachtoffers. Het tweede punt is: breng de operationele leiding in positie. Het vervangen van leidinggevend kan nodig zijn. Wanneer direct-leidinggevend worden vervangen, zorg dan voor leidinggevend die qua profiel

187 Zie in dit verband ook de ‘retrospective’, die een onderdeel is van de scrum werkwijze (paragraaf 6.4).

aansluiten bij wat er moet gebeuren: het herstellen van het normale organisatieleven door structuur te bieden, normen te stellen, aandacht te geven aan mensen en hun gedrag te begrenzen. Het derde punt is: *geef prioriteit aan het herstelproces* en beperk andere veranderingopgaven zo veel als mogelijk. Deze zijn namelijk verstorend voor het herstelproces. Vernieuwing is pas mogelijk als de basis op orde is.

#### 9.4. Positionele betrekkingen in beeld



##### Positionele betrekkingen



- In opsporingspraktijken kan tussen functionarissen dan wel groepen functionarissen strijd ontstaan waarin men (onder andere) hard over elkaar oordeelt en elkaar uitsluit.
- Deze strijd leidt tot verslechtering van samenwerkingsrelaties (en hevigere strijd) en tot uiteenlopende andere effecten, waaronder uitval van mensen.
- Een dergelijke strijd kan lang voortduren totdat er (van hogerhand) wordt ingegrepen; ingrijpen houdt (in de regel) in dat functionarissen worden verplaatst.



- Binnen opsporingspraktijken speelt macht in de onderlinge relaties een belangrijke rol; er is sprake van positionele betrekkingen, wat impliceert dat het machtsspel nooit ver weg is.
- Positionele betrekkingen kunnen ontaarden in een machtsstrijd met negatieve gevolgen voor de samenwerking tussen individuen en het welzijn van individuen.
- Naarmate de betrekkingen in opsporingspraktijken een meer positioneel karakter hebben, wordt de relationele onmacht groter: men krijgt samen minder voor elkaar.



- De ontwikkeling van een machtsstrijd kan (mogelijk) worden voorkomen dan wel worden beperkt door tijdig het gesprek op betrekkningsniveau te voeren.
- Rechercheteams zijn geregeld een 'groepsdynamische uitdaging': investeren in de groepsdynamische vaardigheden (zien van – en interveniëren in groepsdynamiek) van operationeel leidinggevend is essentieel.
- In geval van een heftige machtsstrijd is herstellen van het normale organisatieleven van belang. Dit begint met stoppen met wegstijven door leidinggevend op hogere organisatieniveaus en vervolgt met het in positie brengen van operationeel leidinggevend en geven van prioriteit aan het herstelproces.

Figuur 9.1. Positionele betrekkingen in beeld

## 10. Kijk naar het systeem

In dit laatste hoofdstuk worden de opbrengsten van dit (actie)onderzoek op een rij gezet. In de eerste paragraaf gaan we in op de totstandkoming van deze opbrengsten. In paragraaf twee staat het begrijpen van opsporingspraktijken centraal: waardoor gaat het zoals het gaat? In paragraaf drie zetten we de stap naar het beïnvloeden van opsporingspraktijken. De vierde en laatste paragraaf bevat een reflectie op de opbrengsten vanuit een wetenschaps- en praktijkperspectief.

### 10.1. Het (actie)onderzoek: een korte reconstructie

Voor de aanleiding tot dit (actie)onderzoek gaan we terug naar 2015 toen Michiel Princen (2015) *De gekooide recherche* publiceerde. Dit boek deed veel stof opwaaien en leidde ertoe dat het functioneren van de opsporing in Nederland weer volop in schijnwerpers kwam te staan. Het gevolg liet zich raden: *het moest beter*. De herijking van de vorming van de nationale politieorganisatie – die was bedoeld om alle veranderinspanningen met betrekking tot het ‘vormingsproces’ van meer realiteitszin te voorzien – werd (ook) gebruikt om de veranderagenda uit te breiden: niet alleen de vorming van de Nationale Politie, maar ook de opsporing moest worden ‘herijkt’.

In deze periode vond de uitvraag voor de Call 2015 van Politie & Wetenschap plaats. De actualiteit met betrekking tot de opsporing en onze recent opgedane ervaringen met actieonderzoek naar verandering in basisteams waren aanleiding om een voorstel tot actieonderzoek binnen de (politiële) opsporing in te dienen. We wilden – op een vergelijkbare manier als in de basisteams – de (bovenlokale) recherche ‘induiken’: onderdeel worden van het dagelijks organisatieleven van een rechercheonderdeel, proberen bij te dragen aan verandering, vastleggen wat je dan allemaal tegenkomt en deze data conceptualiseren. Mede vanwege de analyse van Princen (2015) stond het begrip ‘recherchecultuur’ hierbij centraal. Volgens Princen was de cultuur van de politie namelijk het grootste probleem in relatie tot het functioneren van de opsporing.

Inmiddels is het ruim vier jaar later en de publicatie van het (actie)onderzoek is af. Het onderzoeksproces is anders verlopen dan we vooraf hadden gedacht en heeft aanzienlijk langer geduurd dan gepland. We zijn gestart met een actieonderzoek naar ‘recherchecultuur’, maar het ‘leven met de data’ en het spitten in decennia onderzoek naar de opsporing hebben ertoe geleid dat het begrip ‘cultuur’ geleidelijk minder dominant is geworden in onze manier van kijken. We zijn gedurende het (actie)onderzoek tot het besef gekomen dat we de culturele verklaring – voor hoe het binnen de opsporing

gaat – te veel als uitgangspunt hadden genomen. Om die reden hebben we gedurende het proces de vraagstelling bijgesteld. Deze hebben we als volgt geformuleerd:

*Waardoor gaat het in opsporingspraktijken zoals het gaat en welke consequenties heeft dit voor het beïnvloeden van opsporingspraktijken?*

Deze zeer globale onderzoeksvraag gaat terug naar waar het ons uiteindelijk om te doen is geweest: het begrijpen van opsporingspraktijken teneinde aangrijpingspunten te vinden voor het beïnvloeden van opsporingspraktijken. Met het begrip ‘opsporingspraktijken’ verwijzen wij naar het geheel van activiteiten, actoren en objecten die in een bepaalde context, en gegeven een historische situering (bijvoorbeeld het denken in informatiesturing), leiden tot opsporing. Opsporing wordt dan beschouwd als iets dat iedere dag *in de wereld wordt gezet*. Om opsporingspraktijken te begrijpen, hebben in het (actie)onderzoek<sup>188</sup> de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Actieonderzoek in drie rechteamts op districtelijk, regionaal en landelijk niveau.
- Aanvullende dataverzameling in de vorm van (beperkte) casestudy’s.
- Literatuurstudie op het gebied van opsporing.
- Conceptontwikkeling op basis van data en generieke (organisatie)theorie.

De aanpak die gedurende het proces is gegroeid, is achteraf gezien sterk explorerend van aard geweest. De kern van het (actie)onderzoek is steeds meer komen te liggen op proposities of hypothesen die helpen bij het begrijpen van waarnemingen die wij en anderen (in ander onderzoek) hebben opgetekend. Deze proposities hebben het karakter van (beredeneerde) veronderstellingen die niet zijn bewezen, maar die naar ons idee wel waarschijnlijk zijn. De proposities geven gezamenlijk antwoord op de vraag ‘waardoor gaat het zoals het gaat in opsporingspraktijken’. Hierbij moet worden opgemerkt dat de waarnemingen die worden verklaard (vanzelfsprekend) niet alles wat er in opsporingspraktijken gebeurt ‘afdekken’ (zie ook paragraaf 10.4). Ten tweede: hoewel wij het waarschijnlijk vinden dat een propositie of hypothese de nodige zeggingskracht heeft, moet worden benadrukt dat er ongetwijfeld meer factoren een rol spelen. In de derde plaats is het van belang op te merken dat een deel van de proposities vooral betrekking heeft op de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Tot slot het punt van generaliseerbaarheid. Wij hebben bij het ontwerp van dit (actie)onderzoek niet gestreefd naar generaliseerbaarheid, wat wil zeggen: het doen van uitspraken over andere praktijken dan die zijn onderzocht. De concepten die op basis van de combinatie van data (uit het actieonderzoek en de aanvullende dataverzameling), bevindingen van anderen en theorie zijn ontwikkeld, zijn naar ons idee *wel van toepassing* op andere contexten of praktijken dan die zijn onderzocht. Het is echter aan de lezer om te beoordelen in welke mate de concepten (zoals blauwe identiteit en wankel balans) en daaraan gekoppelde proposities overdraagbaar zijn naar de eigen context (zie ook Smaling,

188 De formulering ‘(actie)onderzoek’ verwijst naar het geheel van deze activiteiten.

2009). Duidelijk moet in ieder geval zijn dat dit boek *geen* ‘staat van de opsporing’ representeert. Dat is ook nooit de bedoeling geweest.

## 10.2. Begrijpen van opsporingspraktijken: de invloed van het systeem

Het antwoord op de vraag ‘waardoor gaat het zoals het gaat in opsporingspraktijken’ is uitgewerkt in zes concepten en daaraan verbonden proposities. Het betreft de volgende concepten:

- Blauwe identiteit
- Strafrechtelijke habitus
- Overlappende gelaagdheid
- Functionele ordening
- Wankele balans
- Positionele betrekkingen

Hierna worden de zes concepten, en daaraan verbonden proposities, behandeld. Voor een uitgebreide beschrijving, en de literatuurverwijzingen, wordt verwezen naar de hoofdstukken 4 tot en met 9. Na behandeling van de zes concepten doen we een poging om tot een rode draad te komen en leggen we een brug naar het beïnvloeden van opsporingspraktijken.

### De proposities op een rij

1. Opsporingspraktijken hebben een overwegend blauwe identiteit die van invloed is op de kwaliteit van het werk en de motivatie van opsporingswerkers.

Het eerste deel van de propositie bevat de stelling dat opsporingspraktijken een overwegend blauwe identiteit hebben. Een organisatie is een levend systeem waarin identiteit de kern van het systeem is; vanuit deze kern vindt betekenisgeving plaats. Een blauwe identiteit wil zeggen dat de wijze waarop in opsporingspraktijken betekenis wordt gegeven – wat de kern van het werk is, wat wel en niet als leuk wordt beschouwd, hoe de uitvoering zou moeten plaatsvinden – voortvloeit uit het straatperspectief dat in het blauw dominant is. De blauwe identiteit van opsporingspraktijken is in belangrijke mate een uitvloeisel van het socialisatieproces dat opsporingsmensen in de basispolitiezorg hebben doorlopen. In dit socialisatieproces hebben zij een straatperspectief ontwikkeld en dit perspectief hebben zij ‘meegenomen’ naar de recherche. Dit meenemen vindt plaats in de doorstroom van de basispolitiezorg naar de recherche. Deze doorstroom vindt min of meer vanzelfsprekend plaats. Enigszins zwart-wit geformuleerd: wie wil, kan doorstromen. De min of meer vanzelfsprekende doorstroom van het blauw naar de recherche moet naar ons idee (onder andere) worden begrepen tegen de achtergrond van hoe binnen de politie naar het recherchevak wordt gekeken. Het recherchevak wordt beschouwd als *een deelaspect van het generieke politievak* en niet als een exclusief vak dat naast het blauwe vak (straatoptreden) staat.

Het tweede deel van de propositie gaat over de effecten van de blauwe identiteit van opsporingspraktijken op het opsporingswerk. De blauwe identiteit staat naar ons idee *op gespannen voet* met de wezenlijke en onveranderbare kenmerken van het opsporingswerk. Het opsporingswerk bestaat uit het verzamelen, interpreteren, ordenen en (schriftelijk) presenteren van informatie. De blauwe identiteit draagt bij aan een eenzijdig perspectief op het opsporingswerk: het verzamelen van informatie door middel van ‘aantrekkelijke’ opsporingsmethoden wordt beschouwd als de kern van het werk, terwijl het interpreteren, ordenen en (schriftelijk) presenteren in mindere mate als echt en aantrekkelijk politiewerk worden beschouwd en soms zelfs als een ‘bureaucratie’ worden gedefinieerd. Hoe sterker de blauwe identiteit in een rechercheonderdeel is, hoe dominanter deze wijze van betekenisgeving – het straatperspectief – is. Het straatperspectief werkt op twee fronten door: in de omgang met de kwaliteit van het werk en in de motivatie c.q. het werkplezier van rechercheurs. Hoe dominanter het straatperspectief is, hoe meer de kwaliteit van juridische informatieproducten *wordt veronachtzaamd*. Hoe dominanter het straatperspectief is, hoe meer bureauwerk het werkplezier aantast. Wellicht ten overvloede: deze mechanismen *werken ook andersom*. Dit is zichtbaar in rechteamts waar het werk veel op straat plaatsvindt en de nodige actie behelst: daar is (ogenshijnlijk) meer plezier en dynamiek.

2. Opsporingspraktijken hebben een strafrechtelijke habitus die van invloed is op de (effectiviteit van de) aanpak van (georganiseerde) criminaliteit.

Het eerste deel van de propositie bevat de stelling dat opsporingspraktijken een strafrechtelijke habitus hebben. Deze habitus bestaat uit (in ieder geval) drie disposities. Dit is in de eerste plaats de *zaak dispositie* waarin centraal staat dat een criminaliteitsprobleem wordt vertaald in een ‘zaak’; een opsporingsonderzoek. Door middel van een zaak wordt van een criminaliteitsprobleem politiewerk gemaakt. De tweede dispositie is de *subject dispositie* waarin centraal staat dat een zaak zich richt op specifieke personen waartegen relatief gemakkelijk een zaak kan worden opgebouwd. Door middel hiervan wordt succes in politiewerk mogelijk. De derde dispositie is de *capaciteit dispositie* waarin centraal staat dat er bij de aanpak van een zaak sprake is van een gebrek aan capaciteit. Door middel van deze dispositie kunnen gemakkelijk keuzes in de aanpak van een zaak worden gemaakt (resultierend in onder andere een voorkeur voor bepaalde opsporingsmethoden). De strafrechtelijke habitus zet opsporingswerkers aan tot een bepaalde manier van praktisch handelen in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit, namelijk een gerichtheid op strafrecht als interventie om subjecten aan te pakken waarover relatief gemakkelijk bewijs kan worden verzameld.

De strafrechtelijke habitus kan niet los worden gezien van het strafrechtelijke veld dat deze habitus ‘structureert’. Dit wil zeggen dat de perspectieven en gedragingen die in opsporingspraktijken aanwezig zijn, worden beïnvloed door het veld van instituties en posities en de interne logica dan wel spelregels die in het veld gelden. Het strafrechtelijke veld creëert condities die van invloed zijn op de manier van denken en werken in opsporingspraktijken. Deze condities hebben onder andere betrekking op de taak van

de politie (daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde), de positie van de politie in de strafrechtketen, de opbouw van de (informatie)systemen in deze keten en de manier van sturen in deze keten. De rode draad in de logica van het strafrechtelijke veld is dat 'ronde zaken' centraal staan en tellen. Deze structurele condities bevorderen de strafrechtelijke habitus: de manier van werken door rechercheurs wordt geprikkeld door hoe het strafrechtelijke systeem functioneert. Voor zover deze manier van werken 'traditioneel' is, *is dit meer een eigenschap van het systeem dan van de mensen*. Het is om die reden ook lastig om de oriëntatie van de mensen te veranderen zonder in ieder geval ook de prikkels in het systeem te wijzigen.

3. Binnen opsporingspraktijken is er sprake van een overlappende gelaagdheid die van invloed is op het eigenaarschap van rechercheurs.

Het eerste deel van de propositie bevat de stelling dat er in opsporingspraktijk sprake is van een overlappende gelaagdheid. Om deze stelling toe te lichten, is het van belang in te gaan op het onderscheid tussen organisatiehiërarchie en systeemhiërarchie. Organisatiehiërarchie heeft betrekking op het aantal leidinggevende of coördinerende niveaus in de organisatie. Binnen een opsporingsonderdeel is er veelal iemand met een coördinerende rol (zoals een senior), iemand met een leidinggevende rol (een OE) en daarboven bevinden zich ook allerlei leidinggevendenden, zoals een teamleider (operationeel specialist C), een teamchef en een sectorhoofd. En soms zijn er ook nog programmanagers en andere functionarissen die iets coördineren. Systeemhiërarchie heeft betrekking op systeemniveaus. Het uitgangspunt van systeemniveaus is dat ieder niveau een onderscheidende functie vervult en dus *toevoegt ten opzichte van* het andere niveau (zie hoofdstuk 6). Zo is er binnen een operationeel systeem een dagelijks managementniveau. Vervolgens is er een systeemniveau dat zorgdraagt voor de coördinatie tussen verschillende operationele systemen. Ook is er een systeemniveau dat zich richt op de omgeving en de toekomst.

Binnen opsporingspraktijken *vervullen verschillende organisatieniveaus geregeld dezelfde systeemfunctie*: uiteenlopende functionarissen binnen de politie bemoeien zich met beslissingen in opsporingsonderzoeken. Anders gezegd: er is veel 'sturingsdrukte' in opsporingsonderzoeken. Vanuit de systeemhiërarchie is er sprake van *overlapping*. Aan deze overlapping liggen naar onze indruk verschillende oorzaken ten grondslag. Een eerste oorzaak is dat de verschillende niveaus zich graag bemoeien met (beslissingen in) opsporingsonderzoeken, omdat men dit leuk vindt. Een tweede oorzaak is dat de invoering van het LFNP ervoor heeft gezorgd dat er meer functiedifferentiatie is ontstaan. Dit vergroot – bij onvoldoende duidelijkheid over de onderlinge verhoudingen – de kans op overlapping tussen functies en niveaus. Een derde oorzaak zijn de zorgen over de kwaliteit die door rechercheurs wordt geleverd. De bemoeienis van andere organisatie- of functieniveaus dient dan als *compensatiemechanisme*. Er zijn ook (vermoedelijke) oorzaken die te maken hebben met het bredere systeem. Zo speelt het OM naar onze indruk een rol in de overlapping binnen de politie. Officiëren van justitie kunnen stimuleren dat leidinggevendenden binnen de politie zich genoodzaakt



voelen om 'op de hoogte te zijn'. Naarmate opsporingsonderzoeken mediagevoeliger zijn, neemt de bemoeienis van hogere coördinatie-niveaus binnen zowel politie als OM toe. Deze factoren bevorderen dat verschillende organisatieniveaus dezelfde systeem-functie vervullen.

De bemoeienis van verschillende functie- en organisatieniveaus met dezelfde systeem-functie heeft in de eerste plaats als consequentie dat de autonomie van het operationele systeem wordt aangetast. Het gaat dan in het bijzonder om de autonomie van (coördinerende) rechercheurs (generalisten, senioren, operationeel specialisten). Er is reden om aan te nemen dat zij hierdoor minder initiatief nemen dan wel eigenaarschap tonen. Wanneer mensen geen controle over hun situatie of werk ervaren, worden ze passief. Dit effect doet zich vermoedelijk het sterkst voor in rechercheomgevingen waar wordt gestuurd met minutieuze werkopdrachten. Een tweede consequentie van de overlappende gelaagdheid is dat bepaalde systeemfuncties onderbezet zijn. Het gaat dan onder andere om *de coördinatie tussen operationele systemen*. Bijvoorbeeld: wie vervult de systeemfunctie die zorg draagt voor de coördinatie tussen het operationele systeem recherche en operationele systeem informatie? In de huidige situatie is een dergelijke functie geen overbodige luxe. Dat brengt ons bij de vierde propositie.

4. Binnen opsporingspraktijken is er sprake van een functionele ordening die van invloed is op de effectiviteit van de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit.

Het eerste deel van de propositie bevat de stelling dat er binnen opsporingspraktijken sprake is van een dominant functionele ordening. Om deze stelling en het vervolg van de propositie toe te lichten, is het van belang stil te staan bij het onderscheid tussen werksystemen en stabiliteitssystemen. Met de term werksystemen wordt verwezen naar het geheel van actoren, werkprocessen en objecten waarmee in de taakuitvoering iets tot stand wordt gebracht. De grens van een werksysteem wordt bepaald door de klus die moet worden geklaard. Wie de handel in synthetische drugs wil bestrijden, heeft hiervoor een ander samenstel van actoren nodig dan wie de eigenaar van een loods waar synthetische drugs zijn geproduceerd, wil opsporen. Kenmerkend voor een werksysteem is dat dit systeem tijdelijk is: een werksysteem houdt op met bestaan zodra de klus erop zit. Omdat mensen parallel aan verschillende klussen kunnen werken, kunnen zij lid zijn van verschillende werksystemen.

Met de term stabiliteitssysteem wordt verwezen naar de organisatiestructuur en de 'hokjes' die hierin zijn aangebracht. In een stabiliteitssysteem *staan posities centraal*, terwijl in een werksysteem transacties (de bijdragen aan het uitvoeren van klussen) centraal staan. Een stabiliteitssysteem geeft mensen een thuisplek in de organisatie. De indeling van de hokjes in een stabiliteitssysteem kan in essentie op basis van twee invalshoeken plaatsvinden: een functionele indeling en een productiegerichte indeling. De functionele indeling gaat uit van specialisatie van activiteiten op basis van *gelijksoortigheid*, terwijl de productiegerichte indeling uitgaat van *integratie van activiteiten* rondom een bepaald 'product'. Een algemene wet hierbij is dat een productiegerichte

ordering beter presteert *als er veel dynamiek in de omgeving van het systeem aanwezig is*.

Binnen de opsporing is sprake van een dominant functionele ordening in het stabiliteitssysteem dan wel de organisatiestructuur. Dit wil zeggen dat gelijksoortige taken bij elkaar zijn georganiseerd: er zijn organisatieonderdelen die criminaliteitsproblemen analyseren, er zijn organisatieonderdelen die het recherchewerk voorbereiden, er zijn organisatieonderdelen die het recherchewerk uitvoeren, er zijn organisatieonderdelen die deze uitvoering ondersteunen. Het meest dominante onderscheid in het stabiliteitssysteem is *het onderscheid tussen informatie en recherche*. Dit zijn in het stabiliteitssysteem twee aparte kolommen met ieder een eigen (gelaagde) aansturing. Het onderscheid tussen informatie en recherche in het stabiliteitssysteem moet naar ons idee worden begrepen tegen de achtergrond van de 'doctrine' van informatiegestuurd politiewerk waarin informatie steeds meer een aparte discipline is geworden die blijkbaar een ander karakter heeft dan recherche. Dit onderscheid is in de organisatie-inrichting steeds nadrukkelijker tot uiting gekomen.

Het tweede deel van de propositie gaat over de effecten van de functionele ordening van opsporingspraktijken. De functionele ordening in opsporingspraktijken bemoeilijkt het organiseren van werksystemen. Het bij elkaar brengen van de verschillende activiteiten die nodig zijn om het opsporingswerk te verrichten, verloopt veelal moeizaam. Dit geldt in het bijzonder voor opsporingswerk dat gericht is op de (probleemgerichte) aanpak van georganiseerde criminaliteit, omdat dit om werksystemen vraagt waarin informatie, tactiek en andere expertise dan wel ondersteuning aan elkaar worden gekoppeld.<sup>189</sup> Het vermoedelijke effect van de moeizame koppeling van disciplines is dat de probleemgerichte aanpak van georganiseerde criminaliteit minder effectief is dan deze zou kunnen zijn wanneer werksystemen in opsporingspraktijken sneller en beter tot stand zouden komen.

Bij het voorgaande moet – tot slot – worden opgemerkt dat de moeizaamheid bij het organiseren van werksystemen vermoedelijk niet primair dan wel niet uitsluitend wordt veroorzaakt door de functionele ordening. Er spelen meer factoren een rol. Werksystemen en stabiliteitssystemen zijn verschillende typen systemen *met ieder eigen principes die het laten werken*. Een functionele ordening van de organisatiestructuur wil niet per se zeggen dat het organiseren van werksystemen moeizaam gaat. Dit gaat pas moeizaam als het niet lukt om de principes van werksystemen te combineren met principes van stabiliteitssystemen. Dit doet zich onder andere voor wanneer positioneel handelen (stabiliteitssysteem: wie is de baas) dominant wordt in werksystemen. *En dat is precies wat er binnen opsporingspraktijken geregeld aan de hand is*. Werksystemen zijn dan meer van hetzelfde: nog meer structuurdenken en machtsdiscussies.

189 We beperken ons hier tot het perspectief van de politie (de basisteams kunnen vanzelfsprekend ook onderdeel zijn van werksystemen, maar in het onderzoek ligt de nadruk op de recherche). Duidelijk mag zijn dat een probleemgerichte aanpak van georganiseerde criminaliteit in de regel vraagt om een werksysteem dat de grenzen van organisaties overstijgt.

5. Binnen opsporingspraktijken is sprake van organisationele onrechtvaardigheid die van invloed is op zowel de onderlinge verhoudingen als de houding van het individu.

Het eerste deel van de propositie bevat de stelling dat er binnen opsporingspraktijken sprake is van organisationele onrechtvaardigheid. In de theorie over organisationele rechtvaardigheid staat centraal dat de mate waarin organisatieleden het handelen van de (representanten van de) organisatie als fair ervaren *van invloed is op onder andere hun prestaties, tevredenheid en betrokkenheid*. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende componenten van organisationele rechtvaardigheid, in het bijzonder tussen distributieve rechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid. Distributieve rechtvaardigheid heeft betrekking op de verdeling van zaken (beloning, status, invloed) binnen de organisatie. De vergelijking met de ander speelt bij deze beoordeling een belangrijke rol. Bij procedurele rechtvaardigheid gaat het niet om de uiteindelijke verdeling, maar om de wijze waarop deze verdeling tot stand komt. Is het proces rechtvaardig?

Terug naar de propositie: binnen opsporingspraktijken is er sprake van organisationele onrechtvaardigheid. Dit wil zeggen dat (sommige) organisatieleden het gevoel hebben dat zij onrechtvaardig zijn dan wel worden behandeld door de politieorganisatie. Deze onrechtvaardigheidsgevoelens doen zich in verschillende varianten en gradaties voor. Zo zijn er generalisten, senioren en operationeel experts die distributieve onrechtvaardigheid ervaren als gevolg van de introductie van de operationeel specialist A; een functie die veelal wordt vervuld door recherchekundigen. Bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de senior: 'De OSA doet ongeveer hetzelfde werk als ik, maar voor een schaal meer'. Een andere variant van distributieve onrechtvaardigheid is de wijze waarop wordt omgegaan met *freeriders*: mensen die in de ogen van anderen de kantjes ervan aflopen. Bijvoorbeeld vanuit het perspectief van een operationeel specialist A: 'Het maakt hier niets uit of je hard werkt/je nek uitsteekt'. Mede als gevolg van de reorganisatie is er ook sprake van procedurele onrechtvaardigheid. Bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de generalist: 'Er zijn allerlei mensen op senioren functies geplaatst zonder dat duidelijk is of zij hiervoor geschikt zijn, er is voorlopig geen plek meer voor mijn ambities'.

Het is van belang te benadrukken dat de invoering van het LFNP in combinatie met de reorganisatie voor allerlei onrechtvaardigheidsgevoelens onder opsporingswerkers heeft gezorgd *die nog niet zijn verdwenen*. Vanuit een systemisch perspectief vervullen recherchekundigen in de functie van operationeel specialist A een centrale rol in die onrechtvaardigheidsgevoelens. Voor generalisten en senioren zijn de operationeel specialisten A collega's die een hogere rang en een hogere schaal hebben. *Deze ongelijkheid dient te worden gecompenseerd*. De operationeel specialist A moet op de een of andere manier meer of 'anders' doen dan zij. Voor de operationeel expert – een functie die geregeld wordt ingevuld door iemand die als gevolg van het LFNP en de reorganisatie iets is kwijtgeraakt (status, autonomie) – is de komst van de operationeel specialist A een verdere verlaging van de status. Er is iemand met dezelfde rang en in dezelfde

schaal bijgekomen die niet in hun beleving niet op een vergelijkbare manier wordt belast. En deze collega heeft in de regel ook nog eens een weg afgelegd die op geen enkele manier vergelijkbaar is met de duur en intensiteit van de weg die de operationeel expert zelf heeft afgelegd. Dat wordt als onrechtvaardig beleefd. Het voorgaande impliceert dat de operationeel specialist A – afhankelijk van onder andere de ‘herkomst’ (doorstomer is rechtvaardiger dan instromer) en rechercheomgeving (in een TGO heeft een OSA een gemakkelijker te onderscheiden rol dan in een districtsrecherche) – een ingewikkelde ‘plek’ heeft. Het is een functie die de balans en ordening verstoort en degene die deze plek inneemt, zal daar in de regel wel iets van merken. De onrechtvaardigheidsgevoelens kunnen tussen mensen in komen te staan. De organisatorische context activeert deze mechanismen. Men wordt ermee opgezadeld.

Het tweede deel van de propositie gaat over de effecten van de organisationele onrechtvaardigheid in opsporingspraktijken. Wij hebben de indruk dat deze onrechtvaardigheid verschillende effecten heeft. Een eerste type effect is hierboven al behandeld en heeft betrekking op de onderlinge verhoudingen in een researchteam: onrechtvaardigheidsgevoelens kunnen (onbewust) tussen mensen in komen te staan. Hoewel de betrokkenen geen invloed hebben op het ontstaan van organisationele onrechtvaardigheid, kan deze onrechtvaardigheid wel op de naaste collega worden geprojecteerd (zondebok). De functie van operationeel specialist A is hier gevoelig voor. Het tweede type effect betrekking op de houding van het individu. Organisationele onrechtvaardigheid is van invloed op onder andere de betrokkenheid van opsporingswerkers bij vooral de politieorganisatie en de veranderingen die in opsporingspraktijken plaatsvinden. *Men trekt zich terug.*

6. Binnen opsporingspraktijken zijn er positionele betrekkingen die kunnen ontaarden in een machtsstrijd met negatieve gevolgen voor de samenwerking tussen individuen en het welzijn van individuen.

Het eerste deel van de propositie bevat de stelling dat er binnen opsporingspraktijken positionele betrekkingen zijn. Met betrekkingen wordt verwezen naar het onderscheid tussen twee aspecten van communicatie: inhoud en betrekking. Iedere communicatie bevat niet alleen een inhoudelijke boodschap, maar bevat ook betrekkingsinformatie: informatie die gaat over de onderlinge verhoudingen. In die onderlinge verhoudingen speelt macht altijd een rol: macht is in iedere menselijke relatie aanwezig. Het is een onzichtbaar ordeningsmechanisme in menselijke relaties. Het machtsspel is eigen aan iedere grote organisatie. Binnen opsporingspraktijken kan dit machtsspel dominant zijn en ontaarden in een machtsstrijd. Dit wil zeggen dat dat de onderlinge verhoudingen worden gedefinieerd door een strijd om positie: wie zit op de apenrots? Hierbij is de formele positie slechts een van de machtsbronnen en vermoedelijk niet de belangrijkste.

Hoe domineranter posities in de onderlinge betrekkingen worden, *hoe groter de relationele onmacht*: men krijgt samen weinig voor elkaar. De samenwerking die nodig is, komt niet tot stand. Dit is onder andere zichtbaar in besluitvormingsprocessen. De

inhoud verschuift naar de achtergrond en de strijd om de betrekking komt (weliswaar onzichtbaar) op de voorgrond te staan. De werksfeer lijdt eronder. Een machtsstrijd heeft daarnaast gevolgen op individueel niveau: mensen vallen uit, vertrekken en zijn eenzaam. Er zijn vermoedelijk ook gevolgen voor het researchewerk, omdat mensen van de inhoud worden afgeleid. In geval van een hevige machtsstrijd valt op dat degenen die zich op een hoger organisatieniveau bevinden – dan waar de machtsstrijd plaatsvindt – gedurende een lange periode niet ingrijpen, omdat zij (achteraf) naar eigen zeggen de situatie niet (volledig) doorzien dan wel lijken te hopen dat het vanzelf beter wordt. Maar beter wordt het niet vanzelf.

### **Systeemblindheid en misplaatste vernieuwing**

Een rode draad in de proposities die we hebben geformuleerd, is dat de context of het systeem waarbinnen opsporingsfunctionarissen hun werk uitvoeren veel invloed heeft op de wijze waarop dit werk wordt uitgevoerd. Wie kijkt naar opsporingspraktijken ziet bijvoorbeeld veel gedoe rondom de kwaliteit van processen-verbaal, moeizame samenwerking tussen informatie en tactiek en rechercheurs die afwachtend (kunnen) zijn. Er bestaat een neiging om deze waarnemingen toe te schrijven aan de eigenschappen van functionarissen. Het gaat dan om het idee dat deze mensen – leidinggevend en rechercheurs – niet proactief, creatief, kundig, samenwerkingsgericht, vernieuwend, veranderbereid en wat dies meer zij zouden zijn. Dit is de *law of crappy people*: een dominante verklaring voor het functioneren van organisaties of organisatieonderdelen. Pfeffer & Stuton (2006) merken hierover het volgende op:

*‘But the law (or “rule”) of Crappy People is a dangerous half-truth. We propose the “law of Crappy Systems” instead: bad systems do far more damage than bad people, and a bad system can make a genius look like an idiot. Try redesigning systems and jobs before you conclude that a person is “crappy”.’ (Pfeffer & Stuton, 2006: 101-102).*

Het voorgaande wil dus niet zeggen dat eigenschappen van opsporingswerkers niet relevant zijn bij het begrijpen van (waarnemingen in) opsporingspraktijken. De boodschap is dat het van belang is om *eerst* naar de context of het systeem te kijken waarbinnen zij functioneren en je af te vragen wat deze context *te maken kan hebben met wat je waarneemt* in de manier van werken en gedragen. Dan kijk je naar:

- de blauwe identiteit die eraan bijdraagt dat mensen die het researchevak niet (kunnen) beheersen in researcheteams komen werken;
- de werking van het strafrechtelijke systeem waarin opsporingsactiviteiten plaatsvinden die onvermijdelijk traditioneel zijn;
- de overlap in de systeemhiërarchie die het zelfsturende vermogen van de operatie en het eigenaarschap van rechercheurs ondermijnt;
- de organisatiestructuur die is gebaseerd op een twijfelachtig onderscheid tussen informatie en recherche en die het samenwerken tussen mensen uit verschillende disciplines bemoeilijkt;

- de organisationele onrechtvaardigheid die onder andere de betrokkenheid van opsporingsmensen onder druk zet.

Er is veel reden om aan te nemen dat deze context meer invloed heeft op 'hoe het gaat' dan de mensen zelf. Onze stelling is dat deze context – door degenen die de opsporing willen veranderen – wordt veronachtzaamd. Er is sprake van *systeemblindheid*. Dit leidt (onder andere en onbedoeld) tot het diskwalificeren van opsporingsfunctionarissen, omdat uitspraken over het functioneren van opsporingspraktijken (vaak impliciet) onvermijdelijk over hen gaan. Dit leidt vervolgens tot meer gedrag van opsporingswerkers dat niet aansluit bij wat veranderaars voor ogen hebben ('weerstand'). Kortom: hoe meer veranderaars het 'tekortschietende' functioneren van de opsporing toeschrijven aan (eigenschappen van) opsporingsmensen, des te meer opsporingsmensen gebrekkig functioneren en hoe meer opsporingsmensen gebrekkig functioneren, des te meer veranderaars het gebrekkige functioneren toeschrijft aan (eigenschappen van) opsporingsmensen. Het is een *viciëuze cirkel* die niet bijdraagt aan de ontwikkeling van opsporingspraktijken.

De systeemblindheid heeft in relatie tot het veranderen of vernieuwen van opsporingspraktijken als gevolg dat veel van de vernieuwingspogingen *misplaatst zijn*. Hiermee bedoelen wij dat beïnvloedingspogingen gericht zijn op aangrijpingspunten waarmee op het niveau van de manier van (samen)werken beperkt effect kan worden bereikt. Hierbij kan worden gedacht aan het beïnvloeden van de manier van kijken van opsporingswerkers, de samenwerkingsbereidheid, het samenspel tussen verschillende functies, de gebruikte opsporingsmethoden en ga zo maar door. Je kunt trainingen geven, spelsimulaties organiseren, dialogen voeren, rolanalyses verrichten, fieldlabs faciliteren, lerende evaluaties opzetten, experimenten stimuleren et cetera. *De vraag is echter hoeveel invloed deze interventies hebben* ten opzichte van de prikkels in het bredere institutionele en organisatorische systeem die bepaalde manieren van (samen)werken en gedragen binnen opsporingspraktijken waarschijnlijker maken dan andere manieren van (samen)werken en gedragen.

*Tijdens het actieonderzoek in de researchteams kregen we van rechercheurs weleens te horen dat we voor verandering niet 'daar' moesten zijn, maar elders (zoals bij de stuurploeg). Dergelijke opmerkingen hebben we in het verleden geregeld geïnterpreteerd als 'verandering buiten jezelf leggen'; een vorm van 'slachtofferschap' (zie Landman et al., 2015). Binnen de opsporing zijn we echter tot de conclusie gekomen dat deze interpretatie 'arm' is. Naar ons idee hebben deze rechercheurs namelijk voor een deel gelijk: wie opsporingspraktijken effectief wil beïnvloeden, moet zich vermoedelijk minder richten op de uitvoerende researchteams en meer op de bredere organisatorische en institutionele context waarbinnen deze teams functioneren.*

Misplaatst interveniëren wil niet zeggen dat er met deze lokale interventies geen effecten kunnen worden bereikt die aansluiten bij de veranderambities. Het wil wel zeggen dat deze effecten *worden begrensd*. Als dieperliggende oorzaken voor waargenomen

activiteiten en gedragingen buiten de beïnvloedingssfeer van een lokale praktijk liggen, dan kan er met het interveniëren binnen een lokale praktijk beperkt effect worden gerealiseerd. ‘Our experience has proven to us that many failed solutions result from an insufficient understanding of the myriad contexts that shape and maintain a problem’, aldus Campbell et al. (1994: 14). Wie intervenieert binnen de lokale praktijk heeft als voornaamste risico dat effecten *tijdelijk zijn*, omdat oorzaken in stand blijven. Wie intervenieert buiten het dominante systeem heeft als voornaamste risico dat effecten *geïsoleerd blijven*, omdat effecten alleen buiten het systeem in stand kunnen blijven. In beide gevallen blijft de status quo intact en zijn vernieuwingspogingen in die zin ‘ongevaarlijk’. Het is volgens ons daarom van belang om naar (de werking van) het systeem te kijken en hierin te interveniëren.

### 10.3. Beïnvloeden van opsporingspraktijken: intervenieer in het systeem

Bij het beïnvloeden van opsporingspraktijken gaat het allereerst om de vraag welke effecten nastrevenswaardig zijn. Wat is het ‘betere’ dat zou moeten worden bereikt? Wat is hierbij het uitgangspunt of referentiepunt? Op basis van een combinatie van onderzoek, (andere) ervaringen en opvattingen formuleren we de volgende drie uitgangspunten:

1. De kwaliteit van de juridische (informatie)producten die de politie maakt, wordt idealiter verbeterd. Dit uitgangspunt formuleren we met de nodige overtuiging. Deze producten zijn het hart van de strafrechtelijke handhaving, maar het kost (een deel van de) opsporings-functionarissen in de regel veel moeite om kwaliteit te leveren en er wordt op weg naar een eindproduct veel gecontroleerd, gecompenseerd en gerepareerd. Het is daarmee ook een vraagstuk van efficiëntie.
2. De probleemgerichtheid in de opsporing van (georganiseerde) criminaliteit moet worden versterkt. Dit uitgangspunt formuleren we met *wat meer terughoudendheid*. De politie heeft in de eerste plaats een taak: strafrechtelijke handhaving. De uitvoering van die taak moet op orde zijn (zie uitgangspunt 1). Daarnaast geldt dat de maatschappelijke effectiviteit van de opsporing de nodige grenzen heeft (zie paragraaf 5.3). Dit neemt niet weg dat het zinvol is om als politie oog te hebben voor de wijze waarop criminelen te werk gaan en breder dan alleen strafrechtelijk te interveniëren om zodoende criminelen het zo lastig mogelijk te maken.
3. De werkhouding en het werkbeleving van rechercheurs moeten worden beïnvloed gericht op meer initiatief en meer werkplezier. Onze ervaringen in rechteamts hebben ons ervan overtuigd dat de werkhouding en werkbeleving van een deel van de opsporingsfunctionarissen *een struikelblok zijn* voor de ontwikkeling van opsporingspraktijken. Om die reden is het stimuleren van meer initiatief en bevorderen van werkplezier nastrevenswaardig.



Hierna gaan wij in op aangrijpingspunten om beweging te krijgen in de drie doelstellingen.<sup>190</sup> Op basis van het voorgaande zal duidelijk zijn dat wij deze aangrijpingspunten vooral zoeken in de context van rechte teams: in het bredere systeem. Dit neemt niet weg dat er ook binnen rechte teams zinvol veranderwerk kan worden verricht. Om die reden gaan we hierna in op beide typen aangrijpingspunten. Hierbij moet worden opgemerkt dat het handelingsperspectief *niet bewezen is*. Het zijn *suggesties* die volgen uit de proposities. De suggesties zijn op hoofdlijnen geformuleerd. Deze hebben meer betrekking op het 'wat' dan op het 'hoe'. Voor het 'hoe' kan op onderdelen worden terugverwezen naar de voorgaande hoofdstukken, al waren we ook niet altijd in staat om het 'hoe' te concretiseren. Tot slot moet worden opgemerkt dat er in de voorgaande hoofdstukken systeemkenmerken zijn benoemd die hierna niet als aangrijpingspunt verschijnen. De reden hiervoor is dat bepaalde systeemkenmerken (relatief) onveranderbaar zijn. Bijvoorbeeld: de opsporing vindt nu eenmaal plaats onder een maatschappelijk vergrootglas.

### Aangrijpingspunten op systeemniveau

Een van de belangrijkste aangrijpingspunten om opsporingspraktijken te beïnvloeden, heeft naar ons idee betrekking op *de identiteit van het systeem*. De opsporing heeft volgens ons een eigen identiteit nodig die niet is afgeleid van het blauw. Dit wil zeggen dat het rechte werk (meer) als een zelfstandig vak binnen de politie wordt beschouwd. Een vak dat wezenlijk andere kenmerken heeft dan het politiestraatwerk. Dit perspectief op het rechte werk brengt met zich mee dat degenen die binnen de rechte werken, moeten beschikken over eigenschappen die (op onderdelen) wezenlijk verschillen van de eigenschappen van degenen die uitvoering geven aan het politiestraatwerk. Dit heeft consequenties voor de instroom en doorstroom binnen de politieorganisatie. Het rechte werk heeft vermoedelijk baat bij een eigen domein op het gebied van werven, selecteren, opleiden en begeleiden. Dit geeft de rechte de mogelijkheid om een eigen socialisatieproces te creëren met een eigen identiteit en waarden die (beter) passen bij de kenmerken van het rechte werk. Deze suggestie impliceert dat de vanzelfsprekende doorstroom vanuit het politiestraatwerk naar de rechte stopt.<sup>191</sup> De hiervoor geformuleerde zinnen komen samen in de hoofdboodschap: *neem het vak van rechte serieus*. Daar is het belangrijk genoeg voor. Wij denken dat alleen op deze manier de kwaliteit van het rechte werk duurzaam kan worden verbeterd. De effecten hiervan werken door op allerlei andere gebieden, want in opsporingspraktijken vindt nu op allerlei manieren compensatie plaats voor iets dat in de basis niet op orde is. Als deze compensatie afneemt, komt er ruimte vrij. Onder

190 Hierbij moet nadrukkelijk worden opgemerkt dat deze beweging er ook al is. We willen niet de indruk wekken dat er op deze gebieden geen beweging is en wij 'ineens' met aangrijpingspunten komen om beweging te creëren.

191 Wellicht ten overvloede: het gaat hier over het beëindigen van de min of meer vanzelfsprekende doorstroom en niet om het stoppen van de instroom als zodanig. Het gaat er vooral om dat veel scherper (dan nu het geval is) wordt beoordeeld of degenen die in bijvoorbeeld een basisteam werkzaam zijn over het benodigde werkperspectief, (juridisch) redeneervermogen en (schrijf)vaardigheden beschikken om binnen de rechte te werken. Hierbij is er vanzelfsprekend sprake van verschil in type rechte werk.



andere voor opsporingsfunctionarissen op leidinggevende posities die nu met enige regelmaat het werk van rechercheurs 'overnemen' vanwege zorgen over de kwaliteit. Een tweede aangrijpingspunt heeft betrekking op de organisatiestructuur. Om de probleemgerichtheid te bevorderen en in het verlengde daarvan de interne samenwerking te stimuleren, is het naar ons idee van belang om op onderdelen de organisatiestructuur van de politie te wijzigen. Deze wijziging houdt in dat de huidige (dominant) functionele indeling wordt veranderd in een (dominant) productiegerichte indeling (zie paragraaf 7.4). Een productiegerichte indeling wil binnen de opsporing zeggen: *een thema- of fenomeengerichte ordening*. Wat dit precies betekent voor het ontwerp van de organisatiestructuur kan niet door ons worden aangegeven en past ook niet bij de opzet van dit (actie)onderzoek. Duidelijk is voor ons wel dat het huidige (organisatorische) onderscheid tussen 'informatieorganisatie' en 'rechercheorganisatie' vanuit een fenomeenperspectief *onhoudbaar is*. Het functionalisme is doorgeschoten. Een fenomeengerichte indeling bevordert (vermoedelijk) dat de werksystemen die nodig zijn voor de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit gemakkelijker tot stand komen en worden gecontinueerd. Het is waarschijnlijk dat deze werksystemen vervolgens ook gemakkelijker kunnen aansluiten op partners met wie in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit wordt samengewerkt.

Een derde aangrijpingspunt heeft betrekking op de sturing binnen het strafrechtelijke systeem in het algemeen en de (politie) opsporing in het bijzonder. Wie de ambitie van probleemgericht bestrijden serieus neemt, zal daar ook consequenties aan moeten verbinden. De sturing binnen het strafrechtelijke systeem zal moeten leiden tot meer prikkels om probleemgericht en in samenwerking met partners (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden. Dit vraagt om wijzigingen in onder andere de bekostigings-, prestatie- en verantwoordingssystemen (bijvoorbeeld van het OM), de opdrachten die aan rechteamts en multidisciplinaire werksystemen worden gegeven en de manier waarop stuurploegen functioneren. Operationele werksystemen – of ze nu monodisciplinair of multidisciplinair zijn samengesteld – worden idealiter gericht op maatschappelijke effectiviteit en zouden vervolgens over voldoende autonomie moeten beschikken om binnen hun opdracht te doen wat nodig is. Welke veranderingen in dit kader nodig zijn, zal nader moeten worden onderzocht en doordacht. Duidelijk is in ieder geval wel dat het OM en (op onderdelen) ook het ministerie van Justitie & Veiligheid hierin een belangrijke rol spelen. Zij zijn voorname instituties in het 'veld' en zij beïnvloeden de strafrechtelijke habitus in opsporingspraktijken.

Een vierde aangrijpingspunt heeft betrekking op het leiderschap binnen opsporingspraktijken. Dit leiderschap beschouwen wij voor een deel als een systeemkenmerk, omdat in het systeem van de opsporing generieke, leidinggevende vaardigheden in de regel (nog) geen hoge ogen gooien. Het is de inhoudelijke expertise van de leider die vooral wordt gewaardeerd. En om die reden groeien de beste vakmensen – en degenen die het machtsspel slim spelen (zie ook Wildschut, 2009) – door naar leidinggevende posities. Dit is niet per definitie erg, maar heeft wel consequenties voor onder andere de ruimte die uitvoerende rechercheprofessionals hebben en de aandacht voor het leidinggeven aan groepen (groepsdynamiek) en aan veranderingen. Er moet naar ons

idee in het gehele systeem – dus ook door het OM (in relatie tot de politie) – meer waarde worden toegekend aan het vak van leidinggeven (inclusief veranderen). Hiermee pleiten wij er overigens niet voor om leidinggeven binnen de opsporing als een generieke vaardigheid te beschouwen die losstaat van het vak (zie ook Stelfox, 2011). Inhoudelijke expertise doet ertoe. Er is een balans tussen inhoud en proces nodig en deze balans is voor iedere organisatie anders (zie ook Stoker & Garretsen, 2018). Onze voornaamste punt is dat deze balans in opsporingspraktijken pas kan opschuiven naar iets meer proces als er op leidinggevend (zoals teamchefs) een ander appel wordt gedaan.<sup>192</sup> Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat leidinggevend door hun leiding worden bevraagd op meer dan de operationele cijfers en stuurploegen minder waarde hechten aan de aanwezigheid van leidinggevend. En zo zijn er ongetwijfeld meer punten. De rode draad is: het beïnvloeden van de inhoudelijke dan wel operationele oriëntatie in het leiderschap vraagt om andere prikkels in het systeem. De manier van (kijken bij) selecteren van leidinggevend wordt daar vermoedelijk dan vanzelf mee in lijn gebracht.

Een vijfde en laatste aangrijpingspunt is van een andere orde en heeft eigenlijk minder het karakter van een aangrijpingspunt. De ‘toestanden’ in opsporingspraktijken zijn naar ons idee voor een deel onbedoelde gevolgen van beleidsbeslissingen. Het gaat dan onder andere over de gemaakte inrichtingskeuzes bij de vorming van de Nationale Politie en de invoering van (bepaalde functies binnen) het LFNP. Deze beleidsbeslissingen hebben vooralsnog – de manier van invoeren speelt hierbij overigens ook een rol – een organisatorische context gecreëerd waarin afbreuk is gedaan aan primaire menselijke behoeften zoals status, zekerheid, autonomie, verbinding en rechtvaardigheid. Het menselijk kapitaal in opsporingspraktijken is op onderdelen aangetast. In evaluaties is hier weinig aandacht voor – onderwerpen als governance, bedrijfsvoering en prestaties domineren (zie Commissie Evaluatie Politiewet 2012, 2017) – maar deze effecten zijn er wel. De tijd zal vermoedelijk wonden helen, al zijn bepaalde effecten (bijvoorbeeld vervreemding) ook onlosmakelijk verbonden met de veranderingen (zoals de grootte van teams) die hebben plaatsgevonden (zie ook Landman, 2017). De effectiviteit van een organisatie als systeem wordt nu eenmaal bepaald door de mate waarin het aansluit bij de menselijke natuur (zie Wildschut, 2009). En het systeem is minder gaan aansluiten bij die menselijke natuur. Ons punt is het volgende: het lijkt ons verstandig om in de toekomst meer en beter rekening te houden met de effecten van (voorgenomen) beslissingen op politiemensen en hun onderlinge relaties. Dat is congruent met de – door de politietop geregeld geuite – opvatting dat politiemensen nog altijd het voornaamste kapitaal van de organisatie zijn. Zuinigheid op dit kapitaal is gewenst. Om die reden is het vermoedelijk wijs om de politieorganisatie meer als een gemeenschap van mensen te gaan zien.

192 Het onderscheid tussen de lijn van teamchefs/operationeel experts (leiding) en operationeel specialisten (vak) kan hierbij overigens ook helpen, mits het ook als zodanig wordt gehanteerd.

### Aangrijpingspunten op lokaal niveau

Ten aanzien van de aangrijpingspunten op lokaal niveau richten we ons op de cirkel van invloed van politie-eenheden en researchteams, uitgaande van het huidige systeem waarbinnen deze teams functioneren. We specificeren per aangrijpingspunt op welk type verbetering de nadruk ligt.

Een eerste aangrijpingspunt heeft betrekking op lokale leerprocessen. Binnen de opsporing zijn er tal van initiatieven om – vaak samen met partners – criminaliteit op andere (meer probleemgerichte) manieren aan te pakken. Het betreft ‘organized crime fieldlabs’, proeftuinen in het kader van toekomstbestendig opsporen en talloze andere omgevingen waarin nieuwe manieren van (samen)werken worden uitgetoetst. Het is naar ons idee zinvol om dergelijke initiatieven te continueren en uit te breiden. Lokale vernieuwingen kunnen – zeker wanneer deze onderling enigszins verbonden zijn – uitgroeien tot globalere patronen en daarmee het karakter krijgen van organisatieontwikkeling (zie Homan, 2019). Door deze patronen worden bepaalde manieren van (probleemgericht) werken en gedragen mogelijk steeds normaler. ‘Mogelijk’, omdat wij denken dat systeemveranderingen nodig zijn om deze patronen duurzaam te ontwikkelen. Kortom: wanneer lokale leeromgevingen zich verspreiden en worden gecombineerd met de eerdergenoemde veranderingen op systeemniveau (onder andere in prestatie- en verantwoordingssystemen) bestaat naar ons idee de kans dat er een stevige ontwikkeling naar meer probleemgerichtheid plaatsvindt.

Een tweede aangrijpingspunt ligt in het verlengde van het voorgaande aangrijpingspunt en heeft betrekking op de manier van sturen en organiseren binnen de politieorganisatie. Ook binnen de bestaande functionele ordening van de politieorganisatie is het naar onze indruk mogelijk om het vormen van werksystemen te bevorderen. Hierbij kan worden gedacht aan het geven van gemeenschappelijke opdrachten (informatie en recherche), het vormen van clusters waarin verschillende disciplines in nabijheid samenwerken en het hanteren van manieren van verantwoorden die beter aansluiten bij de wens tot probleemgericht werken. Daarnaast kunnen andere manieren van sturen en organiseren worden benut om binnen rechercheonderdelen te komen tot meer autonomie en mogelijk ook meer zingeving voor rechercheurs. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het toepassen van methoden als ‘scrum’ binnen de opsporing.

Een derde aangrijpingspunt heeft betrekking op het samenspel tussen de verschillende functies in een researchteam. Functies vormen met elkaar een geheel waarin de verhoudingen tussen deze functies het voornaamste kenmerk van het geheel zijn. Onze observatie is dat deze verhoudingen in een researchteam of -afdeling ‘rommelig’ kunnen zijn. De invoering van het LFNP heeft hier logischerwijs aan bijgedragen: er is immers een nieuwe ordening in de onderlinge verhoudingen geïntroduceerd die zonder begeleiding is ‘ingevoerd’ (of beter gezegd: ‘afgekondigd’). Voor het functioneren van het team of de afdeling kan het helpen om meer duidelijkheid in de onderlinge verhoudingen te creëren. Dit vraagt om meer dan een uitwerking op papier. Het gaat erom met elkaar het gesprek te voeren, afspraken te maken, deze uit te proberen en daar weer op te reflecteren om zodoende stapsgewijs in het ‘juiste’ samenspel terecht te

(kunnen) komen. De (unieke) toegevoegde waarde van functies ten opzichte van elkaar is hierbij (naar ons idee) het meest behulpzame vertrekpunt. Een ander zinvol vertrekpunt is het waarborgen van autonomie in de functies van generalist en senior om zodoende te voorkomen dat generalisten en senioren afhankelijk worden gemaakt van een overmaat aan sturing door allerlei andere functies.

Een vierde aangrijpingspunt heeft betrekking op de manier van leidinggeven. In onze redenering is het leiderschap in opsporingspraktijken enerzijds een systeemkenmerk en anderzijds een invulling van het individu. Er is altijd *agency*. Wij hebben op basis van dit (actie)onderzoek de indruk dat leidinggevers – meer dan nu het geval is – kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van opsporingspraktijken. We formuleren, zonder de pretentie tot volledigheid, een aantal handelingsperspectieven. Het eerste en wellicht belangrijkste handelingsperspectief is *minder positioneel handelen*. Politiepolitiek is er en blijft er, maar het mag naar ons idee soms wel wat minder. Je hebt als leidinggevende altijd een keuze ten aanzien van hoe jij je tot het machts spel verhoudt. Een tweede handelingsperspectief is – hoe moeilijk soms ook – *walk the talk*. Congruentie en betrouwbaarheid van leidinggevers zijn van belang voor de ontwikkeling van opsporingspraktijken. Een derde handelingsperspectief is aanwezig zijn, waarnemen, aandacht geven en waar nodig interveniëren: kijk naar wat er speelt en wat er gebeurt, vooral tussen mensen. Recherche teams kunnen voor leidinggevers een groepsdynamische uitdaging zijn, maar die uitdaging is aan te gaan.

Het vijfde en laatste aangrijpingspunt is wederom van een andere orde en heeft betrekking op hoe veranderingen op lokaal niveau worden aangepakt. In dit verband herhalen wij een boodschap die we eerder hebben gegeven (zie Landman et al., 2015; Landman & Kouwenhoven, 2018): sluit aan bij waar rechercheonderdelen in hun ontwikkeling staan om vanuit daar aan de slag te gaan met beïnvloeding. Het heeft weinig zin om te vertrekken vanuit alle wensbeelden die er zijn op het gebied van toekomstbestendigheid, wendbaarheid, adaptievermogen et cetera. Het is goed denkbaar dat deze ambities voor allerlei rechercheomgevingen *te hoog gegrepen zijn* en daarmee ook weinig houvast bieden. Of, zoals Fijnaut (2010: 18) al ruim negen jaar geleden benadrukte: ‘... met grootse gebaren praten over de toekomst van de opsporing heeft weinig zin als de basics niet redelijk op orde zijn.’ Vernieuwen in de opsporing is pas mogelijk als de basis op orde is. Het is om die reden verstandig om de aandacht te richten op die basis. Dan is er ook een grond waarop vernieuwing kan plaatsvinden. En zo is de cirkel rond, want dan zijn we terug bij de blauwe identiteit.

### Technologie als aangrijpingspunt

Met betrekking tot het beïnvloeden van opsporingspraktijken is tot slot het thema technologie van belang. Dit thema heeft in dit (actie)onderzoek geen dominante rol, onder andere doordat we er in de recherche teams nauwelijks op zijn gestuit (een enkele uitzondering daargelaten). Dit is echter geen indicator voor de mate waarin binnen opsporingspraktijken met technologie wordt geëxperimenteerd om de opsporing te verbeteren (zie ook hoofdstuk 3). Die experimenten zijn naar ons idee van belang. Er is reden om aan te nemen dat technologie een rol *kan spelen* in het verbeteren van de

effectiviteit van de opsporing (zie onder anderen Ferguson, 2017). Deze verbeteringen vloeien in belangrijke mate voort uit de toenemende mogelijkheden om grote hoeveelheden data te verzamelen, op te slaan, te ordenen en te analyseren. Het gebruik van algoritmen speelt hierbij een centrale rol. Door (zelflerende) algoritmen op grote hoeveelheden data toe te passen, kunnen onder andere criminele netwerken realtime in kaart worden gebracht, scenario's in opsporingsonderzoeken worden ontwikkeld en verbanden in opsporingsonderzoeken worden gezocht (zie Landman, nog te publiceren). Ook mobiele technologie biedt de opsporingspraktijk veel mogelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van forensisch onderzoek (zie onder andere De Gruijter, 2017; Mapes, 2017; De Poot, 2017).

De mogelijkheden van technologie nemen niet weg dat de effecten nog ongewis zijn (zie Ferguson, 2017). De ervaring leert voorts nog dat de impact van technologie op (de effecten van) het politiewerk complexer en minder vanzelfsprekend is dan vaak wordt gedacht (Koper et al., 2014): technologie wordt vaak ingepast binnen de bestaande manier van (samen)werken (zie bijvoorbeeld Mali et al., 2017; zie ook Ferguson, 2017). De opsporing is hierin geen uitzondering. Hoe mooi en geavanceerd een dynamisch netwerkbeeld van een informatieorganisatie ook is, als er in een rechte team niets mee gebeurt, dan heeft de technologie als zodanig weinig waarde. Ook om die reden zijn veranderingen die andere manieren van (samen)werken stimuleren wenselijk. Kortom: het is volgens ons van belang dat de politieleiding zich niet eenzijdig focust op technologie als *game changer*, want dit verblindt hen voor de werking van het systeem. En het is juist deze systeemblindheid die naar ons idee zou moeten worden doorbroken.

#### 10.4. Tot slot: de meerwaarde en beperkingen van dit (actie)onderzoek

In deze laatste paragraaf wordt – tot slot – ingegaan op de meerwaarde en beperkingen van dit (actie)onderzoek. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een wetenschappelijk perspectief en een praktijkperspectief.

##### Wetenschappelijk perspectief

De wetenschappelijke ambitie van dit (actie)onderzoek laat zich samenvatten als 'bijdragen aan theorieontwikkeling over opsporingspraktijken' (zie paragraaf 1.1). In paragraaf 2.4 is beschreven hoe het proces van theorieontwikkeling is verlopen. Nu het einde van het boek in zicht is, evalueren we de opbrengsten. Hierbij maken we gebruik van de evaluatiecriteria die Charmaz (2006) voor theorie-ontwikkend onderzoek heeft geformuleerd. Dit zijn de volgende criteria:

- Betrouwbaarheid. Dit criterium gaat primair over de vraag of onze data onze bevindingen voldoende staven.
- Originaliteit. Dit criterium gaat primair over de vraag of onze bevindingen nieuwe inzichten bieden en (daarmee) relevant zijn.
- Resonantie. Dit criterium gaat primair over de vraag of onze bevindingen dekkend zijn voor wat we hebben onderzocht.

- **Bruikbaarheid.** Dit criterium gaat primair over de vraag of onze bevindingen bruikbaar zijn voor de praktijk.

Met betrekking tot de *betrouwbaarheid* van de opbrengsten is het onderscheid tussen waarnemingen en interpretaties van belang. Beide kunnen worden beschouwd als bevindingen, maar hebben een ander karakter. De data uit het actieonderzoek en de bevindingen uit uiteenlopende andere empirische onderzoeken staven naar ons idee de conclusies die we op het niveau van waarnemingen hebben getrokken. De interpretaties worden minder gestaafd door de data. Dit is een beperking van dit (actie)onderzoek: we hebben (op basis van data) hypothesen ontwikkeld en geen (bewezen) verklaringen gegeven. Omdat we de hypothesen behoorlijk waarschijnlijk vinden, hebben we erop voortborduurde in handelingsperspectief. Wij hebben de legitimatie hiervoor voor een deel ontleend aan het constructivistische wetenschapsperspectief dat we hanteren (zie paragraaf 2.1). Op basis van data, bevindingen uit ander onderzoek en meer algemene theorieën hebben we redeneringen *geconstrueerd* die naar ons idee plausibel zijn. Vanuit een ander (meer positivistisch) wetenschapsperspectief zijn bij deze werkwijze wellicht vraagtekens te zetten. Deze werkwijze heeft ons tegelijkertijd (naar ons idee) verder gebracht in het begrijpen van opsporingspraktijken. De vraag of we het ‘goed’ of ‘juist’ begrijpen, *kunnen we echter niet beantwoorden*.

Hoewel de beoordeling van *originaliteit* vooral aan anderen is, denken en hopen wij de inzichten in deze rapportage op onderdelen nieuw of anders zijn. De kwalificatie ‘nieuw’ of ‘anders’ impliceert een vergelijking met wat er al is. Naar ons idee kan dit boek het best worden vergeleken met andere, meer algemene publicaties over de opsporing. Het betreft dan in het bijzonder *Handelen naar waarheid* (Huisman et al., 2016a). Wij vermoeden dat de originaliteit van de data – in vergelijking met bijvoorbeeld *Handelen naar waarheid* – relatief beperkt is: de waarnemingen die wij hebben vastgelegd, zijn veelal niet nieuw. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de aanwezigheid in rechte teams – in combinatie met het opbouwen van relaties met de betrokkenen – ook heeft geleid tot data die door middel van bijvoorbeeld interviews beperkt kan worden verkregen (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 9). Anders gezegd: op onderdelen zijn de data wellicht nieuw ten opzichte van de data die in andere onderzoeken zijn verzameld. Dit neemt niet weg dat we vermoeden dat de (eventuele) originaliteit van dit (actie)onderzoek vooral een uitvloeisel is van de interpretaties van de data. In het interpreteren van de data hebben we ook veel tijd gestoken. De (theoretische) redeneringen zijn de kern van dit boek geworden. Hierbij moet worden opgemerkt dat we niet zozeer nieuwe theorie hebben ontwikkeld, maar eerder een variëteit aan bestaande theorieën hebben gebruikt om op basis van data (theoretische) concepten over opsporingspraktijken te ontwikkelen. Al met al denken en hopen wij dat de inzichten die in dit boek zijn opgenomen, toevoegen op wat er in de afgelopen jaren over opsporingspraktijken is gepubliceerd.

Ten aanzien van de *resonantie* geldt dat de bevindingen vermoedelijk niet dekkend zijn voor wat we hebben onderzocht. Mede als gevolg van de brede en open focus van het (actie)onderzoek zijn er uiteindelijk veel onderwerpen of thema's in beeld gekomen.

De zes concepten – blauwe identiteit, strafrechtelijke habitus et cetera – zijn naar ons idee redelijk dekkend voor wat we in de data zijn tegengekomen, maar er zijn ook ‘datastukjes’ die geen plek hebben gekregen. Dit betreft thema’s die uiteindelijk niet zijn opgenomen, mede omdat ze niet stevig genoeg waren. En dat brengt ons op een ander punt van zelfkritiek: de breedte is op onderdelen ten koste van de diepte gegaan. Over de verschillende thema’s die worden aangesneden, is meer te zeggen. In die zin zijn er voldoende mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

Tot slot de *bruikbaarheid* van de opbrengsten. Deze wordt hierna behandeld.

### **Praktijkperspectief**

Wij hopen dat we met dit boek bijgedragen aan het beter begrijpen en krachtiger beïnvloeden van opsporingspraktijken. Hierbij staat voor ons centraal dat de problemen die binnen en rondom opsporingspraktijken worden ervaren niet kunnen worden gescheiden van onze manier van denken over deze problemen (Cabrera & Cabrera, 2015). De manier van denken over problemen, creëert bepaalde oplossingsrichtingen. Het (veronderstelde) gebrek aan verbetering in de opsporing moeten we daarom ook beschouwen als feedback op de probleemanalyses; op de mentale modellen die richting geven aan de manier van interpreteren. Wij hopen dat de analyses die in dit boek zijn opgenomen toevoegen op de analyses die er al waren en daarmee aanknopingspunten bieden voor het beïnvloeden van opsporingspraktijken in een betere richting.

Tijdens de afronding van het (actie)onderzoek hebben we gemerkt dat de bruikbaarheid van de opbrengsten door de eerste lezers positief werd gewaardeerd. Dat is – zeker vanuit het perspectief van doorwerking – bemoedigend. We beseffen dat aan een deel van de gedane suggesties – indien deze zouden leiden tot actie – ‘haken en ogen’ zitten. Zo heeft het plaatsen van een stevige selectie(poort) voor de deur van de recherche gevolgen in een organisatie waar *lifetime employment* nog steeds dominant is en het straatwerk veelal geen werklevens lang mogelijk is. En zo zijn er meer voorbeelden te geven van ‘stevige’ gevolgen van de gedane suggesties. Wie een betere opsporing wil, zal echter boter bij de vis moeten doen. Om die reden hebben we op de titelpagina van dit boek een citaat van Senge (1990: 60) opgenomen: ‘The easy way out usually leads back in.’ Meer van hetzelfde gaat waarschijnlijk niet helpen om opsporingspraktijken substantieel te beïnvloeden. Er is meer nodig om de opsporing en haar werkers de toekomst te bieden die zij verdienen.



## Literatuur

Albert, S., & Whetten, D. A. (1985). Organizational identity. In L.L. Cummings & B.M. Staw (red.), *Research in organisational behavior: Vol. 7* (pp. 263-295). Greenwich, CT: JAI Press.

Anderson, C., John, O.P., Keltner, D. & Kring, A.M. (2001). Who attains social status? Effects on personality traits and psychical attractiveness. *Journal of Personality and Social Psychology*, 81, 116-132.

Anderson, C. & Kennedy, J. (2012). Micropolitics: a new model of status hierarchies in teams. In M.A. Neale & E.A. Mannix (red.), *Looking back, moving forward: a review of group and team-based research*, Vol. 15 (pp. 48-80). Bingley: Emerald Group Publishing Ltd.

Andriessen, A. (2013). Ontwerpergericht onderzoek in het moeras van de praktijk. In H. de Jong, P. Tops & M. van der Land (red.), *Prikken in praktijken. Over de ontwikkeling van praktijkonderzoek* (pp. 69-89). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Ashby, W.R. (1958). *An introduction to cybernetics*. London: Chapman & Hall.

Ask, K. & Fashing, I. (2018). Investigative decision making. In A. Griffiths & R. Milne (red.), *The psychology of criminal investigation. From theory to practice* (pp. 52-73). Oxon/New York: Routledge.

Baart, A. (2018). *De ontdekking van kwaliteit. Theorie en praktijk van relationeel zorg geven*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Bacon, M. (2016). *Taking care of business. Police detectives, drug law enforcement and proactive investigation*. Oxford: Oxford University Press.

Banton, M. (1964). *The policeman in the community*. Londen: Tavistock.

Bayley, D.H. (1994). *Police for the future*. Oxford: Oxford University Press.

Beer, S. (1979). *The heart of enterprise*. Chichester, NJ: Wiley & Sons.



Belur, J. & Johnson, S. (2018). Is crime analysis at the heart of policing practice? A case study. *Policing and Society*, 28(7), 768-786.

Beunders H. & Muller, E.R. (2005). *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*. Zeist: Kerckebosch.

Bittner, E. (1967). The police on skid row: a study of peace keeping. *American Sociological Review*, 32(5): 699-715.

Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism: perspective and method*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Boin, R.A., Torre, E.J. van der & Hart, P. 't (2003). *Blauwe bazen. Het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerckebosch.

Bokhorst, R.J., Steeg, M. van der & Poot, C.J. de (2011). *Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC.

Bollen, L.J.A., Saan, M.C., Kunst, M.J.J., Zwirs, B.W.C. & Kuijpers, K.F. (2015). *De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren*. Amsterdam: Reed Business.

Bos, R. ten (2015). *Bureaucratie is een inktvis*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

Bouchikhi, H. (1998). Living with and building on complexity: a constructivist perspective on organizations. *Organization*, 5(2), 217-232.

Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Boutellier, H. & Broekhuizen, J. (2016). *Impulsen tegen ondermijning. De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.

Boutellier, H., Hermans, C. & Plas, F. van de (2019). *Ontspoorde vrijheid. Over de betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Braga, A.A. & Dusseault, D. (2018). Can homicide detectives improve homicide clearance rates?

*Crime and Delinquency*, 64(3), 283-315.

Brepoels, M. (2018). *Effectieve tijd voor de opsporing. Indicatief onderzoek tijdbesteding administratieve taken opsporing*. Den Haag: Politie.

Brocklesby, J. (2012). Using the Viable Systems Model to examine multi-agency arrangements for combatting transnational organised crime. *The Journal of the Operational Research Society*, 63(3), 418-430.

Brodeur, J.P. (2010). *The policing web*. Oxford/New York: Oxford University Press.

Broer, W., Schreuder, C.C. & Vijver, C.D. van der (1987). *Eindbalans. Organisatieverandering politie Haarlem. Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Bryant, A. & Charmaz, K. (2007). Introduction. Grounded theory research: methods and practices. In A. Bryant & K. Charmaz (red.), *The Sage handbook of grounded theory* (pp. 1-28). London/Thousand Oaks/New Delhi/Singapore: Sage Publications.

Brydon-Miller, M. (2008). Ethics and action research: deepening our commitment to principles of social justice and redefining systems of democratic practice. In P. Reason & H. Bradbury, *The Sage handbook of action research. Participative inquiry and practice* (pp. 199-210). Los Angeles/ London/New Delhi/Singapore: Sage.

Bunt, H.G. van de & Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.

Buruma, Y. (2011). *Geen blad voor de mond. Strafrechtspraak in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Cabrera, D. & Cabrera, L. (2015). *Systems thinking made simple. New hope for solving wicked problems*. New York: Odyssean press.

Cachet, A. (1998). Maatschappelijke integratie van de politie. In: A. Cachet, E.J. van der Torre & W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van Politie in verandering* (pp. 43-55). Den Haag: Elsevier.

Campbell, D., Coldicott, T. & Kinsela, K. (1994). *Systemic work with organizations. A new model for managers and change agents*. London/New York: Routledge.

- Cels, S., Jong, J. de & Groenleer, M. (2017). *Gezocht: Pioniers. Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Chan, J.B.L. (1997). *Changing police culture. Policing in a multicultural society*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Chan, J.B.L. (2003). *Fair cop. Learning the art of policing*. Toronto: Toronto University Press.
- Charman, S. (2017). *Police socialisation, identity and culture. Becoming blue*. London: Palgrave Macmillan.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory. A practical guide through qualitative analysis*. Londen/Thousand Oaks/New Delhi/Singapore: Sage.
- Chatterton, M. (2008). *Losing the detectives: views from the frontline*. Surbiton: The Police Federation of England and Wales.
- Coghlan, D. & Brannick, T. (2014). *Doing action research in your own organization* (4th ed.). Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington: Sage Publications.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag: Xerox OBT.
- Corbin, J. & A. Strauss (2008). *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Los Angeles/Londen/New Delhi/Singapore: Sage.
- Crawshaw, J.R., Cropanzano, R., Bell, C.M. & Nadisic, T. (2013). Organizational justice: new insights from behavioural ethics. *Human relations*, 66(7), 885-904.
- Cronen, V.E. (1995). Practical theory and the tasks ahead for social approaches to communication. In W. Leeds-Hurwitz red.), *Social approaches to communication* (pp. 217-242). New York: Guilford Press.
- Cronen, V.E. (2001). Practical theory, practical art, and the pragmatic-systemic account of inquiry. *Communication Theory*, 11(1), 14-35.
- David, G.F. & Marquis, C. (2005). Prospects for organization theory in the early twenty-first century: institutional fields and mechanisms. *Organization Science*, 16(4), 332-343.
- David, O. (2014). *Macht! Van instinct tot integriteit*. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.

Davis, C. (2018). Rank matters: police leadership and the authority of rank. *Policing and Society*.

Denning, S. (2018). *Het tijdperk van agile. Hoe slimme bedrijven hun manier van werken transformeren*. Hilversum: Nubiz.

Dey, I. (2007). Grounding Categories. In: A. Bryant & K. Charmaz (red.), *The Sage Handbook of Grounded Theory* (pp. 167-190). Londen/Thousand Oaks/New Delhi/Singapore.

Duijn, P.A.C., Kashirin, V.V. & Sloot, P.M.A. (2014). The relative ineffectiveness of criminal network disruption. *Scientific Report*, 4 :4238.

Duijn, P.A.C. (2016). *Detecting and disrupting criminal networks. A data driven approach*. Amsterdam: Academic Thesis University of Amsterdam.

Dutton, J. E., & Dukerich, J. M. (1991). Keeping an eye on the mirror: Image and identity in organizational adaptation. *Academy of Management Journal*, 34(3), 517-554.

Duyne, P.C. van, Kouwenberg, R.F. & Romeijn, G. (1990). *Misdaadondernemingen. Ondernemende misdadigers in Nederland*. Den Haag: WODC.

Duyne, P.C. van, Kirsten, F.G.H. & Zanger, W.S. (2015). Belust op misdaadgeld: de werkelijkheid van voordeelsontneming. *Justitiële Verkenningen*, 41(1), 100-116.

Eck, J.E. (1983). *Solving crimes. The investigation of burglary and robbery*. Washington D.C.: National Institute of Justice.

Eden, C. & C. Huxham (1996). Action Research for the Study of Organizations. In: S.R. Clegg, C. Hardy & W.R. North (red.), *Handbook of Organizational Studies* (pp. 526-542). Londen: Sage.

Egmond, P. van, Swami-Persaud, A. & Verwes, A. (nog te publiceren). *Q teams. De politie onderweg naar toekomstbestendige opsporing en vervolging?* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Endedijk, B. (2017). *We regelen het zelf wel. De Brabantse onderwereld, een kijkje achter de deur van de drugsschuur van Europa*. Houten: Spectrum.

Engelen, C. (2019). Effectief organiseren met het Viable System Model van Anthony Stafford Beer. In B. Kenneser & L. van Oss (red.), *Meer dan de som der delen. Systeemdenkers over organiseren en veranderen* (pp. 97-114), Deventer: Vakmedianet.

- Enquêtecommissie opsporingsmethoden (1996). *Inzake opsporing*. Den Haag: Sdu.
- Ericson, R.V. (1981). *Making crime: a study of detective work*. Toronto: Butterworths.
- Ernst, S. & Kop, N. (2018). Zicht op technologische ontwikkelingen binnen de politie. In E. Devroe, L. Cachet, N. Kop & W. Bruggeman (red.), *Evaluatie van de politie* (pp. 227-243). 's-Hertogenbosch: Gompel & Svacina.
- Ferguson, A.G. (2017). *The rise of big data policing. Surveillance, race, and the future of law enforcement*. New York: New York University Press.
- Ferwerda, M. (2019). *Catching scum with scrum. Een wetenschappelijk onderzoek naar de invloed van Scrum op de teameffectiviteit van de Arnhemse politie VVC-opsporings-teams*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Fijbes, P. (2017). *Angstcultuur. Krijg grip op angst in organisaties*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1985). Georganiseerde misdaad. Een onderzoeksgerichte terreinverkenning. *Justitiële Verkenningen*, 11(9), 5-42.
- Fijnaut, C.J.F.C. (2010). Toestand en toekomst van de opsporing. Enkele persoonlijke waarnemingen aan de frontlinie en uit de ivoren toren. In N. Kop & P. Tops (red.), *Toestand en toekomst van de opsporing* (pp. 13-22). Apeldoorn: Politieacademie.
- Fijnaut, C.J.F.C. (2012). *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Flight, S., Bogaerts, S., Korf, D.J. & Siegel, D. (2010). *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen: eerste bevindingen*. Den Haag: WODC.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Foucault, M. (1973). *De woorden en de dingen. Een archeologie van de menswetenschappen*. Baarn: Ambo.
- Foucault, M. (1989). *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij Groningen.
- Galbraith, J.R. (1973). *Designing complex organizations*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Gergen, K.J. (2009). *An invitation to social construction*. London/Thousand Oaks/New Delhi/Singapore: Sage Publications.

Gestel, B. van & Verhoeven, M.A. (2009). *De praktijk van de programmatische aanpak mensenhandel. Plan- en procesevaluatie van een pilot*. Den Haag: WODC.

Glaser, B.G. & A.L. Strauss (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

Goldstein, H. (1979). Improving policing. A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2): 236-258.

Goodman, M. (2016). *Future crimes. Inside the digital underground and the battle for our connected world*. London: Transworld Publishers.

Greenberg, J. & Tyler, T.R. (1987). Why procedural justice in organizations? *Social Justice Research*, 1(2), 127-142.

Greenberg, J. (1987). A taxonomy of organizational justice theories. *Academy of Management*, 12(1), 9-22.

Greenberg, J. (1990). Organizational justice: yesterday, today and tomorrow. *Journal of Management*, 16(2), 399-432.

Groot, S. de (2010). *Hun zien het verkeerd. Over de onderstroom, patronen & mechanismen in organisaties*. Delft: Eburon Business.

Gruijter, M. de (2017). *The influence of rapid identification technologies on CSI behaviour*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Haagsma, J.H., Rümke, T.M., Smits, I., Veer, E. van der & Wiebrens, C.J. (2012). *De sterkte van de arm. De ontwikkeling van de politiesterkte sinds 1994*. Amsterdam: Reed Business.

Hald, C. (2011). *Web without weaver. One the becoming of knowledge. A study of criminal investigation in the Danish police*. Boca Raton: Dissertation.com.

Hallenberg, K.M. (2012). *Scholarly detectives: police professionalisation via academic education*. Ann Arbor: ProQuest.

Have, S. ten, Have, W. ten, Huijsmans, A. & Otto, M. (2017). *Reconsidering change management. Applying evidence-based insights in change management practice*. New York/London: Routledge.

- Have, P. ten (2004). Conceptualisering in de Grounded Theory aanpak. *KWALON*, 9(3), 7-12.
- Hek, J van 't, & Oss, L. van (2018). Onmacht: een verkenning. *Tijdschrift voor Begeleidingskunde*, 7(3), 24-32.
- Hengst, M. den (2014). Analyses beter gebruikt! *Tijdschrift voor de Politie*, 76(8), 15-17.
- Hengst, M. den, Bruinsma, M., Schoenmakers, Y. & Niepce, W. (2015). *Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad*. Amsterdam: Reed Business.
- Hetebrij, M. (2006). *Macht en politiek handelen in organisaties. Iedereen speelt mee*. Assen: Van Gorcum.
- Hetebrij, M. & Oosthoek, E. (2018). De positieve kracht van macht. *Tijdschrift voor Begeleidingskunde*, 7(3), 42-48.
- Hobbs, D. (1988). *Doing the business. Entrepreneurship, the working class, and detectives in the east end of London*. Oxford: Clarendon Press.
- Hoebeker, L. (1994). *Making worksystems better: a practitioner's reflections*. Chichester, NJ: Wiley & Sons.
- Hollander, J. den (2012). De logica van de gelaagdheid. Het middenmanagement als leemlaag of als motor. *Domeinschrift*, 1-11.
- Holton, J.A. (2007). The coding process and its challenges. In: A. Bryant & K. Charmaz (red.), *The Sage handbook of grounded theory* (pp. 265-290). Londen/Thousand Oaks/New Delhi/Singapore: Sage.
- Homan, T. (2012). Organisatieverandering, conflict en macht: it takes three to tango. *Tijdschrift conflicthantering*, 8, 23-28.
- Homan, T. (2019). *De veranderende gemeente. De praktijk van gemeentelijke verandering en ontwikkeling*. Den Haag: Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten.
- Hoogetem, G. van (2019). De moderne sociotechniek: de weg naar Total Workplace Innovation. In B. Kenneser & L. van Oss (red.), *Meer dan de som der delen. Systeemdenkers over organiseren en veranderen* (pp. 115-128), Deventer: Vakmedianet.

Huisman, S., Princen, M., Klerks, P. & Kop, N. (2016a). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam.

Huisman, S., Klerks, P. & Kop, N. (2016b). Handelen naar Waarheid, een half jaar verder. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(10), 6-8.

Innes, M. (2003). *Investigating murder. Detective work and the police response to criminal homicide*. Oxford: Oxford University Press.

Innes, M. (2007). Investigation order and major crime inquiries. In T.N. Newburn, T. Williamson & A. Wright (red.), *Handbook of criminal investigation* (pp. 255-276). Portland: Willan Publishing.

Inspectie Justitie & Veiligheid (2019a). *Intelligence in de opsporing. Over de bijdrage van de informatieorganisatie van de politie aan de opsporing door de recherche*. Den Haag: IV&J.

Inspectie Justitie & Veiligheid (2019b). *Selectie en toewijzing in de opsporing*. Den Haag: IV&J.

Inspectie Justitie & Veiligheid (2019c). *Periodiek beeld opsporing*. Den Haag: IV&J.

Inspectie Veiligheid & Justitie (2015). *Onderzoek kwaliteit processen-verbaal*. Den Haag: IV&J.

James, A. (2013). *Examining intelligence-led policing. Developments in research, policy and practice*. Londen: Palgrave Macmillan.

Jansen, H. (2011). Kerndoelen van de opsporing. In N. Kop, R. van der Wal & G. Snel (red.), *Opsporing belicht: over strategieën in de opsporingspraktijk* (pp. 33-50). Apeldoorn: Politieacademie.

Jong, S. de & Voskuil, K. (2017). *Maffiaparadijs. Een onthutsend beeld van de Italiaanse maffia in Nederland*. Amsterdam: Meulenhoff Boekerij.

Junger-Tas, J. & Zee-Nefkes, A.A. van de (1977). *Een observatieonderzoek naar het werk van de politie surveillance*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie.

Kampen, J. (2014). *Verwaarloosde organisaties. Introductie van een nieuw concept voor organisatieprofessionals (3de druk)*. Deventer: Vakmedianet.

Kampen, J. (2017). *Leren interveniëren in verwaarloosde organisaties. Lessen uit de geleefde werkelijkheid*. Deventer: Vakmedianet.



- Keijser, B., Veldhuis, G. & Huisman, S. (2020). Nieuwe analysemethode ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 82(1), 40-45.
- Keltner, D. (2007). The power paradox. *Greater Good*, 4, 14–17.
- Kessener, B. & Oss, L. van (2019). Wat is een systeem? In B. Kenneser & L. van Oss (red.). *Meer dan de som der delen. Systeemdenkers over organiseren en veranderen* (pp. 17-24). Deventer: Vakmedianet.
- Kirby, S. & Nailer, L. (2013). *Using a prevention and disruption model to tackle a UK Organised Crime Group*. Lancaster: Lancaster University.
- Kirby, S. & Snow, N. (2016). Praxis and the disruption of organized crime groups. *Trends in Organized Crime*, 19(2), 111-124.
- Kleemans, E.R. & Huisman, W. (2015). Multi-agency approaches in ‘criminogenic’ settings: the case of the Amsterdam Red Light District. *Crime, Law and Social Change*, 64(4-5), 247-261.
- Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den & Bunt, H.G. van (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Kleemans, E.R., Brienens, M.E.I., Bunt, H.G. van de, Kouwenberg, R.F., Paulides, G. & Barendsen, J. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Klerks, P.P.H.M. (2010). Visie op opsporing. Richtinggevend document voor criminaliteitsbeheersing en researchewerk in praktijk, beleid en onderwijs. In N. Kop & P. Tops (red.), *Toestand en toekomst van de opsporing* (pp. 67-133). Apeldoorn: Politieacademie.
- Klerks, P. (2017). Het subversieve Brabant. *Justitiële Verkenningen*, 43(2), 8-46.
- Klerks, P.P.H.M., Velt, C.J.E. in 't, Wijk, A.Ph. van, Scholtes, M.M.E.A., Nijmeijer, P.S. & Velde, J.G.M. van der (2002). 'De voorhoede van de opsporing'. *Evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Klerks, P.P.H.M., Hertsenberg, G. & Kramer, L. (2019). *Evaluatief onderzoek naar Flexibel Rechercheren in de eenheid Zeeland-West-Brabant*. Den Haag: TOV.

Koning, B. de (2017). *De veiligheidsmythe. Over politie, justitie en misdaad in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Koornstra, J., Roorda, B., Vols, M. & Brouwer, J.G. (2019). *Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs. Een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief*. Den Haag: Sdu.

Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Kop, N. & P.P.H.M. Klerks (2009). *Doctrine intelligencegestuurd politiewerk*. Den Haag: OBT.

Kop, N. & P.P.H.M. Klerks (2017). Aanzetten tot verbetering van de opsporing. 'Handelen naar Waarheid' een jaar later. *Justitiële Verkenningen*, 43(4), 26-36.

Kop, N. & Wal, R. van de (2011). *Recherchetoestanden. Een onderzoek naar de manier waarop in de dagelijkse recherchepraktijk met obstakels wordt omgegaan*. Apeldoorn: Politieacademie.

Korf, D.J., Luijk, S.J. & Meijer, E. de (2018). *Criminele samenwerkingsverbanden. Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*. Den Haag: WODC.

Kort, J. & Terpstra, J.B. (2015). *'Onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel*. Amsterdam: Reed Business.

Kouwenhoven, R.M. & Kleijer-Kool, L. (2016). *Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit*. Amsterdam: Reed Business.

Kouwenhoven, R.M., Morée R.J. & Beers, P. van (2010). *Het districtelijk opsporingsproces. De black box geopend*. Amsterdam: Reed Business.

Kouwenhoven, R.M., Morée, R.J. & Beers, P. van (2013). *Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces*. Amsterdam: Reed Business.

Krommendijk, M., Terpstra, J. & Kempen, P.H. van (2009). *De Wet BOB Titels IVa en V in de praktijk. Besluitvorming over bijzondere opsporingsbevoegdheden in de aanpak van georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Kruisbergen, E.W. (2017). *Combating organized crime. A study on undercover policing and the followthe-money strategy*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

- Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de & Kleemans, E.R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Kruisbergen, E.W., Leukfeldt, E.R., Kleemans, E.R. & Roks, R.A. (2018). *ICT en georganiseerde criminaliteit. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Kruisbergen, E.W., Roks, R.A. & Kleemans, E.R. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Kuipers, H. & Amelsvoort, P. van (2010). *Slagvaardig organiseren. Inleiding in de socio-techniek als integrale ontwerpleer*. Deventer: Kluwer.
- Lam, J., Wal, R. van der & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.
- Lammers, J. (2017). Effectiviteit gezocht. *Tijdschrift voor de Politie*, 79(9), 32-36.
- Landman, W. (2017). Tussen zorg en hoop. De ontwikkeling van de nationale politieorganisatie. *Justitiële Verkenningen*, 43(4), 9-25.
- Landman, W. (nog te publiceren). *Politiewerk aan de horizon*. Hengelo: Bureau Landman.
- Landman, W., Kouwenhoven, R.M. & Brussen, M. (2015). *Spelen met weerbaarheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams*. Amsterdam: Reed Business.
- Landman, W. & Kouwenhoven, R.M. (2018). *Politieteams in ontwikkeling. Een verhaal in ontwikkeling*. Amersfoort: TwynstraGudde.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social. An introduction to actor-network-theory*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Lavorgna, A. (2019). Analysis and prevention of organised crime. In R. Wortley, A. Sidebottom, N. Tilley & G. Laycock (red.), *Routledge handbook of crime science* (pp. 223-232). London/New York: Routledge.
- Lee, M. & Punch, M. (2004). Policing by degrees: police officers' experience of university education. *Policing & Society*, 14(3), 233-249.

Leiden, I. van, Bremmers, B. & Ferwerda, H. (2016). *Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek in de criminele woonwagenwereld*. Amsterdam: Reed Business.

Liedenbaum, C.M.B., Poot, C.J. de, Straalen, E.K. van & Kouwenberg, R.F. (2015). *Focus in de opsporing. Een onderzoek naar de implementatie en uitvoering van de maatregelen uit het Programma Versterking Opsporing en Vervolg en het Programma Permanent Professioneel tegen de achtergrond van het voorkomen van tunnelvisie*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Lindeman, J. (2017). *Officieren van justitie in de 21ste eeuw. Een verslag van een participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

MacQueen, S. & Bradford, B. (2017). Where did it all go wrong? Implementation failure – and more – in a field experiment of procedural justice policing. *Journal of Experimental Criminology*, 13(3).

Maguire, M. (2003). Criminal investigation and crime control. In T. Newburn (red.), *Handbook of Policing* (pp. 430-464). Cullompton: Willan Publishing.

Maguire, E.R., Uchida, C.D. & Hassell, K.D. (2015). Problem-oriented policing in Colorado Springs: a content analysis of 753 cases. *Crime & Delinquency*, 61(1), 71-95.

Mali, B., Bronkorst-Giesen, C. & Hengst, M. den (2017). *Predictive policing: lessen voor de toekomst. Een evaluatie van de landelijke pilot*. Apeldoorn: Politieacademie.

Malsch, M. (2009). *Democracy in the courts. Lay participation in European criminal justice systems*. Aldershot: Ashgate.

Mann, M. (2019). *Policing and politicising organised crime*. London/New York: Routledge.

Manning, P.K. (1980). *The Narcs' game. Organizational and informational limits on drug law enforcement*. Cambridge: The M.I.T. Press.

Manning, P.K. (2008). *Technology of policing. Crime mapping, information technology, and the rationality of crime control*. New York/London: New York University Press.

Manning, P.K. (2010). *Democratic policing in a changing world*. Boulder/London: Paradigm Publishers.

- Mapes, A.A. (2017). *Rapid DNA technologies at the crime scene: 'CSI' fiction matching reality*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Martin, J. (2002). *Organizational culture. Mapping the terrain*. Los Angeles/ London/ New Delhi/Singapore: Sage.
- Mawby, R.C. (2007). Criminal investigation and the media. In T. N. Newburn, T. Williamson & A. Wright (red.), *Handbook of criminal investigation* (pp. 146-170). Portland: Willan Publishing.
- Meershoek, G. (2018). Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij de georganiseerde- misdaadbestrijding. *Tijdschrift voor de Politie*, 80(1), 6-10.
- Meershoek, G. (2019). Bericht uit een fluwelen kooi. Over het onbehagen van een politieonderzoeker. *Justitiële Verkenningen*, 45(2), 45-60.
- Mehlbaum, S. & Schoenmakers, Y. (2019). *De wortel en de stok. Praktijklessen uit een gebiedsgerichte probleemaanpak van ondermijning*. Den Haag: Sdu.
- Meurs, T. & Visch, A. (2018). Grijze gebieden. Hoe hybride professionals hun identiteit bevechten binnen de politie. *PROCES*, 97(2), 147-158.
- Millenaar, L., Graamans, E. & Have, W. ten (2003). Rechtvaardigheid als bepalende factor bij organisatieverandering. *Holland/Belgium Management Review*, 149, 44-52.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). *Herijkingsnota. Herijking realisatie van de nationale politie*. Den Haag.
- Mintzberg, H. (1978). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Moors, H. & Spapens, T. (2017). *Criminele families in Noord-Brabant. Een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad*. Amsterdam: Reed Business.
- Nelen, H., Barendse, E. & Schaaf, J. van der (1998). *Mondiaal met man en macht. Een evaluatie van het opsporingsonderzoek 4M*. Den Haag: WODC.
- Nicolini, D. (2012). *Practice theory, work, & organization. An introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Nieuwkamp, S., Kouwenhoven, R.M. & Krommendijk, M. (2007). *Ontwikkeling van de politiefunctionaris. Een longitudinaal onderzoek naar veranderingen in houding ten aanzien van het politiewerk, de politieorganisatie en de omgeving*. Enschede: IPIT.

Nuijten-Edelbroek, E.G.M. (1985). Georganiseerde politie contra georganiseerde misdaad. *Justitiële Verkenningen*, 11(9), 60-96.

Nuijten-Edelbroek, E.G.M. & Horst, J.B. ter (1980). *Projectmatig rechercheren. Een evaluatie van de resultaten m.b.t. criminaliteitsbestrijding volgens het model van het inbraakproject van de afdeling recherche van de gemeentepolitie te Utrecht*. Den Haag: Sdu.

Nuijten-Edelbroek, E.G.M. & Slothouwer, A. (1988). *Een blik op de toekomst van de CRI. Verslag van een onderzoek bij politie en Openbaar Ministerie*. Den Haag: Sdu.

O'Neill, M. (2018). *Key challenges in criminal investigation*. Bristol: Policy Press.

Odinot, G., Jong, D. de, Leij, J.B.J. van der, Poot, C.J. de & Straalen, E.K. van (2012). *Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*. Den Haag: Boom Lemma.

Oostinga, M. & Merkus, S. (nog te publiceren). *Waarden in de opsporing. De betekenis die rechercheurs geven aan administratieve taken*. Amersfoort: TwynstraGudde.

Oshry, B. (2007). *Seeing systems. Unlocking the mysteries of organizational life*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (1996). *Inzake opsporing*. Den Haag: Sdu.

Pearson-Goff, M. & Herrington, V. (2014). Police leadership: a systematic review of the literature. *Policing*, 8(1), 14-26.

Perreira, T.A. & Berta, W. (2016). The object of your affection: how commitment, leadership and justice influence workplace behaviours in health care. *Journal of Nursing Management*, 24, 146-154.

Pfeffer, J. & Stuton, R.I. (2006). *Hard facts, dangerous half-truths, and total nonsense. Profiting from evidence-based management*. Boston: Harvard Business School Press.

Politie (2008). *Werkgeversvisie. Een inspirerend fundament*. De Bilt: Landelijk Programma HRM.

Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: NP.

Politie (2015). *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing. Adaptief, lerend en in verbinding met de omgeving*. Den Haag: NP.

Politie (2016). *Eindrapportage vermindering administratieve lasten politie*. Den Haag: NP.

- Politie (2018). *Ontwikkelagenda opsporing. Hoofdpijnenversie*. Den Haag: NP.
- Ponsaers, P., Tanghe, C. & Outrive, L. van (2009). Insights on police. Quarter of a century research on police in Europe and Anglo Saxon world. In P. Ponsaers, C. Tanghe & L. van Outrive (red.), *Ecole des sciences criminologiques Léon Cornil* (pp. 17-32). Brussels: Bruylant.
- Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Koppen, P.J. & Muller, E.R. (2004). *Rechercheportret. Over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Politieonderwijsraad (2018). *Naar een toekomstbestendige politie*. Den Haag: POR.
- Pragt, E. & Zoutendijk, A. (2013). Het schaap met de vijf poten. Een historische constructie van de recherchekundige masteropleiding. In P. Ponsaers, J. Terpstra, C. de Poot, M. Bockstaele & L. Gunther Moor (red.), *Vernieuwing in de opsporing* (pp.53-72). Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.
- PricewaterhouseCoopers (2009). *Besturing en bekostiging OM. Eindrapportage commissie Van Egten*. Den Haag: PwC.
- Princen, M. (2015). *De gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*. Amsterdam: Prometheus Bert Bakker.
- Projectgroep Opsporing (2001). *Misdaad laat zich tegenhouden. Advies over bestrijding en opsporing van criminaliteit*. Den Haag: NPI.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Punch, M. (1983). *De Warmoesstraat. Politiewerk in de binnenstad. Een etnografische studie van politiewerk in Amsterdam*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Informatie-Gestuurde Politie: sturen op resultaat*. ABRIO, Houten.
- Reason, P. & Bradbury, H. (2008). *The Sage handbook of action research. Participative inquiry and practice*. Los Angeles/ London/New Delhi/Singapore: Sage.
- Reenen, P. van (2012a). *Tot op heden is dergelijk onderzoek niet verricht. De effectiviteit van de politie en haar legitimiteit: studies tegen het licht gehouden*. Amsterdam: Reed Business.

Reenen, P. van (2012b). Tussen politiepraktijk en politieopleiding. In S. de Kimpe, L. Gunther Moor, F. Vlek en P. van Reenen (red.), *Professionalisering en socialisatie* (pp. 131-152). Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.

Reenen, P. van (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom criminologie.

Reijneveld, R. (2017). Analyse. In M. den Hengst, T. ten Brink & J. ter Mors (red.). *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk* (pp. 133-146). Deventer: Vakmedianet.

Reiner, R. (2000). *The politics of the police*. Oxford: Oxford University Press.

Rock, D. (2008). SCARF: a brain-based model for collaborating with and influencing others. *Neuroleadership Journal*, 1, 1-9.

Rorty, R. (1979). *Philosophy and the mirror of nature*. Princeton: Princeton University Press.

Rorty, R. (1982). *Consequences of pragmatism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Rorty, R. (1999). *Philosophy and social hope*. London: Penguin Books.

Rosenbaum, D.P. & McCarthy, W.P. (2017). Organizational justice and officer 'buy in' in American policing. *Policing: An international Journal of Police Strategies & Management*, 40(1), 71-85.

Rubinstein, J. (1973). *City police*. New York: Farrar, Straus en Giroux.

Saldaña, J. (2014). *Thinking qualitatively. Methods of mind*. Los Angeles/ London/New Delhi/Singapore: Sage.

Salet, R. & Sackers, H. (2019). *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Amsterdam: Reed Business.

Salet, R. (2015). *Opsporing, tegenspraak en veranderende frames. Een onderzoek naar tegenspraak in grootschalige rechercheonderzoeken*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Schatzki, T.R. (2001). Introduction: practice theory. In T.R. Schatzki, K. Knorr Cetina & E. Von Savigny (red.), *The practice turn in contemporary theory* (pp. 1-14). New York: Routledge.



- Scherpenisse, J., Twist, M.J.W. van & Schram, J. (2017). *Ondertussen in de Spaanse polder. Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.
- Schoenmakers, Y. & Mehlbaum, S. (2019). *De intelligence paradox. Lessen uit de integrale pilot Analyse Synthetische Drugs Oost-Nederland*. Den Haag: Sdu.
- Scholtes, A. & Lochem, P. van (2020). *Juridische advisering bij de opsporing telt?! Een verkennend onderzoek naar de effectiviteit van juridische advisering bij TGO-onderzoeken in de eenheid Den Haag*. Renswoude: Crisislab.
- Schouten & Nelissen (2017). *Medewerkersmonitor 2017. Opsporing. Totaalrapportage*. Zaltbommel: Schouten & Nelissen.
- Skinns, L., Wooff, A. & Sprawson, A. (2016). The ethics of researching the police: dilemmas and new directions. In M. Brunger, S. Tong & D. Martin (red.), *Introduction to policing research* (pp. 185-202). London/New York: Routledge.
- Slot, B., Swart, L. de, Deleanu, I., Merkus, E., Levi, M. & Kleemans, E. (2015). *Behoeften inventarisatie voor de ontwikkeling van financieel rechercheren in de Europese Unie*. Den Haag: WODC.
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *KWALON*, 14(3): 5-12.
- Smith, W.K. & Lewis, M.W. (2011). Towards a theory of paradox: a dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381-403.
- Snijders, K. (2011). *Hoe temmen we het zevenkoppig monster? Besluitvorming en strategiebouw binnen rechercheonderzoeken*. Amsterdam: Reed Business.
- Sollie, H. (2017). *Alledaagse magie. Mentale weerbaarheid van kinderporno- en forensisch rechercheurs*. Den Haag: Boom criminologie.
- Sollie, H. (2018). *'Ik hou het hier wel uit, hoor'. Mentale weerbaarheid binnen de districtsrecherche*. Amsterdam: Reed Business.
- Sollie, H. & Kop, N. (2015). *Mentale weerbaarheid van kinderpornorechercheurs. Een studie over duurzame uitoefening van deze recherchefunctie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Sollie, H., Oostinga, M. & Ham, T. van (2019). *Quick scan kwaliteit afhandeling veelvoorkomende criminaliteit door startbekwame allround politiemedewerkers gebiedsgebonden politiewerk (niveau 4)*. Amersfoort: Twynstra Gudde.

- Soudijn, M. (2016). Rechercheren een vorm van street-level bureaucracy? Een verkenning van de opsporingspraktijk naar georganiseerde misdaad. *PROCES*, 95(6), 29-42.
- Spanjersberg, M., Hoek, A. van den, Veldhuizen van Zanten, E. & Wingerden, R. van (2016). *Systeemdenken in de praktijk. De kunst van het verbinden*. Utrecht: Uitgeverij Stilli Novi.
- Spanjersberg, M. (2019). Paul Watzlawick en de regels van het spel. In B. Kenneser & L. van Oss (red.), *Meer dan de som der delen. Systeemdenkers over organiseren en veranderen* (pp. 393-410). Deventer: Vakmedianet.
- Spapens, A.C.M. (2011). Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen. *Justitiële Verkenningen*, 37(2), 10-22.
- Spapens, A.C.M. (2017). *Van meerdere markten thuis? Overlap in markten van zware en georganiseerde misdaad en de consequenties voor de opsporing*. Den Haag: Sdu.
- Spapens, A.C.M., Bunt, H.G. van de & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Stacey, R.D. (2001). *Complex responsive processes in organizations*. London: Routledge.
- Stam, J.J. & Hoogenboom, B. (2019). De systemisch fenomenologische benadering. In B. Kenneser & L. van Oss (red.), *Meer dan de som der delen. Systeemdenkers over organiseren en veranderen* (pp. 451-468). Deventer: Vakmedianet.
- Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E. & Bunt, H. van de (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Rotterdam: Erasmus School of Law.
- Stoker, J. & Garretsen, H. (2018). *Goede leiders zweven niet. De fundamenteën van effectief leiderschap in organisaties en de maatschappij*. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Straver, R. (1998). Politie in verandering, een actuele boodschap! In A. Cachet, E.J. van der Torre & W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van politie in verandering*. Den Haag: Elsevier.
- Stroh, D.P. (2015). *Systems thinking for social change. A practical guide for solving complex problems, avoid unintended consequences, and achieving lasting results*. Vermont: Chelsea Green Publishing.

- Struijs, J. (2018). *Noodkreet recherche. Waar blijft onze versterking?* Utrecht: Nederlandse Politiebond.
- Stuurgroep IGO (2001). *Informatiegestuurde opsporing (IGO). It's no rocket science, it's just common sense but it works.* Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Taxman, F.S. & Gordon, J.A. (2009). Do fairness and equity matter? An examination of organizational justice among correctional in adult prisons. *Criminal Justice and Behavior*, 36(7), 695-711.
- Tennekes, J. (1995). *Organisatiecultuur. Een antropologische visie.* Antwerpen: Garant Uitgevers.
- Terpstra, J.B. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J.B. (2015). Hoe en waarom FOBO vastliep. *Tijdschrift voor de politie*, 77(6), 22-26.
- Terpstra, J.B. & Trommel, W. (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatige denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling.* Den Haag: Elsevier.
- Terpstra, J.B., Ponsaers, P., Poot, C. de, Bockstaele, M. & Gunther Moor, L. (2013). Vernieuwing in de opsporing, een terreinverkenning. In J. Terpstra, P. Ponsaers, C. de Poot, M. Bockstaele & L. Gunther Moor (red.), *Vernieuwing in de opsporing* (pp. 7-20). Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu.
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken.* Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, E. van & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar.* Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter.* Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der, Duin, M.J. van & Bervoets, E. (2013). *Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap.* Amsterdam: Reed Business.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs.* Den Haag: Boom criminologie.

Travory, I., & Timmersmans, S. (2014). *Abductive analysis. Theorizing qualitative research*. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Twist, M.J.W. van (1995). *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van de bestuurskunde*. Den Haag: VUGA.

Twist, M.J.W. van (2018). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Managementimpact.

Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taai vraagstukken. Werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*. Deventer: Kluwer, 2009.

Vermaak, (2017). *Iedereen verandert. Nu wij nog. Een gids voor veranderaars, werkers, leiders, activisten, adviseurs, begeleiders, docenten, onderzoekers, studenten, innovators*. Deventer: Vakmedianet.

Vijver, C.D. van der (1993). *De burger en de zin van het strafrecht*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Vries, I. de (2017). Big data. In M. den Hengst, T. ten Brink & J. ter Mors (red.). *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk* (pp. 249-262). Deventer: Vakmedianet.

Waal, F. de (2017). *De aap in ons. Waarom we zijn wie we zijn*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact.

Waardenburg, M., Keijser, B., Groenleer, M. & Jon, J. de (2016). Probleemanalyse is het halve werk. Samenwerking en innovatie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. *Bestuurswetenschappen*, 70(2), 5-19.

Waardenburg, M., Groenleer, M. & Jong, J. de (2020). Designing environments for experimentation, learning and innovation in public policy and governance. *Policy & Politics*, 48(1), 67-87.

Walton, G.M., Paunesku, D. & Dweck, C.S. (2012). Expendable selves. In M.R. Leary & J.P. Tangney (red.), *Handbook of self and identity* (pp. 141-154). New York: The Guilford Press.

Water, R. de & Weggeman, M. (2017). *Stagnatie van professionals. Voorkomen en aanpakken*. Schiedam: Scriptum.

Watzlawick, P., Beavin, J.H. & Jackson, D.D. (1970). *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

- Weick, K.E. (1979). *The social psychology of organizing*. New York: McGraw-Hill Inc.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publications.
- Weisburd, D., Telep, C.W., Hinkle, J.C. & Eck, J.E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? Findings from a Campbell systematic review. *Criminology & Public Policy*, 9(1), 139-172.
- Westera, N.J., Kebbell, M.R., Milne, B. & Green, T. (2014). Towards a more effective detective. *Policing and Society*, 24(1), 1-17.
- Westera, N.J., Kebbell, M.R., Milne, B. & Green, T. (2016). The prospective detective: developing the effective detective of the future. *Policing and Society*, 26(2), 197-209.
- Westley, W.A. (1970). *Violence and the police. A sociological study of law, custom, and morality*. Cambridge/London: The MIT Press.
- Wheatly, M.J. (1996). *Leadership and the new science. Discovering order in a chaotic world*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Wijk, A. van & Scholten, L. (2016). *Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing*. Amsterdam: Reed Business.
- Wijk, A. van & Lenders, A. (2018). *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Arnhem: Bureau Beke.
- Wijk, A. van, Leiden, I. van & Hardeman, M. (2017). *De modus operandi van de recherche. De recherchepraktijk in moord- en verkrachtingszaken*. Den Haag: Reed Business.
- Wilde, B. de, Hingh, A. de & Lodder, A.R. (2019). *Digitale informatie in het strafproces. De noodzaak van aanpassing van strafvorderlijke wetgeving*. Den Haag: WODC.
- Wildschut, M. (2009). *Darwin voor managers. Hoe je meer uit medewerkers kunt halen door in te spelen op hun natuurlijke behoeften*. Zaltbommel: Haystack.
- Wilson, J.Q. (1968). *Varieties of police behavior. The management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wingerde, C.G. van & Bunt, H.G. van de (2017). *Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Amsterdam: Reed Business.

Witman, Y. (2008). *De medicus maatgevend. Over leiderschap en habitus*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Witman, Y. (2012). Bourdieu. In M. Ruijters & R.J. Simons, *Canon van het leren. 50 concepten en hun grondleggers* (pp. 275-286). Deventer: Kluwer.

Wolfe, S.E. & Piquero, A.R. (2011). Organizational justice and police misconduct. *Criminal Justice and Behaviour*, 38(4), 332-353.

Woodiwiss, M. (2017). *Double crossed. The failure of organized crime control*. London: Pluto Press.

Zaitch, D. (2002). *Trafficking cocaine. Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*. Den Haag: Kluwer Law International.

Zanger, W. de (2018). *De ontnemingsmaatregel toegepast. Een onderzoek naar de rechtspositie van de betrokkene in de procedure tot oplegging en tenuitvoerlegging van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.



## Bijlage 1      Lijst met codes

Codenaam	Toelichting
Achter de feiten aanlopen = onvermijdelijk	In de opsporing loopt men altijd achter de feiten aan. Letterlijk, omdat men gepleegde feiten onderzoekt en er vrijwel altijd meer zaken zijn dan men aankan (plankzaken) en figuurlijk, omdat een crimineel acteert en de politie reageert. Als de politie en anderen het criminele bedrijfsproces verstoren, vinden criminelen vrijwel altijd weer wegen om het bedrijfsproces weer doorgang te kunnen laten vinden. Achter de feiten aanlopen wordt geregeld gebracht alsof het onwenselijk is, terwijl het als onvermijdelijk zou moeten worden gezien.
Verstoren en onbedoelde gevolgen	Het verstoren van het criminele bedrijfsproces kan onbedoelde gevolgen hebben. Een voorbeeld is het verstoren van het gebruik van precursoren bij de productie van synthetische drugs. De bedoeling hiervan was om het productieproces te verstoren, maar het heeft geleid tot het gebruik van pre-precursoren waardoor de productie van synthetische drugs tot meer afval leidt en moeilijker aan te pakken is.
Expertiseopbouw wordt verstoord door wisselende prioriteiten	Het aanpakken van een crimineel fenomeen - zoals mensenhandel of synthetische drugs - vraagt om expertise binnen de opsporing. Het fenomeen moet worden doorgrond om te kunnen komen tot een effectieve strategie en uitvoering. Daarnaast moet men de actoren die een rol kunnen spelen in de (fenomeen)aanpak kennen. Het kost tijd om deze expertise op te bouwen. Het komt (geregeld) voor dat een generiek team dat expertise heeft opgebouwd zich op een ander thema of fenomeen moet gaan richten, omdat dit meer prioriteit heeft. Men moet dan expertise op het gebied van dit thema of fenomeen gaan opbouwen. De opgebouwde expertise wordt als het ware afgebroken, omdat er geen beroep meer op wordt gedaan. Een duurzame focus op een thema geeft meer mogelijkheden tot vaste structuur (bv met OM), specialisatie en identiteit (hier zijn we van).
Rechercheorganisatie en informatieorganisatie = opknipping werksysteem	Het uitvoeren van een opsporingsonderzoek of aanpakken van een fenomeen vraagt veelal een bijdrage van verschillende actoren. Binnen de politie gaat het hierbij in het bijzonder om de rechercheorganisatie en informatieorganisatie. Het werk van de rechercheorganisatie en informatieorganisatie is nauw met elkaar verweven, omdat het in beide disciplines draait om het verzamelen en verwerken van data/informatie. De rechercheorganisatie en informatieorganisatie zijn echter als aparte silo's georganiseerd, wat lijkt bij te dragen aan samenwerkingsproblemen. Het is een opknipping van het werksysteem, wat impliceert dat er iets in het dagelijks werk moet worden geplakt. Dit gaat niet vanzelf.
Toewijding compenseert een gebrekkig systeem	Rechercheurs hebben in hun werk te maken met een aantal potentiële dissatisfiers, zoals het beleid van de organisatie (bijvoorbeeld de reorganisatie) en arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld beschikbaarheid van middelen, mensen die weinig doen die niet worden aangepakt). Daarnaast zijn de potentiële satisfiers (zoals het realiseren van bepaalde effecten in het werk) niet gemakkelijk 'vervuld'. De operatie draait op een groep zeer toegewijde mensen die een gebrekkig systeem compenseert.



Codenaam	Toelichting
Ongelijkwaardige keten	De opsporing functioneert primair in een strafrechtketen waarin degenen die het researchewerk sturen, beoordelen en gebruiken academisch en (in ieder geval) juridisch zijn opgeleid. Binnen de opsporing hebben de meeste medewerkers - in het bijzonder rechercheurs - mbo-niveau (opleidingsniveau). Het vertrekpunt is ongelijk. De recherche kan nooit voldoen aan de maatstaven die vanuit een academisch en (hoogwaardig) juridisch perspectief aan hun producten (in het bijzonder Pv's) worden gesteld. 'Het is een ongelijk vertrekpunt ten opzichte van het OM.'
Doorvertalen van druk	Rondom bepaalde onderzoeken of kwesties kan druk vanuit de interne (bv. eenheidsleiding) of externe omgeving (OM) ontstaan. Teamchefs kunnen geneigd zijn om deze druk door te vertalen naar de operatie en zich hierbij controlerend op te stellen. Dit wil zeggen dat een teamchef er kort op zit, alles wil weten en zich kan bemoeien met de inhoudelijke aansturing. Dit staat op gespannen voet met het leiderschap dat zij zeggen voor te staan en zorgt bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke aansturing voor een gevoel van wantrouwen.
Een goede sfeer = belangrijk	Degenen die binnen teams een aansturende rol hebben (OS C/ teamleider) hechten in de regel veel waarde aan een goede sfeer en prettige onderlinge verhoudingen. Vooral degenen met veel dienstjaren in hun rol als OS C/ teamleider willen graag dat het rustig blijft. Rust en goede sfeer lijken een doel op zich te zijn. Er wordt terughoudend gereageerd op voorstellen die de rust kunnen verstoren.
Wachten op opdrachten	Een deel van de rechercheurs heeft een reactieve werkhouding, wat vooral wil zeggen dat men wacht op opdrachten alvorens in beweging te komen. Dit geldt in het bijzonder bij activiteiten die niet gebruikelijk zijn, zoals bepaalde partners actief opzoeken of gebruik maken van een nieuwe tool. De reactieve werkhouding lijkt te worden bevorderd door de wijze waarop het werk wordt aangestuurd met soms minutieuze opdrachten en in de regel een sterk inhoudelijke bemoeienis van degenen die een aansturende of leidinggevende rol hebben.
'We zijn traditioneel opgevoed' = eigen verklaring voor beperkt meebewegen	Degenen die binnen teams een aansturende rol hebben (OS C/ teamleider) hebben veelal te maken met nieuwe verwachtingen ten aanzien van hun rolinvulling. Van hen wordt verwacht om minder nadruk te leggen op zaken draaien en zich meer te oriënteren op de aanpak van het achterliggende fenomeen. Een focus op boeven vangen met traditionele opsporingsmethoden (tappen, observeren, OVC) schiet hiervoor veelal tekort. Toch is dit wel hun dominante oriëntatie. Zij verklaren dit zelf door te verwijzen naar hoe zij decennialang zijn 'opgevoed' binnen de politie. Zij raken deze oriëntatie niet zomaar kwijt. Dit is wat zij kennen en kunnen. Ze zijn eraan gehecht. 'Ik heb er moeite mee dat ik niet meer de teamleider van vroeger ben.'
Wijzen op wat wel goed gaat = verdedigingsmechanisme	In gesprekken over de knelpunten in het werk en bij geluiden dat 'het anders moet' komt er vroeg of laat iemand die opmerkt dat er ook heel veel wel goed gaat of iemand die de knelpunten sterk nuanceert. Of men stelt dat de huidige situatie in het verleden wel goed was. Het lijken verdedigingsmechanismen voor het omgaan met (veelvuldige) kritiek.
Operationeel specialist C = (g)een teamleider	Als gevolg van de invoering van het LFNP zijn degenen die voorheen teamleider waren operationeel specialist C geworden. De taken van de OSC wijken af van wat de taken die een teamleider voorheen had. De OSC is niet zozeer chef maar iemand die aanpakken van problemen ontwikkelt, inhoudelijk aanstuurt, samenwerking regisseert, et cetera. In de praktijk gedragen de huidige OSC's zich veelal wel als een chef. Dit lijkt te maken te hebben met wat ze gewend zijn, maar zeker ook met de context waarin ze functioneren: de 'chef taken' zijn eerst bij hen weggehaald en toen weer teruggelegd, omdat het voor de teamchef niet uitvoerbaar was. Zorgt voor (rol)verwarring.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Leuke zaken = minder bezig met organisatiegedoe	Rechercheurs worden in de regel 'warm' van mooie zaken waarin met collega's kan worden samengewerkt en snel resultaten kunnen worden behaald. Als er mooie zaken zijn waarin iedereen zijn of haar 'ei' kwijt kan, dan neemt het geklaag over de organisatie sterk af. Iedereen is druk en het energieniveau is vrij hoog. Leuke zaken zijn actueel (geen dossieronderzoek) en hebben veelal 'volgende' aspecten (taps, bakens, OVC, OTB), het liefst met 'buiten spelen' (OTB, OVC).
Clusteren van bijdragen rondom vraagstuk	In reactie op het opknippen van werksystemen wordt er gezocht naar manieren om de bijdragen van de verschillende interne en (in mindere mate) externe actoren te clusteren rondom een concreet fenomeen. Hierbij doen zich verschillende varianten voor die verschillen op elementen als breedte en intensiteit van de samenwerking, al dan niet concentratie van (functionele) aansturing en fysieke nabijheid. Deze manieren van samenwerken (tijdelijke werksystemen) kunnen een effectief antwoord zijn op opknipping van werksystemen, maar er doen zich ook allerlei belemmeringen voor (zoals disfunctionele machtsdiscussies, zie positioneel denken).
Aanbrengen van structuur in het werk	In een rechteam of afdeling waar er sprake is van los zand en onduidelijkheid kan het helpen om structuur in het (dagelijks) werk aan te brengen. Hierbij kan worden gedacht aan het (beter) organiseren van briefings, inrichten van werkoverleg, vormgeven van kwaliteitszorg, zorgen voor individuele gesprekken over functioneren en ontwikkeling en dergelijke. Zo wordt duidelijker wat van eenieder kan worden verwacht.
Ontwikkelen = prioriteren	Wie echt aan de slag gaat met de ontwikkeling van teams - en verantwoordelijk is voor meerdere teams of clusters - zal moeten bepalen welk team als eerste met teamontwikkeling aan de slag gaat. De reden hiervoor is dat het qua tijd en aandacht niet mogelijk is om - voor zover dat überhaupt wenselijk is - in alle teams tegelijkertijd te investeren. Het lijkt dus verstandig om te faseren en hiervoor een rationale te volgen (waarom een bepaalde volgorde).
Aandacht geven helpt	Leidinggevenden die de operatie en medewerkers aandacht geven kunnen in de regel rekenen op draagvlak van medewerkers. Aandacht krijgt vorm door middel van individuele gesprekken, aanwezigheid en meedoen bij trainingen en dergelijke. Het gaat tegen de verwachtingen in ('Wat kom jij hier nu doen?' 'Nou gewoon, meedoen') en kan ook spannend worden gevonden.
Persoonlijke relaties kunnen functionele relaties vertroebelen	In (management)teams kunnen de relaties tussen mensen een lange historie hebben. Die historie heeft vele gezichten: de een heeft de ander gesteund toen het spannend was, privé samen opgetrokken, mooie zaken gedraaid, et cetera. Deze persoonlijke relaties hebben kracht en zorgen voor loyaliteit, maar lijken er ook voor te zorgen dat de onderlinge scherpte ontbreekt. Bepaalde onderwerpen worden niet (meer) bespreekbaar gemaakt. Een medewerker: het is natuurlijk wel één grote vriendenclub.
Het is zo'n aardige vent = excuus voor niet aanpakken mismatch	Binnen rechteams/afdelingen kunnen zich op zowel leidinggevend als uitvoerend niveau mismatchen voordoen tussen wat een functie vraagt en waarover een persoon in termen van kennis en vaardigheden beschikt. Deze mismatch wordt geregeld niet bespreekbaar gemaakt door degenen die hier een verantwoordelijkheid in hebben. Hierbij wordt er soms verwezen naar het karakter van de betreffende persoon: het is een goede of aardige 'vent' (de recherche wordt gedomineerd door mannen). Het lijkt alsof dit een reden is om de mismatch te laten voortbestaan. Het illustreert ook hoe het functioneren van iemand in een bepaalde functie wordt gekoppeld aan diens persoonlijkheid.

Codenaam	Toelichting
In slaap gesust	Binnen rekercheteams die in de relatieve luwte werken aan langlopende opsporingsonderzoeken kan een gemoedelijke en voorspelbare (rituele) gang van zaken ontstaan. Er wordt samen in rustig tempo gebriefd, er zijn vaste koffiemomenten samen, er wordt op relatief vaste tijden gewerkt, iedereen weet ongeveer wat het type inbreng van de ander is en soms valt er iemand letterlijk in slaap. De sfeer wordt veelal als goed beleefd, maar de dynamiek is weg. Het is een waakvlam. Jonge rekercheurs (veelal rekerchekundigen) lijken in zo'n omgeving lastiger te gedijen dan meer ervaren rekercheurs. Soms met vertrek naar een ander onderdeel als gevolg. Op zoek naar meer dynamiek.
Is er een zaak? = afbakening betrokkenheid opsporing	Hoewel het de beleidsmatige ambitie is om criminaliteit te bestrijden en hierbij verschillende interventies in te zetten, wordt er door veel betrokkenen binnen de opsporing - zeker ook op het niveau van operationeel specialisten C/ teamleiders - gekeken naar 'of er een zaak in zit'. Als er een zaak in zit, dan is de opsporing aan zet. Er wordt in mindere mate stilgestaan bij andere typen bijdragen die door een rekercheteam kunnen worden geleverd om criminaliteit te bestrijden. Het woord 'fenomeenaanpak' doet ook niet zomaar een belletje rinkelen. 'Wat ga je dan doen?'
Op een vrijblijvende manier werken aan minder vrijblijvendheid	Binnen de opsporing kan de opvatting heersen dat er te veel vrijblijvendheid is de manier van (samen)werken. Voor zover heldere afspraken worden gemaakt, worden deze niet nagekomen. De gewenste verandering wordt onder andere gedefinieerd als minder vrijblijvendheid. De manier waarop aan deze verandering wordt gewerkt, oogt echter vrijblijvendheid. Er wordt niet op teruggekomen en er wordt niet doorgezet. De manier van veranderen is incongruent met het veranderdoel en daardoor ongeloofwaardig.
De aanpak wordt elders bedacht	In grotere onderzoeken/ projecten - veelal in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit - wordt de strategie en focus die worden gehanteerd vaak bepaald door op andere niveaus dan op uitvoerend niveau. Er wordt beleidsmatig en in veranderambities wel gesproken over eigenaarschap en participatie, maar in de praktijk worden uitvoerende rekercheurs veelal geconfronteerd met een aanpak die elders is bedacht. Dit kan een reactieve houding stimuleren ('het ontmoedigt dat je zelf nadenkt') en kan bijdragen aan de ongeloofwaardigheid van veranderprocessen.
Onfatsoenlijke omgang	In de interactie tussen mensen - zowel binnen de politie als bv tussen politie en OM - kunnen zich aspecten in de omgang voordoen die als onfatsoenlijk of vervelend worden ervaren door sommige betrokkenen. In dergelijke situaties voelen mensen zich gediskwalificeerd of worden zij op de een of andere manier vastgezet. Een voorbeeld is een overleg waarin een officier tegen een teamleider (OSC) zegt: 'je kunt me niet vertellen dat je binnen twee weken die stukken niet klaar hebt.' Of een programmamanager naar een team(leiding): 'onder welke steen hebben zij gelegen?'
Het maakt niet uit wat ik doe	Rekercheurs kunnen de indruk ontwikkelen dat het in hun omgeving niet uitmaakt of ze hard of zacht lopen, veel of weinig initiatief nemen, 'goede' of 'slechte' resultaten leveren, et cetera. Hun indruk is: als je veel inzet toont en veel bereikt, dan levert dit net zo weinig waardering (in wat voor zin dan ook) op als wanneer de kantjes ervan worden gelopen. 'Als ik het niet doe, is er geen haan die ernaar kraait.' Er lijkt behoefte aan waardering, men is op zoek naar waardering.
Gebrek aan verandervoortgang leidt tot afhaken	Bij de start van een veranderproces zijn er veelal wel uitvoerende rekercheurs te vinden die willen participeren. Dit zijn degenen die behoefte hebben aan verandering en hieraan willen bijdragen. Wanneer het bereiken van de gewenste effecten een stuk taaiër blijkt dan verwacht, verliest men (snel) de motivatie. Het idee is 'we kunnen het toch niet beïnvloeden'. Iedereen die opstaat, gaat ook weer zitten.'

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Verandereffecten overdrijven	Leidinggevend (teamchefs) kunnen de neiging hebben om het veranderproces waarin ze zich begeven door een roze bril te bekijken: men ziet allerlei effecten die anderen in veel mindere mate zien. Ook wanneer zij spreken over hun invloed in de afgelopen periode kan er van deze bril sprake zijn. Het kan zijn dat men op deze wijze werkt aan het zelfbeeld van een effectieve leidinggevende die zorgt voor verandering.
Als je initiatief neemt, word je teruggefloten	Als uitvoerende rechercheurs initiatief nemen dat hun reguliere werk enigszins overstijgt (bijvoorbeeld het benaderen van een andere actor of een aanpak willen opstarten), lopen ze het risico dat ze worden teruggefloten door iemand die een meer sturende rol heeft. De boodschap is 'dit initiatief moeten anderen nemen, je moet even geduld hebben, het komt vanzelf bij je.' Het terugfluiten kan zich ook in andere vormen manifesteren: innovatieve manieren om iets aan te pakken, kunnen in een politieke of anderszins gevoelige dynamiek terechtkomen en dan is de dominante reactie om medewerkers terug te fluiten om zodoende (verder) gedoe te vermijden. Innoveren is wenselijk, zolang het de leiding geen gedoe of spanning met de omgeving geeft. Dit soort reacties ontmoedigt initiatief in de toekomst, temeer initiatief nemen door sommige collega's niet altijd wordt gewaardeerd (er wordt iets van gevonden, bv. uitslover).
Veranderen vanuit (algemene) problemen	In het veranderproces kan er een neiging bestaan om uit te gaan van de analyses van knelpunten op landelijk niveau, zoals Handelen naar waarheid. Het idee is dan: dit speelt hier ook, dus laten we het als uitgangspunt nemen. Dergelijke rapporten worden dan gebruikt als een diagnose van de eigen situatie en als houvast in het vormgeven van de inhoud van de verandering. Het is echter de vraag of een dergelijke diagnose daar geschikt voor is, omdat het generiek is in plaats van specifiek en daarnaast meer een opsomming van knelpunten dan een inzicht in waardoor het gaat zoals het gaat.
Geschiktheid = ondergeschikt	De vraag of mensen geschikt zijn voor de functie die ze vervullen, is geregeld van onderschikt belang. Dit doet zich onder andere voor bij de reorganisatie en de invoering van het LFNP waarbij mensen worden geplaatst en gematched op functies waarvoor zij soms niet geschikt zijn. Maar er zijn ook andere aanleidingen of omstandigheden, zoals een gevoelde sociale plicht ('hij is nu al zolang aan het waarnemen') of een deal waarin iemand nu eenmaal meekomt. De kern is dat er andere redenen dan iemands geschiktheid worden aangevoerd bij de uitleg waarom iemand een bepaalde functie vervult. Het speelt op zowel aansturend/leidinggevend als op operationeel niveau.
Criminaliteit een gezicht geven	Om betrokkenheid te genereren bij de aanpak van een bepaald criminaliteitsprobleem kan het helpen om het probleem te 'ramen' op een manier die mensen raakt. Dit geldt in het bijzonder voor criminaliteitsproblemen die van nature minder aantrekkingskracht hebben, zoals het geval kan zijn bij mensenhandel. Het 'ramen' kan plaatsvinden door nadruk te leggen op de effecten op slachtoffers, de effecten op rechtvaardigheid in de samenleving en dergelijke. Het gaat erom dat het tastbaar wordt, bijvoorbeeld in een foto of beeld, zodat criminaliteit een gezicht krijgt. De ervaring van betrokkenen is dat je er soms naar op zoek moet, 'door' het frame van de organisatie(s) heen.
Regisseren van het samenwerkingsproces = blinde vlek	Om een criminaliteitsprobleem - zoals de OMG's of mensenhandel - aan te pakken, zijn de bijdragen van velen nodig. Er moeten allerlei verbanden tussen disciplines (rechercheorganisatie, informatieorganisatie, specifieke expertise) en organisaties worden gelegd en onderhouden. Hoewel wordt erkend dat het samenwerkingsproces een belangrijke factor is, zeker bij een fenomeenaanpak, vindt er geen regie op het samenwerkingsproces plaats (bv. zorgen voor technisch voorzitterschap tijdens overleggen). Het samenwerkingsproces als zodanig krijgt weinig aandacht. Niemand voelt zich er verantwoordelijk voor. Dit krijgt een negatief effect te hebben op het samenwerkingsproces en daarmee ook op de aanpak van een fenomeen.

Codenaam	Toelichting
Bijdrage in grotere geheel niet kunnen zien	In grote opsporingsonderzoeken/ programma's is de individuele onderzoeker een radartje in het geheel die stukjes werk uitvoert zonder dat altijd duidelijk is waar het aan bijdraagt. Het individu heeft geen overzicht en ervaart dat heel veel mensen zich inhoudelijk bemoeien met het werk. Dit kan afbreuk doen aan zingeving en motivatie.
Sturing gericht op zaken	Bij een probleem- of fenomeenaanpak gaat het niet om de interventie (boeven vangen), maar om het effect ('iets' reduceren), zo is de gedachte. In de praktijk kan deze aanpak worden belemmerd door de wijze van aansturing door zowel het OM als binnen de politie. Die sturing is (geregeld) gericht op zaken en aantallen verdachten. Zeker als een fenomeenaanpak even duurt, komt vroeg of laat de vraag op of er al iemand gepakt is of iemand gepakt kan worden.
Positioneel denken	Zowel binnen de politie als tussen samenwerkingspartners kan positioneel denken de kop op steken. In dit denken staat de vraag wie er of waarover gaat centraal. Dit denken dient niet zozeer ter verduidelijking van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar vooral om het eigen domein af te bakenen en waar mogelijk de macht naar je toe te trekken. Het positionele spel is veelal impliciet, maar wordt in de onderlinge relaties soms ook geëxpliciteerd: 'ik ben de baas.' Positioneel denken kan het centraal stellen van het vraagstuk/probleem/fenomeen belemmeren.
Opsporing in passé = niet helpende invalshoek	Met betrekking tot de probleem- of fenomeenaanpak kan - zeker in een researchteam - de indruk ontstaan dat opsporen tegenwoordig ouderwets is en dat dit al helemaal geldt voor bepaalde opsporingsmethoden. Alles moet (volgens de omgeving) nieuw en anders. Deze indruk kan een diskwalificerend effect hebben en doet geen recht aan het gegeven dat een opsporingsonderzoek in veel gevallen een van de belangrijkste interventies is binnen een bredere aanpak. Strafrechtelijke resultaten blijven ertoe doen.
Onderminning van geloofwaardigheid door 'boven'	Leidinggevend op operationeel niveau (teamchefs, teamleiders/OSC) hebben soms te maken met beslissingen die op hogere hiërarchische niveaus zijn genomen en die haaks staan op de richting die men in een team is ingeslagen en waarover is gecommuniceerd naar medewerkers. Leidinggevend op operationeel niveau ervaren dat dit hun geloofwaardigheid naar medewerkers ondermijnt en daarnaast verstoring kan werken voor het door hen beoogde veranderproces.
Gebrekkig schriftelijk werk staat los van functioneren	Rechercheurs in proces-verbalen of bv BOB-aanvragen vaak en veel fouten maken, worden niet per definitie gezien als rechercheurs die minder goed presteren. In de beoordeling van het functioneren lijkt de kwaliteit van het 'schriftelijk werk' (soms) geen grote rol te spelen. Alsof het functioneren daar niet over gaat. Gebrekkige kwaliteit in Pv's wordt geaccepteerd en gecompenseerd.
Vermijden van het gesprek over functioneren	Operationeel leidinggevend (teamchefs/OSC/OE) vinden het lastig om met rechercheurs die in hun ogen minder goed functioneren het gesprek hierover aan te gaan en scherp te brengen. Men ervaart hier soms ook weinig houvast voor; het functioneren kan worden ervaren als een 'grijs' gebied; wat is goed researchwerk? Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld integriteit waar de grenzen duidelijker zijn. Er lijken nauwelijks dossiers te worden opgesteld wanneer rechercheurs onvoldoende functioneren. Oplossen = doorschuiven naar andere plek.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Microsturing op het werk	In een rechteam kan op detailniveau worden gestuurd op het werk. Dit betreft zowel het wat als het hoe van het werk, bijvoorbeeld niet alleen dat iemand een verhoor gaat uitvoeren, maar ook hoe het verhoorplan eruit moet zien. Deze sturing krijgt soms vorm door middel van sterk afgebakende werkopdrachten die onderdeel zijn van een groter geheel (er is dan iemand die werk in stukjes verdeelt, soms met de boodschap 'niet nadenken, gewoon doen'). Deze manier van sturen lijkt op rechteurs een verschillende uitwerking te hebben: de een vindt het wel prettig, terwijl de ander te weinig ruimte ervaart. Daarnaast houden sommige 'aanstuurders' rekening met wie zij aansturen en passen daar de wijze van sturing op aan (meer of minder micro).
Bepaalde (straat)werkzaamheden genereren energie	Een (groot) deel van de rechteurs lijkt energie te krijgen van activiteiten die gericht zijn op het een of andere manier volgen van subjecten en enigszins spannend zijn: observeren, opnemen van vertrouwelijke communicatie, volgen van bakens, live uitluisteren van de telefoontrap. Op die momenten 'gebeurt' er iets, soms ook met de mogelijkheid om 'door te pakken'. Op een klappdag komen veel van dit soort elementen samen. Dit soort (straat)werkzaamheden lijken energie te genereren. Buiten spelen is het mooiste wat er is.' Waar dit soort elementen ontbreken, lijken energie en motivatie in mindere mate aanwezig te zijn.
Betrokkingsniveau = blinde vlek	Binnen een rechteam is er weinig gesprek over de onderlinge relaties of betrekkingen. Het gaat vrijwel altijd over de inhoud. Het gesprek over het betrokkingsniveau lijkt men spannend te vinden, er vinden ontwijkende bewegingen plaats ('het gaat toch goed') en het gesprek ontstaat niet vanzelf, terwijl het betrokkingsniveau geregeld wel in de weg zit om op de inhoud vooruit te komen. Het lijkt te helpen om het betrokkingsniveau een vast onderwerp van gesprek te maken - zoals de retro in de scrummethode - zodat het minder 'zwaar' wordt (in de zin van: als we het erover moeten hebben, zal er wel iets aan de hand zijn) en het gesprek erover wordt genormaliseerd.
Vrijblijvendheid in onderlinge relaties	In rechteams wordt veel overlegd. Tijdens die overleggen worden, met betrekking tot het reguliere werk of gewenste veranderingen, onder andere taken verdeeld en voornemens benoemd ('ik ga ermee aan de slag'). Dit vertaalt zich beperkt door het maken van concrete afspraken en het vastleggen ervan. Men gaat geregeld de deur uit zonder (expliciete) afspraken. Voor zover die afspraken wel worden gemaakt, worden ze vaker niet dan wel nagekomen. Vervolgens lijkt niemand zich daar echt druk over te maken. Het past in de lijn der verwachting en de waan van de dag is een sociaal geaccepteerd excuus. Een afspraak lijkt binnen de rechte weinig waarde te hebben.
Richtingloos overleggen	In een rechteam of afdeling wordt geregeld overlegd. Deze overleggen hebben weinig structuur en de betrokkenen drijven geregeld af van het onderwerp dat centraal staat. Er worden veel opvattingen geuit en weinig vragen gesteld. Vragen die worden gesteld, worden niet altijd beantwoord, iemand begint gewoon over iets anders. Er is weinig gespreksleiding. Er wordt soms lang gepraat zonder dat het onderwerp dat wordt behandeld 'vooruit' komt.
Het blijft liggen	In een rechteam blijven (soms) allerlei zaken liggen. Mails die men naar elkaar stuurt, worden niet altijd beantwoord. Een rapport van medewerkers met knelpunten in de organisatie blijft, ondanks toezeggingen van leidinggevend, liggen. Sommigen ervaren dit als onfatsoenlijk.

Codenaam	Toelichting
Weinig geloof in dat het gaat veranderen	Onder rechercheurs is weinig geloof dat de situatie in hun werkomgeving gaat veranderen. Ze zijn in meer of mindere mate op de hoogte van allerlei analyses van knelpunten en veranderplannen. Het lijkt te worden beschouwd als een ritueel: er zijn problemen, er volgen ambities en plannen en dan droogt het ergens op. Medewerkers beschouwen de plannen veelal als mooie ambities met weinig implementatie. De analyses worden gezien als een herhaling van zetten. Het waait allemaal vanzelf weer over (en dat blijkt ook geregeld te kloppen). BOHICA: bend over here it comes again. De rode draad is dat zij het veelal niet als hun ambities zien. Als men stelt 'het verandert toch niet' bedoelt men niet 'ik verander toch niet'. Het veranderen staat los van hen.
Besmette concepten	Het veranderen binnen de opsporing gaat vaak gepaard met allerlei concepten die een bepaalde naam hebben gekregen: barrièremodel, speelveld model, probleemgericht opsporen, programmatisch werken, netwerkgericht opsporen. Dergelijke concepten kunnen besmet raken, bijvoorbeeld omdat medewerkers de termen veel horen, maar niets zien veranderen of omdat een term bepaalde associaties oproept (bv. speelveldmodel = ik raak mijn team kwijt). Ook nieuwe termen - zoals agile en scrum (en daaraan verbonden termen) - kunnen bij rechercheurs tot irritatie leiden ('rollende ogen'). Ze worden ook wel jeuktermen genoemd.
Routinematige uitwisseling	Er wordt in een researchteam veel uitgewisseld over de onderzoeken die lopen, bijvoorbeeld tijdens de briefing. Dit lijkt verschillende redenen te hebben. Een voorname reden is dat er veelal door verschillende rechercheurs aan een onderzoek wordt gewerkt en men moet elkaar bijpraten. Er is dan sprake van 'need to know'. Daarnaast wordt er ook veel uitgewisseld, omdat het leuk is om te weten, nice to know. Het gaat dan vooral over 'interessante' zaken. Als er wordt verteld over een tap vragen mensen door over wat er dan is gezegd. Hierbij is niet altijd duidelijk welk doel de informatie-uitwisseling dient. Het is vooral 'normaal' om het te doen.
'Het moet anders' voelt als diskwalificatie	Rechercheurs krijgen geregeld te horen dat het anders moet. De huidige manier van werken wordt benoemd als klassiek of traditioneel. De boodschap dat 'het allemaal anders moet' kan worden geïnterpreteerd of voelen als een diskwalificatie. Dit gevoel kan worden versterkt door de stroom van rapporten over knelpunten in de opsporing.
Vernieuwen op afstand van de operatie	Er zijn binnen de opsporing initiatieven ter verandering en vernieuwing die niet of nauwelijks van invloed lijken te zijn op de operatie. Er worden middelen of methoden ontwikkeld en/of bijeenkomsten georganiseerd, maar ondertussen gaat het werk in de operatie gewoon door zoals het ging. Het raakt de status quo niet aan. De vernieuwing is ongevaarlijk.
Probleem/thema op zoek naar zaak	Een opsporingsteam heeft een thema toegewezen gekregen en moet ermee aan de slag, maar er is niets om mee aan de slag te gaan (veelal doordat thema in het verleden is 'afgebroken' en er geen informatiepositie is). Reactie hierop is dat men op zoek gaat naar zaken en vanuit 'leegte' alles wordt aangepakt. Ondertussen wordt capaciteit onvoldoende benut of wordt er begonnen en lang doorgedaan met zaken die weinig kansrijk zijn. Deze onderbenutting van capaciteit lijkt een consequentie van onder andere toewijzing van een thema aan een tactisch team zonder een goede informatiepositie (informatiestromen zijn opgedroogd, komt 'niets' uit systematiek van stuurploegen en weegploegen en daaraan verbonden intelligenceproducten) en het 'onder de radar' houden van de onderbenutting door teamleiders en teamchefs ('straks ben ik het kwijt').
Acceptabele uitvoering laat disfunctionele dynamiek bestaan	Zolang de operatie redelijk goed blijft gaan en 'er geen bloed uitvloeit' lijkt een disfunctionele dynamiek in een team weinig prioriteit te krijgen. Het kan onder deze conditie (het werk wordt goed gedaan) in ieder geval jaren blijven bestaan. Dit lijkt mede te worden veroorzaakt doordat degenen die 'boven' het team staan (kan een teamchef zijn, maar ook sectorhoofd) het lang aankijken en terughoudend lijken te zijn met ingrijpen.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Klein houden van talenten	Er bestaat bij sommigen een indruk dat mensen, in het bijzonder jonge talenten die hoger zijn opgeleid, klein worden gehouden. Het zijn vooral de teamleiders die hen klein houden, maar er wordt soms ook in die termen gesproken over bijvoorbeeld teamchefs en sectorhoofden. Degenen die deze observaties of interpretaties aandragen, vermoeden dat leidinggevendenden denken dat nieuw talent hun positie kan bedreigen/ zichtbaarder wordt dan zij zelf zijn.
Voorspelbare veranderstructuren	Het veranderen binnen de opsporing gaat gepaard met thema's die door portefeuillehouders verder moeten worden gebracht die zich 'bedienen' van werkgroepen. Iedereen kent deze structuren en weinigen in de operatie hebben er vertrouwen in. 'Ik heb daar nog nooit rendement van gezien.'
Onbenutte (technologische) mogelijkheden	Er zijn op allerlei plekken binnen de politieorganisatie tools beschikbaar die het recherchewerk/ informatiewerk kunnen vergemakkelijken. Een voorbeeld is een tool voor het analyseren van digitale data (restinformatie). Deze tools zijn niet zomaar op andere plekken bekend en al zijn ze bekend, men gaat er niet zomaar achteraan. Zo kan het gebeuren dat werk niet wordt opgepakt of inefficiënt wordt uitgevoerd, terwijl mogelijkheden om slimmer te werken onbenut blijven.
Onbekend maakt onbemind	Er kunnen manieren bestaan om in sommige gevallen mogelijk effectiever op te sporen, maar deze manieren zijn niet per definitie 'normaal' / vaker gebruikt. Een voorbeeld hiervan is een Titel V onderzoek waarmee criminaliteit in georganiseerd verband kan worden onderzocht zonder dat er sprake is van een concrete verdenking. Een dergelijke benadering is echter breed en kent onzekerheden. Er bestaat een voorkeur om dan toch voor het bekende te gaan: opsporen op basis van een concrete verdenking (titel IVa).
Opsporingsteam als gesloten systeem	De interventies op het gebied van opsporen worden bij een integrale aanpak uitgevoerd door een researchteam/opsporingsteam. Hoewel een dergelijk team onderdeel is van een bredere aanpak heeft het ook een eigen sturingsmechanisme (VKL en officier van het OM) en dynamiek. Men is het niet per definitie gewend om vanuit een integrale aanpak te worden aangestuurd en bepaalt in belangrijke mate zelf welke zaken worden opgepakt. Wat vanuit een integrale aanpak nodig is - bv een paar korte klappen - krijgt niet zomaar een prioriteit.
Vervangen van leidinggevendenden = dominante interventie?	Veranderen gaat veelal van boven naar beneden. De leiding heeft een visie op een andere aanpak of manier van organiseren en leidinggevendenden (teamchefs of teamleiders) zijn verantwoordelijk om deze veranderingen (mede) te realiseren. Als dit moeizaam verloopt, kunnen leidinggevendenden hier verantwoordelijk voor worden gehouden en in sommige gevallen worden vervangen (al zijn er ook situaties waarin men hier heel lang mee wacht). De verwachting is dat dit leidt tot meer verandervermogen/ beweging. Volgens degenen die deze beslissingen nemen heeft dit een positief effect.
Belang van 'frustratietolerantie'	Veranderen binnen de opsporing of breder binnen de bestrijding van criminaliteit gaat traag en gepaard met allerlei (interne) obstakels. Het gaat de betrokkenen altijd te langzaam. Dat kan demotiverend werken en zorgen voor afnemende betrokkenheid/ afnemend geloof. Het accepteren van de moeite, het normaliseren van dat het niet allemaal goed gaat en een hoge tolerantie voor allerlei frustraties is van belang om het vol te houden. Succes komt na falen. Het lijkt van belang om door te zetten en de lol ervan in te zien.



Codenaam	Toelichting
Integraal samenwerken = integraal sturen	Opsporing is een belangrijke pijler van vrijwel iedere aanpak van georganiseerde criminaliteit en wordt idealiter als onderdeel van een bredere strategie ingezet. Dit veronderstelt echter dat de opsporingsactiviteiten ook kunnen worden aangestuurd vanuit een bredere strategie (zoals welke onderzoeken wel/niet). Hieraan kan invulling worden gegeven door gebruik te maken van integrale stuurploegen waarin ook andere partners deelnemen (bv RIEC).
Beschermen van informatie	In rekercheteams kan er een neiging bestaan om de informatie in concrete opsporingsonderzoeken een hoge classificatie te geven (in het informatiesysteem Summ-IT), zodat anderen buiten het onderzoek deze niet kunnen inzien. Dit lijkt (mede) te worden veroorzaakt door de neiging om het eigen werk spannend en bijzonder te maken. Het gevolg is dat het delen van informatie wordt belemmerd en dit kan nadelige gevolgen hebben voor onder andere een fenomeenaanpak.
Grote jongens voor veel kleine feitjes	Binnen de opsporing is het een opgave om bewijs te vergaren tegen sleutelpersonen/ leiders in criminele netwerken omtrent hun rol in deze netwerken (en hen hiervoor veroordeeld te krijgen). Een voorbeeld is artikel 140 van het wetboek van strafrecht. De strategie is er geregeld op gericht om de grote jongens te vervolgen voor dit soort grote feiten. De kans op succes is volgens velen niet groot, zo leert de ervaring (o.a. vertragingstactieken advocaten). Een alternatieve strategie is hen te pakken waar je hen pakken kunt. Per feit een onderzoek en aan de lopende band aanhouden (kort op de feiten). Vanuit een veroordeling en kortlopende gevangenisstraf kan worden opgewerkt naar ernstigere misdrijven. Als iemand vastzit, is de kans ook groter dat er met getuigen kan worden gewerkt, zo is de gedachte.
Het nieuwe moet zich bewijzen, niet het oude	Als er wordt voorgesteld om iets op een andere manier te doen (bv. strategie om grote jongens voor kleine feitjes te pakken, civiel verbod motorbende, scrum in opsporing), volgt er bij een deel van de leidinggevenden en/of rekercheurs vaak twijfel over of het wel werkt. Gaat dat wel werken? Of: het gaat toch niet lukken. Dat het voorheen ook niet goed werkte, blijkt er minder toe te doen. Het nieuwe moet zich bewijzen nog voordat het is geprobeerd, terwijl teleurstellende ervaringen uit het verleden niet zomaar voldoende zijn om het anders te proberen.
Leidinggevende zonder versleten broeken = effectief?	Op sommige plekken/ sommige mensen hebben de ervaring dat (jonge) leidinggevenen zonder veel ervaring in de opsporing juist effectief kunnen zijn in het creëren van beweging. Zij hebben hun strepen wellicht niet verdiend in het opsporing vak, maar zijn krachtig in het geven van leiding/ ruimte en bijdragen aan verandering. Het lijkt van belang dat zij zich dan juist niet te veel met de inhoud van het politiewerk bemoeien.
Hitteschild = belangrijke functie van leiding	Medewerkers die ruimte pakken en andere wegen bewandelen, botsen op enig moment vrijwel altijd met belangen die op de een of andere manier zijn verbonden aan de status quo. Op die momenten lijkt het essentieel dat de leiding een hitteschild is. Dit wil zeggen: het gedoe zoveel mogelijkheden weghouden bij medewerkers en hen steunen. Als dit niet gebeurt, zullen medewerkers in de toekomst vermoedelijk minder bereid zijn om nieuwe wegen in te slaan. Er zijn indicaties dat juist deze functie voor (strategisch) leidinggevenen lastig in te vullen is vanwege de politieke dynamiek/ machtsdynamiek binnen de organisatie.
Diskwalificerende verandertaal	In het spreken over verandering gebruiken degenen die zich als vernieuwend beschouwen (leidinggevenen en medewerkers) veel taal die een diskwalificerend effect heeft op anderen. Mensen zijn 'traditioneel' of 'van de oude stempel': het zijn allemaal voorbeelden van taal die expliciet of impliciet aangeeft dat iets of iemand niet goed (meer) is. Deze taal heeft waarschijnlijk geen positief effect op degenen over wie het gaat. Het lijkt in ieder geval niet uit te nodigen om 'mee te doen' met alle veranderingen die noodzakelijk lijken.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Veranderideeën zijn niet nieuw	De veranderingen die binnen de opsporing worden nagestreefd en de concepten die hiervoor beschikbaar zijn (zoals over leiderschap, eigenaarschap, samenwerken), zijn in de regel niet nieuw. Het is vaak oude wijn in nieuwe zakken; de vernieuwing is verbaal. De ervaren moeizaamheid rondom het realiseren van verandering lijkt in dat opzicht weinig te maken te hebben met een tekort aan ideeën over hoe het zou moeten.
Voortgang zichtbaar maken	Methoden als scrum lijken 'zin te geven' doordat de voortgang inzichtelijk wordt gemaakt binnen een bepaalde periode (sprints). Men kan iets opschuiven van te doen naar gedaan. En daarnaast wordt het behalen van doelstellingen (realisatie van een sprint) inzichtelijk gemaakt en gemarkeerd. Dit is een verschil met de 'normale' gang van zaken waarbij dit minder zichtbaar is. In dat opzicht lijkt er binnen de opsporing minder te 'vieren' dan in bijvoorbeeld een basisteam waar heterdaad aanhoudingen plaatsvinden, mensen worden gered, et cetera (vaker momenten van zingeving). De manier waarop de opsporing is georganiseerd kan mogelijk meer of minder zingeving creëren.
Spelenderwijs veranderen/ werk uitvoeren	Het lijkt alsof spelenderwijs veranderen/werken perspectief biedt. Een voorbeeld is de scrum werkwijze: het kaartenspel voor het matchen van werkaanbod aan capaciteit, de emoji voor de 'schijtzaak', de stand-ups: het brengt spelelementen in het werk. De betrokkenen lijken hier enthousiast over, al is dit zeer indicatief.
Operationeel leiders zijn geen veranderaars	Vanuit het perspectief van medewerkers worden de operationeel leidinggevend (teamleiders, OE's/OS-en) geregeld beschouwd als degenen die 'niet willen veranderen' en het liefst alles bij het oude laten. Een medewerker: 'de teamleiders vinden het allemaal wel prima'. In die zin kunnen operationeel leidinggevende een rem zijn op vernieuwing (en vanuit dit perspectief kan het vervangen van operationeel leidinggevend een handelingsperspectief zijn).
Basis op orde maken	Een deel van het handelingsperspectief ter verbetering van de opsporing bestaat uit het op orde maken van de basis: briefing, overzicht creëren, werkafspraken maken en die naar elkaar toe inzichtelijk maken, goed invoeren in Summ-IT. De scrum werkwijze, bijvoorbeeld een Kaban bord, vervult hier een rol in. In dat opzicht zijn elementen van scrum veel meer basisvoorwaarden om het werk goed te kunnen doen dan vernieuwing van de opsporing. De basis op orde maken wil vooral zeggen de vrijblijvendheid uit bestaande afspraken halen. Iedereen wil dat, maar gaat niet vanzelf. Het lijkt belangrijk dat iemand structuur aan het werk geeft. Degenen met een operationele coördinerende rol zijn hierbij belangrijk, maar neiging kan zijn om veel zelf te doen i.p.v. werk structureren.
Lichtheid in organiseermethoden	In pogingen om het opsporingswerk anders te benaderen maakt men geregeld gebruik van methoden als cahoot en scrum. Hierbij valt op dat het licht wordt toegepast. Dit wil zeggen dat er bijvoorbeeld een plaatje van cahoo (vragen als 'wat is het probleem', 'wie zijn stakeholders', et cetera) en een beschrijving in een document en hiermee gaat men dan zelf aan de slag. Of bij scrum wordt er een Kaban bord opgehangen. Het lijkt erop dat dit soort initiatieven te weinig effect hebben, omdat allerlei werkzame bestanddelen van een methode of aanpak worden gemist of een gebrekkige invulling krijgen. Bijvoorbeeld: aan de ene kant zijn er Field Labs waarin de vragen van cahoot onder intensieve begeleiding in een tweedaagse worden besproken en uitgewerkt versus in twee uur onder begeleiding van een van de betrokkenen. Door de 'lichte' toepassing kunnen betrokkenen een beeld krijgen van 'weer iets nieuws' wat niet werkt. Het kan cynisme in de hand werken.

Codenaam	Toelichting
Richten op eigen cirkel van invloed = begrijpelijk en rem op participatie	Uitvoerende medewerkers die participeren (meedoen) in veranderprocessen komen geregeld van een koude kermis thuis. Dit wil zeggen dat zij geen effecten zien van hun inspanningen, omdat het vastloopt in de organisatie/er in hun ogen niets verandert. De reactie is dan dat men het dichtbij gaat zoeken, in de eigen cirkel van invloed. In het andere verliest men het vertrouwen. De redenering is: als ik er veel energie in steek, heb ik mezelf te pakken. Ik wil plezier in het werk houden, dus ik richt me op wat ik wel kan beïnvloeden.
Eigenaarschap als ongeloofwaardig verlangen	In het kader van veranderingen wordt de term eigenaarschap veel gebruikt. Het gaat hierbij veelal om medewerkers die meer ruimte zouden moeten krijgen en vervolgens verantwoordelijkheid zouden moeten nemen. Vanuit de beleving van (sommige) medewerkers zijn ruimte en verantwoordelijkheid aantrekkelijke perspectieven, maar ze hebben soms de indruk dat hun ruimte wordt beperkt door leidinggevend (TC of OS, programmamanager) die ergens aan gaan 'trekken' of zaken zover uitwerken dat er van enige invloed geen sprake meer kan zijn. Dit zorgt ervoor dat men een terugtrekkende beweging maakt. Eigenaarschap wordt een loze kreet. Dat geldt ook voor andere termen die in relatie hiermee kunnen circuleren, zoals 'commander's intent'.
Geen leidinggevende ambities	Sommige medewerkers - waaronder Reku's - beschouwen leidinggeven binnen de opsporing/ hun eigen omgeving als ingewikkeld. Dit komt vooral doordat leidinggevend in hun ogen wel veel verantwoordelijkheid hebben maar weinig invloed, bijvoorbeeld op het functioneren van medewerkers en hoe daarmee om te gaan (je kunt niet zoveel doen om mensen te motiveren). Leidinggeven kan een weinig aantrekkelijk perspectief zijn voor degenen die in de uitvoering 'omhoog' kijken en zien hoe het gaat. Het idee is dat het niet gemakkelijk is om het goed te doen.
Wijzigen van koers in grootschalige onderzoeken/projecten	In grootschalige (probleem)aanpakken wordt er een bepaalde strategie uitgestippeld om het doel te bereiken, bijvoorbeeld het veroordelen van een groep verdachten of het verbieden van een bepaalde organisatie/vereniging (zoals bij OMG). Zo'n strategie heeft veel consequenties voor de informatie die wordt verzameld, de wijze waarop het dossier wordt opgebouwd, de redeneerlijnen die worden gevolgd, et cetera. Gedurende het proces kan een bepaalde koers min of meer verloren gaan/ men houdt er niet strak aan vast of wijzigen. Dit heeft veel consequenties voor de verzameling van bewijs, de opbouw van het dossier, et cetera. Werk wat eerder is gedaan, kan voor niets blijken te zijn geweest. Dit heeft effect op medewerkers (zingeving), maar is simpelweg ook inefficiënt. Des te meer wanneer de indruk ontstaat dat het door middel van een doordachte start en meer eenduidigheid in aansturing voorkomen had kunnen worden.
Vicieuze cirkel van geringe betrokkenheid	Degenen die in veranderprocessen participatie van medewerkers te stimuleren, kunnen teleurgesteld raken. 'Er komt zo weinig van de werkvloer'. Vanuit het perspectief van de uitvoering kan men het idee hebben dat er weinig wordt gevraagd en de ruimte om mee te denken sterk ingekaderd is door de opvattingen van leidinggevend ('het wordt in een model gegoten, mensen kunnen het niet zelf vormgeven'). Men heeft elkaar 'gevangen'.
Anonimisering in het organiseren	Leidinggevend en medewerkers ervaren dat de politieorganisatie anoniemer wordt. De afstand tussen tactiek en informatie, de afstand tussen de operatie en de bedrijfsvoering, de afstand tussen de leiding en uitvoering. 'We organiseren alles van ons af. Je netwerk wordt een mailbox'. De anonimisering kan zich ook binnen een team of afdeling voordoen. Dit lijkt af te hangen van de mate waarin en de wijze waarop een team (zoals een afdeling generiek of een districtsrecherche) is onderverdeeld in verschillende deelteams en de wijze waarop dat gebeurt. Zijn er deelteams op papier of zijn er sociale verbanden die voor mensen betekenisvol zijn ('echte' teams)?

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Werk en schaal vergelijken	In een rechteercheteam kijken rechteerchers naar welke taken hun collega's uitvoeren en welke rang en dus schaal zij hebben. Dit speelt bijvoorbeeld tussen rechteerchekundigen en generalisten en senioren tactische opsporing. Generalisten of senioren zeggen dan: 'ik moet de kar trekken, maar hij/zij verdient een paar honderd euro meer.' Dit wordt als onrechtvaardig beleefd en kan ervoor zorgen dat zij niet bereid zijn om een grotere verantwoorde-lijkheid op te pakken.
Thematisch doormodderen	In teams die een thema krijgen toegewezen kan het lang duren alvorens een thema in operationele termen echt van de grond komt. Een voorbeeld is mensenhandel. Er wordt twee jaar over gesproken: stuurgroep besluiten, presentaties van werkvoorbereiding, geluiden over zaken die er al dan niet aankomen. Operationeel vinden er niet of nauwelijks activiteiten plaats. Het ontbreekt aan een informatiepositie die opsporen mogelijk maakt. Men blijft doormodderen.
Loze beloften	Medewerkers en leidinggeevenden worden soms beloften gedaan - veelal over doorgroei of van waarnemend naar vast - die niet of pas heel veel later worden nagekomen. Dit lijkt de geloofwaardigheid van 'de' organisatie aan te tasten.
Ter discussie stellen van het ter discussie stellen	Wanneer medewerkers of operationeel leidinggeevenden in een overleg ergens vraagtekens bij zetten of iets ter discussie stellen, dan kan dit leiden tot een negatieve reactie bij degene (veelal iemand hoger in de hiërarchie) die het overleg voorziet. De kritische houding van de betrokkene wordt dan op de een of andere manier ter discussie gesteld. Sommige mensen hebben de indruk dat kritisch zijn je niet in dank wordt afgenomen. Dit kan ertoe leiden dat men het achterste van de tong niet meer laat zien; voorzichtig-heid met je uitspreken.
Ambivalent gezag	In grotere onderzoeken/projecten kunnen meerdere officieren van justitie betrokken zijn (bv 2 zaakofficieren en 1 meer op afstand). Deze officieren van justitie kunnen in de ervaring van (operationeel sturende) politiemen-sen verschillende visies op de aanpak van het onderzoek hebben. Hierdoor kan de koers van een onderzoek gedurende de rit wijzigen en zijn er geregeld aanpassingen nodig. Dit wordt door de betrokken politiemensen als frustrerend ervaren.
Meervoudige bemoeienis	Bij opsporingsonderzoeken - van groot tot klein - zijn in de regel veel mensen betrokken. Er is hierbij sprake van een onderscheid tussen verticale en horizontale betrokkenheid. Bij grote, politiek gevoelige onderzoeken (zeker in geval van incidenten) neemt de verticale betrokkenheid toe: officieren, programmamanagers, leidinggeevenden van verschillende onderdelen en op verschillende niveaus: men doet allemaal een duit in het zakje, het gaat over de grens van het team. Bij kleinere onderzoeken is het veelal horizontale betrokkenheid en een klein beetje verticale betrokken-heid, allemaal binnen de grens van een team. Het is de vraag wat de gewenste 'ruimte' op uitvoerend niveau, gezien de vele actoren die zich op de een of andere manier met de inhoud van een zaak, precies behelst. Dit geldt in het bijzonder als de verticale betrokkenheid sterk is.
Hier doe je het voor	Tijdens acties en actiedagen zijn alle betrokkenen vrolijk, zeker als het lukt om mooie aanhoudingen te verrichten en bijvoorbeeld zoekingen de gewenste resultaten opleveren (bewijs). De energie is voelbaar. Soms wordt ook in onderlinge gesprekken gezegd 'hier doe je het voor'.
Evalueren is niet normaal	Opsporingsonderzoeken of probleemaanpakken worden in de regel niet geëvalueerd. Men spreekt wel over het belang ervan, ook in het kader van specifieke onderzoeken (waarin de gang van zaken niet naar tevredenheid is verlopen), maar het gebeurt niet of nauwelijks.

Codenaam	Toelichting
Structurele begeleiding	Ontwikkeling van (management)teams komt moeizaam van de grond als een begeleider incidenteel een sessie begeleidt. Er lijken meer structurele vormen van begeleiding nodig ('erbij blijven', 'niet loslaten') om te voorkomen dat de betrokkenen 'terugvallen'.
Mismatch kenmerken leiding en wat team nodig heeft	Rechercheteams die kenmerken van verwaarlozing hebben, vereisen vermoedelijk een bepaalde stijl van leidinggeven (gedoe durven aangaan, soms directief) om herstel te bevorderen. De keuze van een nieuwe leidinggevende is echter niet gebaseerd op een perspectief op wat nodig is, maar wordt door andere factoren bepaald (relatienetwerk, wel of geen vakmanschap, etc.). Een nieuwe leidinggevende weet dan ook niet waar hij of zij aan begint en is er niet zomaar op toegerust. Teamleider van een team. 'Ik wilde een laatste mooie operationele klus doen, krijg ik deze shit.'
Ontbreken van ontwikkelperspectief	Leidinggevend binnen de recherche zijn in de regel meer georiënteerd op de inhoud van het werk dan op de ontwikkeling van het team en de organisatie. De gesprekken worden gedomineerd door de inhoud van het werk en men heeft weinig oog voor aspecten als groepsdynamiek.
Afleidings van ontwikkeling/ vernieuwing	Leidinggevend die proberen om verandering te realiseren/ iets in gang te zetten, krijgen geregeld te maken met onverwachte gebeurtenissen die aanspraak doen op hun beschikbare tijd voor verandering/ vernieuwing. Bijvoorbeeld een landelijk SGBO na de orkaan op Sint-Maarten.
Bij het oude laten geeft zekerheid	Volgens sommigen vindt er weinig verandering plaats, omdat medewerkers en met name operationeel leidinggevend onzeker zijn over of zij kunnen voldoen aan de gewenste situatie (probleemgericht werken, OS C plan van aanpak, proces aansturen). Vanuit onzekerheid zijn erop gericht om vernieuwing tegen te houden en het bestaande in stand te houden.
Overnemen leidt tot achterover hangen	Operationeel leidinggevend (maar ook programmamanagers en anderen die onderzoeken en projecten aansturen) kunnen, gedreven door de inhoud, boeven vangen en de wens goed werk te doen, activiteiten van medewerkers gaan overnemen (bijvoorbeeld dossiervorming, heel weekend doorwerken om dossier te herordenen/ verbeteren). Medewerkers kunnen hierdoor denken 'ga het dan maar lekker doen' en achterover gaan hangen. 'Dat moet hij niet doen, zet mensen in eigen kracht.' Het perspectief van de operationele leiding kan echter zijn dat de eigen kracht tekortschiet voor wat nodig is voor het Openbaar Ministerie. Tegelijkertijd signaleren zij ook dat activiteiten overnemen leidt tot minder aandacht voor sturing op mensen en ontwikkeling.
Goed begin is het halve werk	Het lijkt de moeite te lonen om bij het begin van een (grootschalig) onderzoek of probleemaanpak veel tijd en aandacht te besteden aan het formuleren van het probleem, doelstellingen, stakeholders, strategie en dergelijke. Het is zeker geen garantie op succes, maar zonder een goede start wordt succes wel lastiger en komt strategische sturing ogenschijnlijk moeizamer van de grond (sturing op wijze van aanpak, maar zeker ook op opbouw van het dossier).
Nieuwe chef is 'kijken wat voor vlees in de kuip'	Als er een nieuwe (team)chef komt, dan zijn medewerkers en in het bijzonder teamleiders/ operationele chefs benieuwd naar hoe hij of zij zich gaat opstellen. De een hoopt op een veranderingsgezinde chef, de ander op een behoudend type, maar (vrijwel) iedereen is bezig met het maken van inschattingen. Het wandelgangen informatiesysteem draait op volle toeren.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Naar boven mooi weer spelen	Leidinggevenden (in dit geval: teamleiders en teamchefs) zijn er veelal bedreven in om degenen hoger in de hiërarchie de indruk te geven dat alles goed gaat, ondanks dat zij zelf van mening zijn dat dit niet het geval is dan wel mensen in het team van mening zijn dat het niet goed gaat. Leidinggevenden lijken bemoeienis van boven met hun team (anders dan met onderzoeken) te willen vermijden en daar lijken zij in de regel ook in te slagen. Door uitvoerende medewerkers kan dit mechanisme worden opgemerkt. 'De teamleiders willen de pijn niet op tafel hebben.'
Moedeloosheid in veranderen	Onder met name veranderingsgezinde uitvoerende medewerkers kan moedeloosheid ontstaan wanneer zij de indruk krijgen 'dat er toch niets gaat veranderen'. Deze moedeloosheid remt hun motivatie en participatie m.b.t. verandering. Men ontwikkelt het idee dat het niet loont om erin te investeren. 'Wie ook opstaat, die gaat ook weer zitten.'
Missen van gevoel 'er samen voor te gaan'	In hun evaluatie van 'hoe het gaat' kunnen rechercheurs (terug)verlangen naar een gevoel van 'er samen voor te gaan'. Hiermee bedoelen zij: iedereen gedreven aan het werk, wat voor elkaar over hebben ('je gaat niet eerder dan je maatje') en resultaten behalen en vieren. Vanuit die optiek kunnen recherchekundigen enigszins jaloers naar Q-team(s) kijken.
Veel is gericht op in positie blijven	Leidinggevenden vinden het ogenschijnlijk belangrijk om in positie te zijn. Ten opzichte van medewerkers en ten opzichte van mede leidinggevenden (horizontaal en verticaal). Het verwerven van positie is een behoorlijke klus en men wil de positie niet kwijtraken en houdt zich dus bezig met 'in positie blijven'. Men faciliteert ook anderen om in positie te blijven, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken. Het is een dominante manier van denken, zeker op leidinggevend niveau. Als van leidinggevenden wordt gevraagd om een andere rol aan te nemen, dan kan dit bedreigend zijn voor hun positie. 'Ze snappen dat ze iets anders moeten, maar willen in positie blijven.'
Denken in veiligheidsproblemen/ fenomenen	Een probleemgerichte aanpak lijkt gemakkelijker van de grond te komen als sleutelpersonen - waaronder de betrokken officier van justitie - denken in veiligheidsproblemen/ fenomenen in plaats van in zaken die moeten worden gedraaid. Dit opent namelijk mogelijkheden om anders te kijken en te interveniëren (dan het draaien van een zaak op een subject).
Samen concluderen dat huidige niet werkt = opening voor iets nieuws	Met de betrokkenen terugkijken naar de ervaringen met de aanpak van een bepaald probleem (bv dubieus saunacomplex) kan helpen om de weg naar iets nieuws te openen. Als men gezamenlijk concludeert dat de eerdere aanpak niet effectief is, ontstaat er ruimte om iets anders te proberen. Anders gezegd: het kan lonen om de bestaande aanpak te problematiseren door de ervaringen van de betrokkenen onder de loep te nemen.
Analyse en aanpak combineren	Binnen de opsporing zijn analyse en aanpak als verantwoordelijkheid gescheiden tussen de informatieorganisatie en rechercheorganisatie. Er zijn analisten die analyseren en een informatieproduct leveren en tactische rechercheurs die hiermee verdergaan. In de praktijk (van de aanpak van ondermijning) lijkt het effectiever wanneer degenen die aan de slag gaan met de probleemaanpak zich ook bezighouden met fenomeenanalyse. Een gezamenlijke fenomeenanalyse biedt voor de betrokken partijen (veelal breder dan OM en politie) namelijk een gemeenschappelijke basis en meer begrip van wat er speelt en wat vanuit die optiek effectieve interventies kunnen zijn. Een fenomeenanalyse beklijft vermoedelijk anders/beter wanneer je er zelf aan bijdraagt (i.p.v. op een presenteerblaadje van een analist, zonder participatie). Het lijkt lastig om andere interventies (dan strafrechtelijke vervolging) te bedenken wanneer het fenomeen niet wordt doorgond.

Codenaam	Toelichting
Andersoortige doelen definiëren is lastig en nodig	Bij een probleemaanpak kan ervoor worden gekozen om het draaien van een zaak op een subject niet centraal te stellen. In dat geval worden er andersoortige doelen gedefinieerd. Het blijkt in de praktijk, zeker voor OM en politie, niet altijd gemakkelijk om andersoortige doelen te definiëren. Als dit lukt, kan er een andere oriëntatie in een aanpak ontstaan (bijvoorbeeld: voorkomen dat deze situatie die we lastig kunnen aanpakken nog een keer voorkomt, verspreiding tegengaan). De ervaring lijkt ook te leren dat de wens om op te sporen voortdurend terug op tafel komt. Er lijkt voortdurend een neiging om te denken in subjecten waartegen een zaak moet worden opgebouwd. Deze neiging is niet alleen bij politie en OM te bespeuren, maar geregeld ook bij gemeenten. Lijkt van belang om ook met elkaar uit te wisselen: wat is voor jou resultaat?
Andere fouten mogen maken	In de aanpak van georganiseerde criminaliteit lijkt behoefte aan experimenteerruimte: een ruimte waarin nieuwe interventies kunnen worden uitgetest vanuit het idee dat het alternatief - de uitsluitend strafrechtelijke aanpak - niet beter is. Hierbij is het van belang dat er fouten kunnen worden gemaakt, zolang het maar niet dezelfde fouten zijn (want dan ben je niet aan het experimenteren). Op tafel: wat is de grootste zeperd die we kunnen hebben? Oké, dan doen we het toch en nemen we samen de verantwoordelijkheid.
Opgavengerichte benadering/ opgave centraal	De aanpak van georganiseerde criminaliteit lijkt baat te hebben bij een opgavengerichte benadering. Dit wil zeggen dat de opgave stuurt wie betrokken moeten zijn, actoren in- en uit kunnen voegen op basis van toegevoegde waarde voor de opgave en het flexibele werksysteem (team) dat ontstaat zo tijdelijk als de opgave is. Ondanks de tijdelijkheid lijkt het van belang dat het team enige identiteit ontwikkelt (een 'wij', een team wordt) om los te kunnen komen van de perspectieven en belangen van de moederorganisatie. Hiervoor zijn warme contacten in het netwerk van belang. Je werkt met mensen met naam en gezicht.
Capaciteitsambivalentie	Aan de ene kant is beschikbare capaciteit in de ogen van de betrokkenen (zeker op tactisch/ strategisch niveau) een voortdurend probleem en een reden waarom allerlei zaken niet kunnen, terwijl anderzijds capaciteit niet wordt benut doordat er geen (voldoende) zaken zijn of doorkomen en er in sommige gevallen binnen zaken of projecten op een (zeer) inefficiënte manier met capaciteit wordt omgesprongen (in verschillende varianten).
Verwaarlozing van ontwikkeling/ functioneren mensen	In rechteamts kom je rechteamts of andere medewerkers tegen die al jaren geen gesprek over hun ontwikkeling of functioneren hebben gehad. Dit wordt door hen geïnterpreteerd als een gebrek aan aandacht voor hun ontwikkeling. Leidinggevers kijken in hun beleving niet naar hen om. Leidinggevers kunnen met het hetzelfde gevoel rondlopen: niemand vraagt hoe het met mij gaat.
Activiteit gebonden zingeving (zie ook code over energie)	De zingeving van rechteamts lijkt in de regel meer verbonden te zijn aan de aard van de activiteiten die worden verricht dan aan de resultaten die worden behaald of effecten die worden bereikt. Men wil vooral leuke activiteiten verrichten. Resultaten komen op de tweede plaats en effecten hobbelen erachteraan. Activiteiten met 'volgende' aspecten (OBT, OVC, taps) en enige spanning hebben de voorkeur. Liever buiten dan binnen. Resultaten komen bij voorkeur snel.
Fenomeengericht aanpakken vraagt hoger niveau expertise	Degenen die zich bezighouden met de ontwikkeling van zaakgericht naar meer fenomeengericht werken hebben de indruk dat fenomeengericht werken een hoger niveau van expertise vraagt. Men moet het fenomeen doorgronden (bedrijfsproces van criminelen, netwerken) en inzicht krijgen in de mogelijkheden om het fenomeen aan te pakken (mogelijke interventies, partners die kunnen worden betrokken). Dat is andersoortige/ bredere expertise dan bij zaakgericht werken. De ervaring van sommigen is dat rechteamts met een hoger werk- en denkniveau dit gemakkelijker oppakken, al is onduidelijk waar het precies mee te maken heeft (bv leuk vinden).

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Leidinggevend worden gewaardeerd om hun inhoud	Degenen die leidinggevenden of programmamanagers binnen de opsporing vanuit hogere hiërarchische niveaus of partners (zoals OM) 'beoordelen', lijken vooral te kijken naar de inhoudelijke kwaliteiten van de betreffende leidinggevende/functionaris. Dit geldt in het bijzonder voor het OM waar het inhoudelijke (zaaks)perspectief sowieso dominant lijkt te zijn. Vanuit dit perspectief wordt minder waarde toegekend aan andere kwaliteiten, zoals leidinggeven aan teams en samenwerkingsprocessen, betrokkenheid stimuleren, et cetera. Rechercheurs die in de uitvoering actief zijn of bv. teamleiders (OSC) kunnen hier heel anders naar kijken, omdat zij veel te maken hebben met de wijze waarop iemand omgaat met anderen en in het bijzonder 'ondergeschikten'.
Feedback in generieke aanduidingen	Wanneer in (team)overleggen tussen leidinggevenden feedback wordt gegeven, dan worden bij voorkeur generieke aanduidingen gebruikt. In een overleg van een dienst met een sectorhoofd en teamchefs wordt dan gesproken over 'de teamchefs' die iets wel of niet zouden doen. Het wordt niet specifiek gemaakt, vermoedelijk omdat dat spannend wordt gevonden.
Identiteit ontwikkelen en bewaken	Recherche teams hebben in meer of mindere mate een eigen identiteit. Dit lijkt samen te hangen met de taakstelling van het team. Er zijn teams die een duidelijk en continu thema of heldere taak hebben die zich onderscheidt van andere teams, terwijl andere teams dit in veel mindere mate hebben (bijvoorbeeld generieke teams). Identiteit draagt volgens sommige betrokkenen bij aan trots, er is iets om trots op te zijn. Leidinggevenden kunnen bijdragen aan de identiteit van een team door te investeren op het ontwikkelen van een identiteit en deze te bewaken. Vaak moet hiervoor 'werk' in de relatie met de omgeving worden verricht (zorgen dat er bepaalde thema's of zaken komen, verstorende/ afwijkende zaken afhouden).
Overlappende bemoeienis	Als zich incidenten of andersoortige gevoeligheden in een onderzoek/ project voordoen, dan ontstaat er onrust in de verticale lijn en gaan allerlei chefs zich ermee bemoeien. Die bemoeienis heeft betrekking op dezelfde punten/ zit in hetzelfde domein als gevolg waarvan de hiërarchische lijnen (bv. sectorhoofd, teamchef en teamleider) ongeveer op elkaar komen te liggen. Anders gezegd: er is geen onderscheid meer tussen leidinggeven op strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau, iedereen richt zich op het operationele niveau en is in hetzelfde tijdframe bezig (korte termijn). Dit is vooral lastig voor de operationele chef, omdat het zijn/haar domein en tijdframe is.
Ruimte geven aan andersoortige of meervoudige interventies	Een fenomeengerichte aanpak waarin een strafrechtelijk onderzoek (mogelijk) een van de interventies is, komt ogenschijnlijk gemakkelijker van de grond als de officier(en) van justitie die gekoppeld zijn aan een bepaald rechte team of cluster hier ruimte voor geven. Hierbij zijn verschillen aan de orde: er zijn officieren die het aanmoedigen en er zijn officieren die sterk op zaken sturen (zie code 'sturing op gericht zaken'). Soms wordt er door respondenten onderscheid gemaakt tussen parketten. De arrondissementen zouden op dit gebied 'verder zijn' dan het landelijk parket en een andere interventies aanmoedigen (positieve grondhouding).
Korte klappen in lange lijnen	Er is onder sommige leidinggevenden een geloof dat men in de opsporing meer moet investeren in kleine of korte interventies als onderdeel van een lange lijn. In het verleden is er te lang op een ei gebroed (alles of niets insteek) met teleurstellende uitkomsten als gevolg (niet kunnen rondkrijgen van het bewijs voor de verdenking waarop is ingezet of in ogen van betrokkenen een lage straf). Dan is er weinig te vieren. Het lijkt volgens hen beter om binnen een lange lijn waar mogelijk veelvuldig te interveniëren, zodat er successen zijn en (veel) korte klappen worden uitgedeeld. Meer dynamiek in langlopende onderzoeken (vooral in het kader van aanpak georganiseerde criminaliteit).



Codenaam	Toelichting
Middenmanagement = leemlaag	Degenen die binnen de politie bezig zijn met vernieuwing en verandering beschouwen het middenmanagement (sectorhoofden, teamchefs, teamleiders) geregeld als een belemmering bij verandering en vernieuwing. Zij worden ook wel eens aangeduid als leemlaag waarin verandering en vernieuwing vastloopt. Leidinggevend in de top zouden wel willen vernieuwen en in de operatie zou er ook voldoende vernieuwingspotentieel zijn. De hoofdlijn in de verklaringen is: profiel van leidinggevend is hetzelfde (vele dienstjaren, zijn doorgegroeid), komen (intellectueel) vermogen tekort om vernieuwing vorm te geven, houden vast aan positie en maken gebruik van manieren van veranderen die ze kennen (structuren, programma's, werkgroepen).
Knellende hokjes	Degenen die bezig zijn met vernieuwen binnen de opsporing kunnen ervaren dat de bestaande structuren en systemen knellen. Zij kunnen hun activiteiten en ambities bijvoorbeeld niet kwijt in de bestaande functies, maar er kan volgens hen niet buiten de bestaande hokjes worden gedacht en gehandeld. Zij lopen daarop stuk en kiezen om die reden ook geregeld een plek buiten de operatie vanuit waar zich met innovatie kunnen bezighouden.
Nieuwe mensen inbrengen	Het veranderen van de groepsdynamiek (waaronder sfeer) kan plaatsvinden door in korte tijd veel nieuwe mensen in een team/ sociaal systeem te brengen en 'bestaande' mensen te verplaatsen. Het is van belang dat de nieuwe mensen ook daadwerkelijk 'nieuw' zijn. Op één locatie verschillen de teams door elkaar 'mixen' blijkt bijvoorbeeld minder effect op de groepsdynamiek in de betreffende teams te hebben, aangezien het toch al min of meer bekenden van elkaar zijn en er, zo lijkt het, ook een cultuur op de locatie met elkaar wordt gedeeld.
Meervoudige doelen definiëren	Een fenomeengerichte aanpak kan worden bevorderd door in een aanpak verschillende doelen te definiëren die nastrevenswaardig zijn. Het vangen van boeven is dan een doel naast andere doelen, zoals disruptie of het notificeren van slachtoffers (in geval van bijvoorbeeld cybercrime). Het succes hangt dan ook niet alleen af van boeven vangen. Belangrijk lijkt dat deze doelen binnen de organisatie (bv door hogere leidinggevende niveaus) als legitiem worden beschouwd, want anders komt de vraag of er ook boeven worden gevangen vanzelf weer op.
Onderdeel van reguliere 'systeem' = minder flexibiliteit	Als er door de strategische leiding expliciet ruimte voor vernieuwing is gemaakt, is er in de regel veel mogelijk, omdat degenen die bezig zijn met vernieuwen zich niet op alle gebieden hoeven te houden aan de procedures die binnen de reguliere organisaties gelden om zaken voor elkaar te krijgen. Deze situatie duurt echter niet voor eeuwig. Op een gegeven moment wordt een team of manier van werken, zeker als de omvang/ het bereik toeneemt, een volwaardig onderdeel van de reguliere organisatie en dan gaan de bestaande procedures ook gelden. De ervaring van betrokkenen is dat het hierdoor moeilijker wordt om (snel) zaken voor elkaar te krijgen (de besluitvorming verloopt langs schijven), in het bijzonder waar het gaat over allerlei randvoorwaarden voor het operationele werk (computers, systemen/software, functiewijzigingen, et cetera). De flexibiliteit neemt af.
Dossiervorming vereist juridische achtergrond	Dossiervorming speelt een belangrijke rol in de opsporing. Het vormen van een dossier is een sterk juridische opgave; het dossier staat ten dienste van de magistratelijke rol van de officier en de strafrechtpleging. Enkele ervaringen wijzen uit het effectief kan zijn om de functie van dossiervormer te laten invullen door een functionaris met een juridische achtergrond, zoals een HBO-studie rechten. Deze manier van benaderen staat haaks op de dominante oriëntatie waarin centraal staat dat de meest ervaren rechercheurs (zonder juridische achtergrond) dossiervormer worden.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Routinematige inzet opsporingsmethoden	Binnen rechteamten lijken bepaalde opsporingsmethoden dominanter dan andere opsporingsmethoden. De dominante opsporingsmethoden zijn tappen, observeren, opnemen van vertrouwelijke communicatie, verhoren. Deze opsporingsmethoden worden veelvuldig ingezet, de inzet is in enige mate vanzelfsprekend. Andere opsporingsmethoden (zoals het gebruik van open bronnen) lijken minder dominant of vanzelfsprekend te zijn.
Strijd tussen eilanden	Opsporing vraagt bijdragen van verschillende disciplines binnen de politie, zeker als de opsporing van georganiseerde criminaliteit betreft in de vorm van omvangrijke projecten/aanpakken. In dergelijke contexten kan er strijd bestaan tussen disciplines, bijvoorbeeld tussen de rechercheorganisatie en informatieorganisatie. Deze strijd vloeit in de regel voort uit positioneel denken: wie gaat waarover? In de machtsdynamiek wordt er soms onderhandeld om samen vooruit te kunnen komen (bijvoorbeeld: de recherche wil een bepaalde aanpak/organisatorische vorm uitproberen waarin recherche en informatie nauw samenwerken, dan zegt de informatieorganisatie: prima, maar dan leveren wij degene die het aanstuurt). De strijd leidt af van het gezamenlijke doel.
Apenrots dynamiek	In een managementteam van een rechercheonderdeel kan een dynamiek aanwezig zijn waarin de onderlinge verhoudingen/ de 'orde' is gebaseerd op macht en status die worden ontleend aan positie, ervaring en inhoudelijke expertise (en soms ook arbeidsethos: je telt mee als je 50-60 uur per week werkt). In een dergelijke dynamiek is er naast samenwerking ook veel onderlinge concurrentie en houdt men het functioneren van elkaar in de gaten. 'Ze kijken nu ook naar mij: gaat hij dit fiksen? Zo niet, dan lig ik eraf.' De dynamiek is ook zichtbaar wanneer de ene man het van de andere man overneemt (het zijn vaak mannen): dan kan het voorkomen dat het vertrouwen in de opvolger wordt uitgesproken: ik ken hem wel een beetje en ik vertrouw erop dat hij er goed mee verder gaat.
Veranderongeduld	Een situatie kan jaren blijven bestaan (bv. verwaarlozing) of iets kan jarenlang onveranderd blijven (bv. een manier van werken, zaaksgericht), maar vanaf het moment dat is uitgesproken dat het zou moeten veranderen en er actie wordt ondernomen, ontstaat er bij sommige betrokkenen of omstanders een vorm van ongeduld. Het moet dan gisteren al klaar zijn.
Veranderen = wensen communiceren en dan loslaten	Leidinggevendens lijken soms (impliciet) te denken/ geloven dat veranderingen plaatsvindt als zij via een zeepkist en plan communiceren welke kant het op zou moeten en zij vervolgens de tijd hun werk laten doen. Men laat het los, er is geen opvolging. En ogenschijnlijk ook geen effect.
Creëren van rolverwarring	Met het LFNP zijn nieuwe functies gecreëerd die met de reorganisatie zijn ingevoerd. Met deze functies werd beoogd om een verandering in rol en taken te realiseren. Met betrekking tot de opsporing gaat het dan onder andere om de teamleider die operationeel specialist C werd. De operationeel specialist was niet als leidinggevende bedoeld en om die reden zijn leidinggevende taken bij de betreffende personen weggehaald. Enige tijd na deze overgang bleek het niet uitvoerbaar om alle leidinggevende taken bij de teamchef te beleggen en zijn leidinggevende taken teruggegeven aan de betreffende personen in de functie van operationeel specialist C. Dit heeft gezorgd voor rolverwarring en niet bijgedragen aan de gewenste roltransformatie.
Onrust wordt negatief geïnterpreteerd	Leidinggevendens op operationeel niveau lijken gericht op het voorkomen van onrust onder medewerkers. Onrust zorgt voor gedoe, je krijgt er werk mee. Vanuit die optiek worden (bepaalde) veranderingen als onwenselijk gezien (bijvoorbeeld wijzigen van de samenstelling van teams).

Codenaam	Toelichting
Specialiseren van schriftelijk werk bij dossiervormer	Binnen een researchteam dat zich bezighoudt met omvangrijke rechercheonderzoeken is er een dossiervormer die verantwoordelijk is voor het opstellen van het dossier/proces-verbaal. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het eindproduct wordt door leidinggevend van de dossiervormer verwacht dat hij/zij collega's aanspreekt die bij hem/haar onderdelen van het dossier aanleveren (wanneer die van onvoldoende kwaliteit zijn). Het aanspreken op dit aspect van het researchwerk wordt op deze wijze uitbesteed aan de dossiervormer die de verwachting niet of nauwelijks waar lijkt te maken: horizontaal aanspreken op kwaliteit van werk ligt gevoelig.
Verandering is elders nodig, niet hier	Als je met rechercheurs in gesprek gaat over de noodzaak van verandering dan gaat het veelal snel over andere afdelingen waar verandering nodig is of over bureaucratie en niet over de eigen werkomgeving. De kritiek op de opsporing wordt dan ook wel herkend, maar 'gaat niet over ons'.
Weinig bindingsmogelijkheden	Het komt (geregeld) voor dat er talentvolle mensen in een team of afdeling zijn die weinig perspectief hebben op een volgende stap in hun loopbaan en op een hoger salaris. Deze mensen gaan soms om zich heen kijken naar andere onderdelen van de politie of in sommige gevallen buiten de politie. Leidinggevend hebben op dat gebied weinig mogelijkheden om medewerkers te binden.
Strafrecht pessimisme	Een deel van de leidinggevend en rechercheurs heeft weinig geloof in de werking van het strafrechtelijke systeem. Er wordt veel tijd en energie geïnvesteerd in opsporingsonderzoeken en deze leiden in hun ogen veelal tot lage veroordelingen (als een verdachte al wordt veroordeeld).
Beheersmatige OM bemoeienis	Het Openbaar Ministerie (in dit geval: Landelijk Parket) probeert de recherche ook regelmatig te sturen op beheersmatige zaken en dan in het bijzonder op wie binnen de politie wat doet, wie leiding geeft aan zaken/projecten. De politie accepteert deze sturing in de regel, omdat dit zorgt voor 'rust'. Bij de voorkeuren van het Openbaar Ministerie voor bepaalde mensen is een inhoudelijk perspectief leidend (en arbeidsethos/veel uren maken), niet zozeer een leidinggevend perspectief. Indien de politie een inhouddeskundige leidinggevende van een team 'haalt' (bv. omdat hij/zij onvoldoende leidinggeeft aan het team/groepsproces), dan kan dit tot gedoe tussen het Openbaar Ministerie en de politie leiden. Dit kan soms hoog opspelen.
Breed bestrijden = proces van lange adem	Degenen die aan de slag gaan met breed bestrijden (als onderdeel van probleemgerichte werkwijze) merken dat het niet zomaar gaat. Strafrechtelijke handhaving blijft de dominante invalshoek, het andere is geen politiewerk. Rechercheurs hebben (soms) schroom om andere interventies (die hen vaker worden aangereikt dan dat zij deze zelf bedenken) te proberen. Ook kan er een neiging zijn om te 'vluchten' in andere zaken waar geen andere interventies worden uitgeprobeerd en men gewoon kan opsporen. Het is niet geheel duidelijk waar dit mee te maken heeft.
Elders in de keuken kijken	Om rechercheurs enthousiast te maken om andere manieren van interveniëren uit te proberen, kan het - zo ervaren sommigen - helpen om andere teams binnen de politie te bezoeken die al bezig zijn met brede bestrijdingsstrategieën. Rechercheurs lijken vooral 'gevoelig' voor verhalen over de effectiviteit van dergelijke strategieën.
Iets nieuws proberen gaat moeizamer als basis niet op orde is	In een aantal gevallen ervaren leidinggevend dat rechercheurs niet geneigd zijn om andere interventies te proberen als er geen mooie zaken zijn waarin zij hun 'ei' op het gebied van strafrechtelijke handhaving kwijt kunnen. Een hypothese van de leiding is: rechercheurs moeten zingeving uit het bestaande werk halen om een nieuwe aanpak te kunnen proberen.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Wrijving door operationele bemoeienis	Wanneer sectorhoofden, teamchefs of teamleiders (afhankelijk van het type zaak, organisatorische context, bv DRR of DLR) zich met de inhoud van zaken bemoeien en sturing geven, kan dit leiden tot wrijving met leidinggevend op het niveau eronder (bv OE). Deze leidinggevenden kunnen het gevoel hebben dat zij voortdurend op de vingers worden gekeken.
Incongruent voorbeeldgedrag	Leidinggevenden kunnen bepaald gedrag wensen - bijvoorbeeld dat mensen meer vragen stellen of dat operationeel experts zich minder inhoudelijk bemoeien met zaken en rechercheurs meer ruimte geven - en tegelijkertijd zelf gedrag laten zien dat hier haaks op staat. Men lijkt dit niet of nauwelijks door te hebben. Dit kan afbreuk doen aan de geloofwaardigheid.
Hoge lat leidinggevenden	Er zijn leidinggevenden (kan op verschillende niveaus zijn) die veel vragen van de mensen om zich heen in termen van inzet en kwaliteit/resultaat. De mensen om hen heen kunnen niet altijd aan de verwachtingen voldoen. Deze leidinggevenden gaan hier verschillend mee om. De een probeert een medewerker naar een andere plek te bewegen, terwijl de ander het werk min of meer overneemt (zie andere code over 'overnemen').
Waan van de dag = legitiem excuus om niet te veranderen	Het komt geregeld voor dat er allerlei afspraken zijn gemaakt in het kader van veranderambities - zoals nieuwelingen laten inwerken door een buddy of kwaliteit van een BOB-aanvraag te laten controleren door bepaalde personen - die niet worden gerealiseerd met verwijzing naar de waan van de dag. De hectiek zorgt ervoor dat het verloop anders is dan bedacht en bv mensen in bepaalde onderzoeken worden getrokken als gevolg waarvan het niet lukt om te doen wat is afgesproken. Vrijwel iedereen lijkt hiervoor begrip te hebben. Het is nu eenmaal zo.
Structurele afleiding	In een open werkruimte waarin mensen met elkaar praten over het werk, over privé zaken en voortdurend telefoongesprekken plaatsvinden is het voor de onderzoeker lastig om geconcentreerd te werken aan bijvoorbeeld het bijwerken van aantekeningen. 'Het is één grote speeltuin.'
Rommelig veranderverloop	Om het veranderproces aan de gang te krijgen, is afstemming nodig tussen de belangrijkste betrokkenen. Afstemming betekent overleg. Geplande overleggen gaan geregeld, vanwege allerlei redenen (niet handig plannen/ bv geen rekening gehouden met opleidingen, vergeten, komt iets tussendoor), niet door. Men heeft daar vrede mee.
Veranderen vanuit de leiding	Een veranderproces wordt veelal geïnitieerd vanuit de leiding. De leiding was de ingang voor het actieonderzoek en zij waren als eerst betrokken en aan zet om na te denken over de focus en aanpak van het veranderproces. Het is een groef waar de actieonderzoekers in de beginfase terecht zijn gekomen (vervolg is divers, mede afhankelijk van focus veranderproces).
Veranderaanpak: geen idee	Binnen een researchteam zijn er wel wensen ten aanzien van wat er zou moeten veranderen, maar er zijn veelal geen ideeën over hoe dit zou kunnen worden gerealiseerd. Het krijgt ook geen aandacht. Men lijkt impliciet aan te nemen dat communiceren van wat anders moet voldoende is (zie code 'veranderen = communiceren en dan loslaten').
Onderbenutte systemen	Er zijn in een researchteam informatiesystemen beschikbaar die het researchwerk kunnen ondersteunen op het gebied van vastleggen, overzicht houden, werk uitzetten en dergelijke, maar het is niet vanzelfsprekend dat deze systemen (in het bijzonder Summ-IT) goed worden gebruikt. Dit kan volgens betrokkenen diverse redenen hebben: de werkdynamiek (weinig rust), de kennis en vaardigheden van medewerkers, bereidheid/ de tijd ervoor nemen, geen onderdeel van de routine. Consequentie is dat de potentiële voordelen van een systeem niet zomaar worden benut.

Codenaam	Toelichting
Podiumvernieuwing	Binnen de politie In het algemeen en de opsporing in het bijzonder zijn vernieuwingsinitiatieven aanwezig die zorgen voor een goede presentatie van de vernieuwing aan de binnen- en buitenwereld. Dit verhaal is volgens betrokkenen soms beter dan de vernieuwing zelf. Er wordt geregeld gebruik gemaakt van nieuwe taal die 'iets' vernieuwender doet lijken dan het is.
Ongeuite verwachtingen	In een rechteam is geregeld onduidelijk wat men van elkaar in de uitvoering van het werk verwacht. Dit speelt in het bijzonder wanneer er een verandering in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden plaatsvindt. Dit doet zich onder andere voor wanneer functies een transformatie ondergaan (bijvoorbeeld van teamleider naar operationeel specialist C), zoals bij de invoering van het LFNP, of wanneer een bepaalde rol (zoals zaakseigenaar) aan medewerkers wordt toebedeeld die deze nog niet eerder hebben vervuld. Er wordt veelal geen tijd besteed (bijvoorbeeld in een 1-op-1 gesprek) aan het expliciteren van de verwachtingen. Men begint gewoon.
De ander loopt de kantjes er vanaf	In een rechteam zijn er rechercheurs die van mening zijn dat (een aantal) anderen de kantjes ervan aflopen en te weinig bijgedragen aan opsporingsonderzoeken. Deze 'anderen' duiken bij opdrachten en besteden veel meer tijd dan gemiddeld aan bepaalde activiteiten (bv BOB aanvraag). Deze 'anderen' zouden moeten worden aangepakt door leidinggevenden (sturing), maar dit gebeurt in de ogen van de betreffende rechercheurs niet of te weinig. Al met al is de 'productie' van het rechteam hierdoor (veel) lager dan zou kunnen.
Coördinatiegebrek	Een opsporingsonderzoek bestaat, afhankelijk van de omvang, uit een veelheid aan activiteiten gericht op het verzamelen van relevante informatie. Deze activiteiten worden in de regel verdeeld onder verschillende rechercheurs. Het kan (in meer of mindere mate) voorkomen dat deze activiteiten onvoldoende worden gecoördineerd als gevolg waarvan rechercheurs aan precies hetzelfde werken (bv uitluisteren van dezelfde tijdlijnen op een tap) of er juist iets niet gebeurt dat wel moet gebeuren (bv opstellen aanvraag voor verlengen tap). De waa van de dag wordt door de betrokkenen beschouwd als een voornamere reden voor dit gebrek aan afstemming.
Opnieuw beginnen	In een rechteam worden geregeld nieuwe afspraken gemaakt om de uitvoering van het werk te verbeteren. Deze afspraken worden korte tijd nagekomen en dan weer losgelaten. En dan herhaalt dit zich weer. De afspraken hebben veelal te maken het bijhouden van werkafspraken/ journaals, (goed) muteren, vullen van lijstjes, inventariseren van zaken en beschikbare ruimte, controleren van (en deel van) het schriftelijke werk. Het zijn in de regel afspraken die moeten helpen bij overzicht en sturing en waarbij systemen onvoldoende worden gebruikt.
Ze vragen het aan mij dus moet ik antwoorden	Rechercheurs hebben in de uitvoering van het werk te maken met verschillende functionarissen die op de een of andere manier een sturende rol hebben. Dit kan een zaakseigenaar zijn, een operationeel expert of een teamleider/OSC. Degenen die een sturende rol hebben, kunnen de opvatting hebben dat medewerkers die met een vraag bij hen komen ook van een antwoord moeten worden voorzien (men wil mensen niet van het kastje naar de muur sturen), ook wanneer men in het samenspel eigenlijk heeft afgesproken dat een dergelijke vraag niet aan hen maar aan een ander moet worden gesteld. Door de vraag te beantwoorden, bevestigen zij impliciet dat een rechercheur de vraag bij de juiste functionaris adresseert en dragen zij eraan bij dat anderen niet 'in positie' komen (bv zaakseigenaar). Je kunt er ook druk door worden. Er is bij sommigen behoefte aan meer rolbewustzijn: mensen die zich aan hun rol houden met de hoop dat verwarring afneemt.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Wel geschikt als waarnemer, niet voor het echie	Een leidinggevende functie binnen de opsporing wordt soms op basis van een waarneming ingevuld. Wat hierbij opvalt is dat iemand soms jaren een functie als waarnemer kan invullen, ondanks dat degene in de periode daarvoor of daarna wordt afgewezen voor een leidinggevende functie. Het waarnemen is vanuit organisatieperspectief een pragmatische oplossing waarmee een dubbel signaal wordt uitgezonden naar de betreffende persoon: je bent wel geschikt als waarnemer, maar niet voor een duurzame vervulling van een leidinggevende functie.
Indirect interveniëren	Wanneer leidinggevend in gesprek zijn over rechercheurs die naar hun idee de kantjes ervan aflopen is er een neiging om oplossingen te bedenken die het gesprek met hen hierover ontwijken. Een oplossing die vaker is genoemd, is het wijzigen van de samenstelling van een (sub)team, zodat iemand die de kantjes ervan afloopt te maken krijgt met andere directe collega's. Men gaat ervan uit dat dit de boel wat opschuift. Een meer directe interventie - namelijk het 'aanpakken' van de betreffende personen - komt niet zomaar op tafel.
Reparatiewerk	Na een actie of klapdag is het werk om een verdachte vervolgd en veroordeeld te krijgen nog niet afgerond, in zekere zin begint het pas. Er moeten allerlei documenten worden opgesteld, zoals Pv's van aanhouding, verslagen van binnentreden, kennisgeving van inbeslagname, bewijs van ontvangst, vorderingen (bv van een huurauto), et cetera. Deze fase is voor een researchteam ogenschijnlijk lastiger om zorgvuldig uit te voeren dan de actie die in aanhoudingen heeft geresulteerd. Het oogt ook een ongestructureerde fase, soms alsof alles voor de betrokkenen nieuw is/ als een verrassing komt. Er gaat in eerste aanleg geregeld iets mis (bv geen kennisgeving opgemaakt of verkeerde vordering), wat later moet worden hersteld (bv door iemand die kwaliteit controleert). Soms vindt er geen herstel plaats en moeten bijvoorbeeld goederen worden vergoed, omdat de politie niet kan bewijzen dat het betreffende goed niet in beslag is genomen.
Serius nemen van tegengeluid	In de uitvoering van een actie reageren rechercheurs geregeld op voorstellen/ beslissingen van degenen die coördineren/besluiten. Dit doen zij vooral als ze het er niet mee eens zijn. Deze tegengeluiden worden door degenen die coördineren/besluiten geregeld serieus genomen, wat wil zeggen dat deze leiden tot wijzigingen in besluiten/ de te volgen koers.
Uitbesteden van kwaliteit schriftelijk werk	De kwaliteit van het schriftelijk werk (verzamelnaam voor uiteenlopende documenten) wordt in een researchteam geregeld uitbesteed aan een bepaalde functionaris die er uit hoofde van de functie (dossievormer) of vanuit het perspectief van een bepaalde oriëntatie of bepaalde kwaliteiten veel in kan betekenen (bv een researchkundige/OS). Deze personen repareren heel veel fouten/ onzorgvuldigheden van anderen. Deze manier van uitbesteden lijkt aan de ene kant nodig voor het maken van enigszins acceptabele dossiers, maar houdt aan de andere kant in stand dat de kwaliteit van het schriftelijke werk niet van iedereen is.
Verweerweerging	Het veroordeeld krijgen van een verdachte is erbij gebaat wanneer betrokken rechercheurs aanwezig zijn op de zitting, zodat zij de officier kunnen helpen bij het pareren van het verweer van (de advocaat van) de verdachte. De rechercheurs kennen de details beter dan de officier en deze kunnen de doorslag geven. Officieren lijken prijs te stellen op aanwezigheid bij de zitting.

Codenaam	Toelichting
Gebrekkige bewijsoriëntatie	In een opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit kan het voorkomen dat men breed informatie verzamelt zonder veel nadruk op informatie die kan dienen als daadwerkelijk/ direct bewijs voor menselijke gedrag dat valt onder een bepaald strafbaar feit (bewijs voor de bestanddelen van een strafbaar feit). Bijvoorbeeld: men kan de handel en wandel van een taxichauffeur onderzoeken vanwege mogelijke betrokkenheid bij drugshandel (vervoeren van passagiers met drugs) zonder dat er veel nadruk wordt gelegd op informatie die bewijst dat de taxichauffeur op de hoogte is van het gegeven dat het drugs betreft (hetgeen nodig is om voor een eventuele veroordeling).
Afwezig gezag	In een rechteam kunnen allerlei keuzes worden gemaakt ten aanzien van welke zaken wel en niet worden opgepakt en of en hoe in bepaalde zaken wordt verdergegaan zonder dat het Openbaar Ministerie hierbij betrokken is. Men kan er bij het Openbaar Ministerie vanuit gaan dat er een stuurpleg (justitieel overleg) betrokken is, terwijl dit niet het geval hoeft te zijn.
Fragment-verhaal dilemma	In opsporingsonderzoeken wordt, veelal met behulp van bijzondere opsporingsbevoegdheden, een deeltje van een werkelijkheid in beeld gebracht en bij het in beeld brengen van die werkelijkheid ontstaan er veelal voortdurend nieuwe leads die iets zeggen over het geheel waarbinnen het deeltje past. Hoe dat geheel eruit ziet is echter onbekend. Dit geldt in het bijzonder met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit, omdat allerlei personen met elkaar verbonden zijn en deze personen uiteenlopende activiteiten uitvoeren die interessant kunnen zijn. De betrokkenen binnen de politie (en het Openbaar Ministerie) moeten het deel-geheel of fragment-verhaal dilemma voortdurend hanteren en niet zelden blijft het bij fragmenten.
Veranderkrachtige leidinggevende	Een leidinggevende die in een veranderproces luistert naar de mensen om zich heen, besluiten neemt en zelf in lijn met de genomen besluiten en gewenste effecten handelt kan de voortgang van een veranderproces positief beïnvloeden. Een belangrijk element hierbij lijkt of een leidinggevende zichzelf beschouwt als een veranderaar: als iemand die een rol heeft bij het realiseren van veranderingen en die verantwoordelijkheid ook neemt. Als leidinggevers geen veranderaar zijn, gaan actieonderzoekers er meer aan trekken.
Strategiebrek	In opsporingsonderzoeken kan het ontbreken aan een doordacht plan waarin wordt geëxpliciteerd welke verdachten waarvan worden verdacht en welke informatie nodig is om bewijs omtrent de strafbare feiten te verzamelen. Er kan een neiging bestaan om (soms geruime tijd) breed informatie te blijven verzamelen waarbij het risico aanwezig is dat de informatie die nodig is om de strafbare feiten te bewijzen uiteindelijk ontbreekt (zie ook gebrekkige bewijsoriëntatie).
Organisatieonrecht	Binnen een rechteam zijn er rechercheurs die van mening zijn dat zij onrechtvaardig worden behandeld door de organisatie. Deze beleefde onrechtvaardigheid kan te maken hebben met diverse aspecten of gebeurtenissen, zoals hoe er binnen de organisatie wordt omgegaan met (betalen voor) parkeren of welke schaal/ welk salaris hebben in vergelijking met anderen (zie ook werk en schaal vergelijken).
Schriftelijk werk = de kern van het werk	Recherchewerk is (in empirische zin) in belangrijke mate schriftelijk werk. Dit wil zeggen dat rechercheurs relatief veel tijd besteden aan schriftelijk werk. Dit schriftelijk werk is verschillend van karakter, zoals aanvragen van bijzondere opsporingsbevoegdheden, maken van diverse typen processen-verbaal en muteren in Summ-IT.
Lessen trekken	Hoewel 'echt' evalueren geen onderdeel uitmaakt van de routine worden er soms wel lessen getrokken op basis van eerdere situaties waarin niet alles is gegaan zoals het zou moeten gaan. Die lessen worden het meest expliciet getrokken wanneer zich een nieuwe situatie/actie aandient.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Expliciteren van samenspel	In een rechteam werken er mensen vanuit verschillende functies en rollen aan opsporingsonderzoeken. Over het algemeen wordt er weinig stilgestaan bij wie wat doet en worden hier weinig afspraken over gemaakt, ondanks dat men hier wel bepaalde wensen in kan hebben (bijvoorbeeld zaakseigenaar zou meer tactische keuzes moeten maken). Het kan daarom helpen om het onderlinge samenspel onderwerp van gesprek te maken en te expliciteren.
Verbroken feedbackloop	Rechercheurs ervaren geregeld de consequenties van de eigen gebrekkige (bijdrage aan) dossiervorming (bijvoorbeeld ontbreken van PV's) en vastlegging (bv koppelen van registraties) niet, omdat ze niet met hun eigen werk verder hoeven en er ook nauwelijks feedback op krijgen. Zo kan men de indruk krijgen dat het 'allemaal wel losloopt', terwijl er collega's zijn die het werk moeten herstellen dan wel de dossiervorming/registraties minder goed zijn dan ze zouden kunnen zijn.
Het wordt van de actieonderzoeker	Hoewel de betrokkenen bij een verandertraject in een rechteam bij de start aangeven dat men bepaalde veranderambities nastreeft, lijken deze ambities na verloop van de tijd naar de achtergrond te verdwijnen. Het lijkt soms alsof men het voor de actieonderzoeker/ externe veranderaar gaat doen dan wel het komt allemaal aan de actieonderzoeker te hangen.
Onproblematische inefficiëntie	Tijdens het werken aan opsporingsonderzoeken wordt er (soms) dubbel werk verricht of vindt er reparatiewerk plaats, veelal als gevolg van de soms ongestructureerde manier van werken. Deze inefficiënties lijkt vrijwel niemand problematisch te vinden. Aan de ene kant is er altijd zorg over te weinig capaciteit en aan de andere kant wordt er slordig met capaciteit omgegaan.
Wantrouwen binnen het leidinggevend team	Binnen een team van leidinggevend (teamchefs en teamleiders/ operationeel specialisten C) kan het samenspel worden gedomineerd door onderling wantrouwen/argwaan. Kenmerkend is dat men twijfelt aan de bedoelingen van de ander. Dit kan zich afspelen tussen zowel teamchefs en teamleiders als tussen teamchefs of teamleiders onderling.
Met elkaar doormodderen	In een leidinggevend team van een rechteam/afdeling kan men verstrengeld raken in de onderlinge dynamiek. Er is geen verbinding, men vindt veel van elkaar, er worden geen besluiten genomen, het team merkt dat de leiding niet goed functioneert, iedereen in het leidinggevende team vindt dat het anders moet, maar het lukt niet om het anders te krijgen. Mensen houden om verschillende redenen aan hun posities vast en zo ontstaat er op dat punt geen beweging. Men moddert met elkaar door.
Onbetrouwbaar/onnavolgbaar leiderschap	'Ondergeschikten' - dit kunnen rechercheurs, operationeel specialisten of operationeel experts zijn - krijgen regelmatig te horen wat er gaat gebeuren en dan gebeurt het niet. Bijvoorbeeld: het team leidinggevend krijgt een coach en de teamleiders (OS) mogen mede bepalen wie het wordt en ineens is er al gekozen. Het leiderschap wordt hierdoor ongeloofwaardig en onbetrouwbaar. Er kunnen redenen voor zijn dat iets anders loopt dan eerder aangegeven, maar deze redenen lijken vaker niet dan wel te worden gedeeld. Het is voor anderen dan niet navolgbaar.
Gebrekkige randvoorwaarden	Veel rechercheurs hebben de ervaring dat de (organisatorische) randvoorwaarden voor het goed uitvoeren van het researchewerk niet op orde zijn. Het gaat hierbij onder andere over de werkruimte, de ICT-middelen (bv. aanvragen extra beeldscherm), de beschikbaarheid van middelen voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden (bv. bakens), mogelijkheid tot het volgen van (bepaalde) opleidingen en dergelijke.



Codenaam	Toelichting
Beschermen van capaciteit	De leidinggeven van een rechteheteam lijken erop gericht om de eigen capaciteit te beschermen. Dit komt onder andere tot uiting wanneer er minder opsporingsonderzoeken zijn: men geeft aan de buitenwereld de indruk dat het druk is, want anders is men bang dat capaciteit tijdelijk elders wordt ingezet dan wel capaciteit wordt teruggehaald (bv. capaciteit BT's in DR).
Rituele plannenmakerij	Als ergens wordt geëxpliciteerd dat het niet goed gaat/ een teamsituatie niet goed is, moet er iets gebeuren. Bijvoorbeeld: de medewerkersmonitor, als de uitkomsten niet goed zijn, moet er een plan komen. Deze plannenmakerij heeft een ritueel karakter: men somt de problemen (zijn symptomen, geen onderliggende oorzaken) op, formuleert voor ieder probleem een of meer acties (lineaire benadering) en laat aan de hogere leiding zien dat er een plan is. Men voldoet aan de eis van een plan, maar het plan draagt niet bij aan verbetering van de situatie.
Verwarring in het samenspel	Als gevolg van LFNP, reorganisatie of op andere wijze nieuwe rollen (bijvoorbeeld gaan werken met zaakseigenaren) kan er in het samenspel tussen mensen verwarring ontstaan. Onduidelijk is hoe men zich tot elkaar verhoudt. Wie gaat waarover? Wie bemoeit zich waarmee (en waarmee niet)? Het kan de betrokkenen moeite kosten om de onderlinge verhoudingen te verduidelijken en te werken aan een soepeler samenspel, ook in relatie tot uitvoerende rechteheteams.
Gedoe leidt af van de taak	In een rechteheteam waarin veel onderling gedoe is, zijn mensen veel met elkaar bezig. Er wordt wat van elkaar en van gebeurtenissen gevonden. Er wordt veel over elkaar en de gang van zaken gesproken. Dit leidt af van de taak. Het gesprek over de inhoud van het werk verdwijnt naar de achtergrond en het gesprek over het relationele gedoe is dominant.
Het is niet helder dus ik wacht af	In een rechteheteam waarin de zaken niet naar tevredenheid verlopen en de boel 'vast' zit, verwijzen mensen geregeld naar een gebrek aan duidelijkheid. De visie is niet helder, de resultaat & ontwikkelcyclus is niet helder, de structuur is niet helder. De onhelderheid van anderen of van 'dingen' lijkt een reden om zelf niet in actie te komen.
Teleurstelling in elkaar	Een leidinggevend team binnen een rechteheteam of afdeling bestaat uit functionarissen met een leidinggevende functie of rol op verschillende 'lagen' (bv. teamchefs en teamleiders of teamleider en operationeel expert). De 'hogere' laag heeft geregeld allerlei verwachtingen van de 'lagere' laag die onvoldoende door de 'lagere' laag worden 'waargemaakt'. Men verwacht leiderschap: naar voren stappen, ontwikkelingen in gang zetten, anderen coachen, voorbeeld zijn. Maar het omgekeerde is vaak ook het geval: de 'lagere' laag heeft eveneens verwachtingen van de 'hogere' laag die in hun ogen door de 'hogere' laag niet worden waargemaakt, zoals heldere visie, keuzes maken of zorgen dat de juiste zaken bij het team terechtkomen.
Oppervlakkige participatie	Participatie van uitvoerende medewerkers in veranderprocessen wordt geregeld vormgegeven door mensen te vragen met ideeën te komen of punten ter verbetering te noemen dan wel mensen uit te nodigen deel te nemen in werkgroepen. Mensen worden geactiveerd op meedenken, niet op meedoen en de ervaringen van hen wijzen in de regel uit dat dit meedenken niet zoveel oplevert. En dus nemen ze op een gegeven moment niet meer deel. Participatie komt zo niet van de grond.
Incongruente stijl actieonderzoeker	Als actieonderzoekers zijn we incongruent. We blijven 'trekken' en initiatief nemen in het veranderproces en zeggen dat het van hen is. Praat en daad komen niet overeen. Een mogelijk effect hiervan is dat men het nooit 'pakt', al lijkt op basis van onze ervaringen waarschijnlijker dat het stilvalt zonder dat wij initiatief nemen. Het is minder urgent dan andere dingen/ gebeurtenissen.

**Bijlage 1** LIJST MET CODES

Codenaam	Toelichting
Nonchalante voorbereiding	In een veranderproces vinden bijeenkomsten of sessies plaats die een functie hebben in het veranderproces, bijvoorbeeld om keuzes te maken of te begrijpen wat er speelt. Leidinggevend die aangeven het veranderproces belangrijk te vinden, hebben de neiging om losjes met de voorbereiding om te gaan. Men voelt geen urgentie om na te denken over werkvorm, wie doet wat en dergelijke. Men ziet het wel, het zal wel loslopen.
Ik mag hem graag, maar...	Oordelen over het functioneren van mensen worden geregeld ingeleid met een opmerking over het karakter van dan wel de persoonlijke relatie met degene. 'Ik mag hem graag, maar hij doet dit niet goed' of ik 'mag hem graag, maar hij moet echt stappen zetten in leiderschap'. De opmerking over het goede karakter van/ de goede relatie met degene moet duidelijk maken dat het 'puur zakelijk' is (hard op de inhoud, zacht op de relatie = ook gevlugelde uitspraak binnen de politie), maar door de persoonlijke relatie erbij te halen, maakt men juist de verbinding tussen het persoonlijke en het functionele.
Eigen aandeel in 'bureaucratie' niet zien	Medewerkers binnen een rechteam (leidinggevend of uitvoerende rechercheurs) ervaren veel bureaucratie. Bureaucratie is een verzamelterm voor een variëteit aan handelingen die samenhangen met regels en procedures. Een voorbeeld zijn de aanvragen voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Wanneer er fouten worden gemaakt in de uitvoering van procedures - bijvoorbeeld een BOB-aanvraag - dan levert dit reparatiewerk op. Dit reparatiewerk wordt soms opgevat als bureaucratie die men 'afwijst' zonder dat de eigen bijdrage aan de extra 'bureaucratische' activiteiten wordt erkend.
Recherche als 'dumpplaats'	Een deel van de medewerkers in een rechteam heeft de indruk dat de recherche in het verleden heeft gefungeerd als een plek waar politiemensen konden worden ondergebracht die elders - om wat voor reden dan ook - minder goed inzetbaar waren. Het gaat dan bijvoorbeeld om politiemensen die niet meer goed op straat konden functioneren.
Je bent ervan, maar kunt zo weinig	Leidinggevend binnen de recherche hebben de indruk dat zij verantwoordelijk zijn voor het functioneren van hun team, terwijl zij tegelijkertijd ervaren dat ze weinig mogelijkheden hebben om dit functioneren te beïnvloeden. Dit speelt in het bijzonder rondom personeel: zij kunnen beperkt sturen op wie in het team komen en blijven. Dit geldt in het bijzonder gedurende perioden van reorganiseren, aangezien er mensen bij hen worden geplaatst die naar hun idee niet zijn toegerust op hun taak, maar die zij als leidinggevende wel moeten 'nemen'.
Verwachtingen zonder uitgestoken hand	Vooral leidinggevend op tactisch niveau kunnen een neiging hebben om verwachtingen te uiten richting anderen (bijvoorbeeld andere rolinvulling OS of manier van leidinggeven van de OE) en dan te verwachten dat men vanzelf aan die verwachtingen kan voldoen (soms gestimuleerd door HR-adviseurs). De verwachtingen gaan veelal niet gepaard met een hulpaanbod dat degene die aan de verwachtingen zou moeten voldoen ook hierbij helpt. En voor zover er hulp wordt geboden, wordt men naar een training gestuurd (of speelt men op zijn minst met dat idee).
Gedrag is specifiek voor werkcontext	Binnen een rechteam is er vaak de wens (van leidinggevend) dat mensen meer initiatief nemen en meer oppakken op basis van eigen initiatief. Deze wens komt veelal niet overeen met de praktijk waarin mensen (in de ogen van leidinggevend) afwachting zijn. Hierbij wordt soms opgemerkt dat ze van deze 'afwachting' mensen weten dat ze bij de scouting of voetbalvereniging heel ander gedrag vertonen; daar staan ze op de zeepkist en trekken allerlei zaken naar zich toe.

Codenaam	Toelichting
Leiderschapstragiek	<p>Onder rechercheurs is er in de regel een sterke behoefte aan goede randvoorwaarden voor de uitvoering van het werk. Hierbij kan worden gedacht aan een ruimte waar in enige rust aan processen-verbaal kan worden gewerkt, goede systemen, voldoende voertuigen, et cetera. Het komt geregeld voor dat rechercheurs niet tevreden zijn over de mate waarin aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Zij beschouwen leidinggevers (in het bijzonder de teamchef als hun vertegenwoordiger van de organisatie) als degenen die de randvoorwaarden moeten regelen. De tragiek van het leiderschap is dat een teamchef op het domein waarop hij/zij voor rechercheurs het meest kan betekenen het minst voor elkaar kan krijgen. De afhankelijkheden van anderen is juist op het gebied van randvoorwaarden erg groot en de mogelijkheden om de gang van zaken te beïnvloeden zijn veelal beperkt.</p>

## Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. em. dr. H.G. van de Bunt Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr. drs. C. Bangma Politie, Eenheid Midden-Nederland
	mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
	Ministerie van Justitie en Veiligheid dr. P.P.H.M. Klerks
	Raadadviseur Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
	prof. em. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht
	drs. M.H.M. van Tankeren Operational auditor/onderzoeker, Politie, Eenheid Den Haag
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieonderwijsraad Koninginnegracht 62 2514 AG Den Haag
	Postbus 25842 2502 HV Den Haag <a href="http://www.politieenwetenschap.nl">www.politieenwetenschap.nl</a>



## 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. Mening 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 (2e 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. ***Zedenmisdrijven 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. ***Groepszedenmisdrijven 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. Hoofdlijnen 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 politiekbestuurlijke 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, Politieacademie, 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 politiedewerker***  
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. ***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. Grijzen, 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, daderkenmerken en aanpak***  
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. ***Het betwiste politiestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiestel 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
- 53a. *Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren*  
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. *Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren*  
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. *Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk*  
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. *Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingservaring op de schietprestatie onder druk*  
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
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 (zedend)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, m.m.v. 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
74. ***Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie***  
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. ***Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving***  
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. ***Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders***  
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. ***Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte***  
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. ***Politiemensen over het strafrecht***  
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014

- 
79. ***Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachtenverhoren***  
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. ***De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren***  
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. ***Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische exgedetineerden***  
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. ***Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland***  
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015
83. ***Demonstratieve kampementen***  
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. ***Private ordebewaarders bij betogingen***  
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. ***Spelen met weerbarstigheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams***  
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015
86. ***'Onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel***  
J. Kort & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2015
87. ***Politie en GHB-problematiek op het platteland***  
T. Nabben & D.J. Korf, Universiteit van Amsterdam, 2016
88. ***Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebieds-gebonden werk***  
J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom, Radboud Universiteit Nijmegen, 2016
89. ***Samen of apart. De invloed van overleg tussen agenten bij het opstellen van het proces-verbaal***  
A. Vredeveldt, L. Kesteloo & P.J. van Koppen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2016

90. **Overvallen in beeld. Gedrag van daders, slachtoffers en omstanders**  
M.R. Lindegaard, W. Bernasco & T. de Vries, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2016
91. **Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politietoetreden**  
W. Landman & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
92. **VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk**  
R. Salet & J. Terpstra, m.m.v. P. Frielink, Radboud Universiteit Nijmegen, 2017
93. **De mogelijke meerwaarde van bodycams voor politiewerk. Een internationaal literatuuronderzoek**  
S. Flight, Sander Flight Onderzoek & Advies, Amsterdam, 2017
- 93A **Focus. Evaluatie pilot bodycams Politie Eenheid Amsterdam 2017-2018**  
S. Flight, Sander Flight Onderzoek & Advies, Amsterdam, 2019
- 93b **Evaluatie bodycams Landelijke Eenheid; Proeftuin bodycams Dienst Infrastructuur 2018**  
S. Flight, Sander Flight Onderzoek & Advies, Amsterdam, 2019
94. **Criminele families in Noord-Brabant. Een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad**  
H. Moors & T. Spapens, EMMA, Den Haag; Tilburg University, Tilburg, 2017
- 94A. **Interveniëren in criminele families**  
A. Boer, R. Ceulen, H. Moors, T. Spapens, EMMA/Tilburg University, 2020
95. **Effectiviteit van het verdachtenverhoor. Een veldstudie naar de relatie tussen verhoortechnieken, de verklaring van verdachten en de aanwezigheid van de advocaat in zware zaken**  
W.J. Verhoeven & E. Duinhof, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2017
96. **Van meerdere markten thuis? Overlap in markten van zware en georganiseerde misdaad en de consequenties voor de opsporing**  
T. Spapens, m.m.v. M. Bruinsma, Tilburg University, Tilburg, 2017
97. **Horen, zien en zwijgen. Opsporing in dorpen en stadsbuurten met een gesloten leefgemeenschap**  
E. Bervoets & M. Bruinsma, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
98. **Geweld tegen hulpverleners in de psychiatrie. Aard, omvang en aangifte bij de politie**  
J.M. Harte, I. van Houwelingen & M.E. van Leeuwen, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2017



99. ***Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit***  
C.G. van Wingerde & H.G. van de Bunt, Erasmus School of Law, Rotterdam, 2017
100. ***Doorgroeiers in de misdaad. De criminele carrières en achtergrondkenmerken van jonge daders van een zwaar delict***  
V. van Koppen, V. van der Geest & E.R. Kleemans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2017
101. ***Profielen van Nederlandse outlawbikers en Nederlandse outlawbikerclubs***  
A. Blokland, W. van der Leest & M. Soudijn (m.m.v. E. Kleinheerenbrink & I. van Die), Leiden Law School, Leiden, 2017
102. ***Verdachten van terrorisme in beeld. Achtergrondkenmerken, 'triggers' en eerdere politiecontacten***  
F. Thijs, E. Rodermond & F. Weerman, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, Amsterdam, 2018
103. ***Burgemeesters in cyberspace. Handhaving van de openbare orde door bestuurlijke maatregelen in een digitale wereld***  
W. Bantema, S.M.A. Twickler, S.A.J. Munneke, M. Duchateau & W.Ph. Stol, NHL Stenden Hogeschool, Leeuwarden; Rijksuniversiteit Groningen, Groningen, 2018
104. ***Een bittere pil. Het fenomeen en de aanpak van illegale medicijnenhandel***  
I. van Leiden, A. Lenders & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2018
105. ***Vastzitten zonder straf. Over verzekeringstellingen en schadevergoedingen op basis van artikel 89 Sv***  
P. Kruize & P. Gruter, Bureau Ateno, Amsterdam, 2018
106. ***'Ik hou het hier wel uit, hoor'. Mentale weerbaarheid binnen de districtsrecherche***  
H. Sollie, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2018
107. ***Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid***  
R. Salet & H. Sackers, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2019
108. ***Politie en actief burgerschap: een veilig verbond? Een onderzoek naar samenwerking, controle en (neven)effecten***  
V. Lub & T. de Leeuw, m.m.v. A.S. Leerkes & R.J. Kleinhans, Bureau voor Sociale Argumentatie, Rotterdam; Erasmus Universiteit, Rotterdam; Bureau voor Maatschappij, Veiligheid & Deviantie, Rotterdam, 2019

109. ***Wijkagenten en veranderingen in hun dagelijks werk. Verslag van een onderzoek***  
J. Terpstra, m.m.v. A. Evers, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2019
110. ***Naar een efficiëntere noodhulp? Een verkennend actieonderzoek***  
A. Scholtens & I. Helsloot, m.m.v. S. Kraaijenbrink, J. Vlagsma, M. Jürgens, D. Mouris & M. Eising, Crisislab, Renswoude, 2019
111. ***Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs. Een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief.***  
J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols & J.G. Brouwer, Rijksuniversiteit Groningen, 2019
112. ***Politiestraatgezag en (on)gehoorzaam burgergedrag***  
A. Scholtens, M. Helsloot, I. Helsloot, Crisislab, Renswoude, 2019
113. ***Verkeershandhaving op Nederlandse autosnelwegen; Evaluatie van de werkwijze van het Team EVT, de effecten en de acceptatie van politiecontroles***  
Ch. Goldenbeld, A. Stelling-Kończak, S. van der Kint, SWOV, Den Haag, 2019
114. ***Virtual reality als onderzoeksmethode om inbrekers te doorgronden***  
I. van Sintemaartensdijk, J.L. van Gelder, P.A.M. van Lange, M. Otte, J.W. van Prooijen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2019
115. ***Wanneer blaffende honden bijten. Een vergelijking tussen fataal en niet-fataal huiselijk geweld***  
P. Aarten, C. Boelema Robertus, L. Alink, M. Liem, Universiteit Leiden, 2020

