

Nodale praktijken

Nodale praktijken

Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept

Dr. H. Ferwerda
Dr. E. van der Torre
V. van Bolhuis Msc



Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Bureau **Beke**



In opdracht van: Programma Politie en Wetenschap

Omslagfoto: Marco Okhuizen/Hollandse Hoogte

Opmaak en redactie: Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 370 5

NUR: 800, 624

Realisatie: Reed Business, Den Haag

© 2009 Politie en Wetenschap, Apeldoorn; Bureau Beke, Arnhem; COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag

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

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

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

Met dank aan: Suzanne Ackerman (Programma Toezicht & Handhaving), Johan van Assenbergh (DCIV, Team Hoofdwegen), Olga van Assendelft (Programma Toezicht & Handhaving), Antoinette Bakker (DCIV, Team Water), Mathijs Broers (MIO), Remco Dijkman (Wijkteam Flierbosdreef), Gino D'Onorio (Wijkteam IJtunnel), Karin Gerritsen (Arrondissementsparket Amsterdam), Marcel Groenendaal (Projectleider Deltawerken, Wijkteam IJtunnel), Gerard Heesbeen (Centrale Meldkamer), Rien Heppener (Wijkteam IJtunnel), Dirk Inpijn (DCIV, Team Openbaar Vervoer), Andre Kroon (DCIV, Informatiemake-laar), Sandra Lammers (Wijkteam IJtunnel), André Massée (Programma Toezicht & Handhaving), Ad Moolhuizen (functioneel beheerder GMS), Gerda Prins (Wijkteam IJtunnel), Ard Ruiter (KLPD, dienst operationele ondersteuning en coördinatie), Bas van Tol (Programma Toezicht & Handhaving), Edwin de Weert (Programma Toezicht & Handhaving)

Inhoud

	Voorwoord	9
1	Inleiding: op het nodale spoor	11
Deel 1: Leerstukken		
2	Politie op de infrastructuur	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Nodaal: nieuwe oriëntatie van de Nederlandse politie	17
2.3	Operationalisering van nodaliteit: naar een minder starre begripsopvatting?	21
2.4	Operationalisering nodale oriëntatie: voorzienbare vraagstukken	22
2.5	Over netwerken, <i>nodes</i> en stromen	26
2.6	Een conceptuele kloof tussen Castells en Politie in ontwikkeling	28
2.7	Wat is er nu precies nieuw aan nodaal?	29
2.8	Nodaal: een variant op <i>hot spot policing</i> ?	32
3	Pakkans en controlekans	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Opkomst van de rationele keuzebenadering	35
3.3	De gelegenheidstheorie	37
3.4	De <i>routine activities</i> -theorie	38
3.5	Pakkans en controlekans	40
Deel 2: De praktijk		
4	Introductie: organisatie en onderzoeksobjecten	45
4.1	Inleiding	45
4.2	De nodale taakstelling: onderdeel van Toezicht & Handhaving	45
4.2.1	Het programmteam	47
4.2.2	Tussen visie en uitvoering	49
4.2.3	Van nodaal naar integraal: over nodaal wordt niet meer gesproken	50

4.3	Drie onderzoeksobjecten	51
4.3.1	Deltawerken (D1)	51
4.3.2	Dienst Controle Infrastructuur Verkeer	52
4.3.3	Station Bijlmer ArenA (D3)	52
5	District 1: Deltawerken	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Het gebied	55
5.3	Analyse van breed naar verdiepend	56
5.3.1	Systeem- en straatinformatie: een ruw beeld	56
5.3.2	Systeeminformatie: beperken, verdiepen en ordenen leveren inzicht	57
5.3.3	Straatinformatie: van gevoel naar feiten dankzij meldkamergegevens	59
5.4	Van analyse naar aanpak	63
5.4.1	Speerpunt 1: het verzamelen van informatie over verdachten	63
5.4.2	Speerpunt 2: inzet spot- en lokauto en regulier opsporingsonderzoek	65
5.4.3	Speerpunt 3: preventie door ontanonimiseren	67
5.5	Resultaten	68
5.6	Bevindingen	72
6	Dienst Controle Infrastructuur Verkeer	75
6.1	Inleiding	75
6.2	DCIV in vogelvlucht	76
6.2.1	Organisatiestructuur	76
6.2.2	Werkwijze	79
6.2.3	Strategie	79
6.3	Intermezzo: Catch-scan, een kentekenleessysteem	81
6.3.1	Wat & Hoe	81
6.3.2	Wettelijk kader en borging kwaliteit en privacy	83
6.3.3	De mogelijkheden en randvoorwaarden	84
6.4	De praktijk: drie controles nader bekeken	86
6.4.1	Team Hoofdwegen: BCI-controlle	87
6.4.2	Team Waterwegen: controle REVACO	91
6.4.3	Team Openbaar Vervoer: combicontrolle	99
6.4.4	Resumerend	102
6.5	Controleopbrengsten	103
6.5.1	Te weinig data ter beschikking voor een duidelijk overzicht	103
6.5.2	Schematisch overzicht	103
6.6	Bevindingen en aandachtspunten	107

6.6.1	De mate van nodaliteit	107
6.6.2	Onderschatten bestaande werkcultuur	108
6.6.3	Belang van middelen en capaciteit	109
6.6.4	Afhankelijkheid van derden	109
7	District 3: Station Bijlmer Arena	111
7.1	Inleiding	111
7.2	Het gebied	112
7.2.1	Gebiedsgrootte en indeling	112
7.2.2	Van tuinstad naar smeltkroes	112
7.2.3	District 3: facts & figures	114
7.3	Objectieve en subjectieve veiligheid	115
7.3.1	Objectieve veiligheid	115
7.3.2	Subjectieve veiligheid	117
7.4	Inspanningen Wijkteam	119
7.5	De praktijk	120
7.5.1	De controle	121
7.5.2	De enquête	123
7.6	Bevindingen	127
7.6.1	De mate van nodaliteit	127
7.6.2	Afhankelijkheid van onbeïnvloedbare factor	127
7.6.3	Betrokkenheid van derden	128
7.6.4	Belang van professionele controles	128
 Deel 3: Conclusies		
8	De tussenbalans: pas op de plaats	133
8.1	Het nodale concept	134
8.2	Blokkades en aanknopingspunten: voor en bij de invoering	136
8.2.1	Nog voor de invoering: twijfels en debat	136
8.2.2	Invoeringsfase: 'the urgent before the important'	138
8.3	Drie onderzochte proeftuinen: een bevredigende, maar niet zo nodale tussenbalans	144
8.3.1	Algemene patronen	144
8.3.2	Deltawerken	145
8.3.3	DCIV	147
8.3.4	Station Bijlmer Arena	149
8.4	Aanbevelingen: verder met een nuchtere blik	150

Literatuur	159
Afkortingen	163
Bijlagen	165
1 Minimu Regiopolitie Amsterdam-Amstelland	165
2 Juridische grondslag	167
3 Controleformat	169

Voorwoord

Voor u ligt een onderzoeksrapport waarin het concept ‘nodale oriëntatie’ c.q. ‘nodaal werken’ door de politie centraal staat. Nodaal politiewerk c.q. nodale oriëntatie door de politie is een aanvulling op het welbekende gebiedsgebonden werken van de politie. Het kenmerkt zich door inspanningen op knooppunten in de infrastructuur waarlangs en waartussen zich een belangrijk deel van het maatschappelijke leven voltrekt. Dagelijks worden dergelijke knooppunten aangedaan door omvangrijke hoeveelheden personen, goederen, geld en informatie. De knooppunten oefenen – binnen het nodale denken – een grote aantrekkingskracht uit op ‘criminaliteit’. De knooppunten (*nodes*) vormen de ultieme gelegenheidsstructuren voor meer of minder georganiseerde en in een aantal gevallen ook grensoverschrijdende criminaliteit. Voor deze knooppunten bestaat in de meer klassieke oriëntatie van de politie geen aandacht. Met de nodale oriëntatie hoopt de Nederlandse politie hier verandering in aan te brengen. Kernbegrippen zijn daarbij het verhogen van de (subjectieve) pakken controlekans en het tegenhouden van ‘kwaadwillende elementen’.

Op verzoek van de korpsleiding van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en gefinancierd door het Programma Politie en Wetenschap heeft een team van onderzoekers zowel vanuit de theorie als vanuit de praktijk gekeken naar wat nodale oriëntatie nu eigenlijk inhoudt, wat het betekent voor de werkwijzen van de politie, hoe nodaal denken wordt vertaald naar de alledaagse praktijk en wat de (meer)opbrengsten van nodaal werken zijn.

Wij hadden dit onderzoek niet kunnen uitvoeren zonder de openhartige medewerking van diverse diensten en afdelingen binnen de politieregio Amsterdam-Amstelland. We hebben diverse diensten kunnen meedraaien, kunnen meekijken met controles en opleidingen, projectgroepvergaderingen bijgewoond en kennis kunnen nemen van diverse (informatie)bronnen. De personen die wij speciaal willen bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek worden genoemd op de colofonpagina van dit boek.

Het projectteam
Arnhem/Den Haag, 2009

Inleiding: op het nodale spoor

De zogeheten nodale oriëntatie van de politie wordt geïntroduceerd in *Politie in ontwikkeling* (2005). Het beoogt een versterking van de politiefunctie ten aanzien van de stromen van mensen, goederen, geld en informatie. Wat mensen en goederen betreft, gaat het om fysieke en geografische speerpunten van de politie en haar partners, namelijk toezicht en controle op de fysieke infrastructuur: (spoor)wegen, water en lucht. Het gaat meer in het bijzonder om controles op knooppunten, dus op en rondom stations, hoofdwegen, invalswegen en (lucht)havens. *Politie in ontwikkeling* spreekt van een geografische nodale oriëntatie. Het is de vraag of en hoe de korpsen hier precies invulling aan gaan geven.

Medio 2006 was die vraag het meest actueel in de politieregio Amsterdam-Amstelland. Dat korps wilde namelijk concreet aan de slag met het nodale concept bij een aantal pilots: proeftuinen genoemd. De projectleider van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland heeft het Programma Politie & Wetenschap gevraagd om de introductie van het nodale concept te volgen. Politie & Wetenschap heeft een voorstel van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en Bureau Beke, dat hierin voorziet, gehonoreerd.

De onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- Op basis van welke informatie worden nodale punten (infrastructurele knooppunten) en daarbinnen doel- en dadergroepen en delicten bepaald?
- Welke handvatten en aanknopingspunten biedt de nodale oriëntatie voor nieuwe of vernieuwde werkwijzen of (interventie)strategieën van de politie, al dan niet in samenwerking met relevante partners, in relatie tot welke fenomenen of taakvelden?
- Wat wil de regiopolitie op die knooppunten met toezicht en controle bereiken?

- Hoe geeft de regiopolitie vorm en inhoud aan controle en toezicht (wat is te beschouwen als 'kunst van controleren')? Met andere woorden: welke strategieën en modellen worden gehanteerd?
- In hoeverre worden deze strategieën al toegepast? Met welk oogmerk? Hoe zijn ze onderbouwd? En met welke zichtbare opbrengsten?
- Wat zijn de opbrengsten van de inzet op de nodale oriëntatie in de Amsterdamse situatie?
- In hoeverre ondersteunen gerealiseerde opbrengsten vooraf geformuleerde verwachtingen en hypothesen?
- Wat is al met al de toegevoegde waarde van het concept van nodale oriëntatie?

Wat volgt

Dit onderzoek telt drie delen. Het eerste deel is theoretisch van aard. Het beschrijft en analyseert het nodale concept en presenteert het onderzoek naar de pakkans of controlekans. Het tweede deel beschrijft de Amsterdamse nodale praktijk. Er wordt ingegaan op drie projecten of proeftuinen. Het derde deel, ten slotte, trekt conclusies.

Deel 1: Leerstukken

Politie op de infrastructuur

2.1 Inleiding

De ‘nodale oriëntatie’ werd geïntroduceerd in het in 2005 verschenen visie-document van de Raad van Hoofdcommissarissen: *Politie in ontwikkeling – Visie op de politiefunctie*. Al voor het eigenlijke verschijnen van dit document was de nieuwe oriëntatie onderwerp van felle kritiek. De Amsterdamse korpschef Bernard Welten – tevens voorzitter van de voor de visie verantwoordelijke projectgroep – liep tijdens een persconferentie en later in een televisie-interview vooruit op de geformuleerde visie en ontketende hiermee wat we met terugwerkende kracht wel kunnen typeren als de discussie over de ‘virtuele slotgracht’.¹ Volgens Welten diende de politie met behulp van snel voortschrijdende mogelijkheden van informatietechnologie, alsook de koppeling van informatiesystemen, in te spelen op de criminele ontwikkelingen van morgen. In het bijzonder door meer aandacht te besteden aan die plekken waarlangs zich dagelijks omvangrijke stromen mensen, goederen, geld en informatie bewegen. Deze knooppunten dienden volgens de korpschef en de andere leden van de projectgroep als het ware te worden ‘ontanonimiseerd’ door er te controleren op alles wat afwijkt van wat ‘normaal’ is. Niet in de laatste plaats vanwege actuele, ongewisse dreigingen als die van het internationale terrorisme.

De toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Alexander Pechtold keerde zich de dag daarop meteen publiekelijk tegen de ideeën van de Amsterdamse korpschef en bestempelde deze op voorhand als een ernstige aantasting van de privacy. De minister liet er in zijn reactie geen misverstand over bestaan waar het opwerpen van dergelijke maatregelen volgens hem uiteindelijk toe zou leiden: ‘Als je dit invoert, draai je het nooit meer terug. We moeten het niet gewoon gaan vinden dat zestien miljoen mensen permanent worden bespied en gecontroleerd’.² Ook de columnisten van de dagbladers grepen de uitspra-

¹ Nova, 21 juni 2005.

² de Volkskrant, 23 juni 2005

ken van Welten aan om tegen het opwerpen van een ‘virtuele slotgracht’ te fulmineren. Zo waren verwijzingen naar de onvolprezen – doch in dergelijk verband vaak te makkelijk aangehaalde – roman van George Orwell 1984 niet van de lucht: ‘Dit is niet meer Big Brother, dit is Giant Brother is Watching You’.³ De discussie bereikte een voorlopig hoogtepunt met de arrestatie van een gemeenteraadslid van Amsterdam Anders/De Groenen op 19 juli 2005. Raadslid Jupijn Haffmans deelde die dag flyers uit waarin hij opriep om ‘niet te wijken voor hoofdcommissaris ‘Big Brother’ Welten die het liefst een cordon om de stad zou leggen’.⁴ Hij vertegenwoordigde hiermee het standpunt van de lokale partij, die zich direct als een fel tegenstander van het idee van een ‘virtuele slotgracht’ betuigde. Hoewel de arrestatie volgens de politie Amsterdam-Amstelland uiteindelijk het gevolg was van een misverstand over het verspreiden van pamfletten, benadrukte de lokale partij dat de arrestatie de indruk bevestigde dat de vrijheid van mening steeds verder werd ingeperkt.⁵

Er werd zo fel gereageerd omdat de discussie niet zozeer over de nieuwe oriëntatie ging, als wel over een veel breder maatschappelijk vraagstuk, namelijk over hoe de bescherming van de samenleving tegen het hedendaagse terrorisme versus de bescherming tegen de – gepercipieerde – ‘uitwassen’ van terrorismebestrijding zich tot elkaar zouden moeten verhouden. De verbreding van het debat blijkt onder meer uit een citaat dat later verscheen in de *Volkskrant*: ‘In de strijd tegen het internationaal terrorisme offeren we onze privacy met liefde op. Dat zou nog op een rationele uitruil van privésfeer versus lijfsbehoud kunnen lijken, maar het probleem zit intussen dieper: privacy is zélf een probleem geworden. De Amsterdamse korpschef Welten drukte die gedachte kernachtig uit: “Privacy is de schuilplaats van het kwaad”.’⁶

Hoewel het voor de deelnemers aan de discussie kennelijk evident was welke effecten de ‘virtuele slotgracht’ van Welten teweeg zou brengen, blijven er als het gaat om de nieuwe oriëntatie van de Nederlandse politie veel vragen onbeantwoord. Want wat wordt er nu eigenlijk precies bedoeld met nodale oriëntatie? En tegen welke actuele maatschappelijke ontwikkelingen moet de introductie van het begrip worden gezien? Waarin wijkt de ogenschijnlijk nieuwe oriëntatie af van reeds bestaande werkwijzen en waarin niet? Welke

3 Carel Peeters in *Vrij Nederland*, 2 juli 2005.

4 *De Telegraaf*, 20 juli 2005.

5 *ibid.*

6 *de Volkskrant*, 28 januari 2006.

algemene knelpunten ontwaren we als we het concept vertalen naar de Nederlandse politiepraktijk? Wat is er überhaupt bekend over de effectiviteit van gerichte, geografische controles op het gedrag van burgers?

2.2 Nodaal: nieuwe oriëntatie van de Nederlandse politie

De nieuwe nodale oriëntatie van de Nederlandse politie werd – zoals aangegeven – in 2005 door de Raad van Hoofddcommissarissen (RvHC) geïntroduceerd in het visiedocument *Politie in ontwikkeling*. De oriëntatie betreft een volgens de Raad noodzakelijke aanvulling op het van oudsher gebiedsgeoriënteerde politiewerk. Nodaal politiewerk richt de inspanningen daarentegen op knooppunten in de infrastructuur, waarlangs en waartussen zich een belangrijk deel van het maatschappelijk leven voltrekt. Dagelijks worden deze knooppunten aangedaan door omvangrijke hoeveelheden personen, goederen, geld en informatie. De knooppunten oefenen zodoende volgens de Raad een grote aantrekkingskracht uit op ‘het kwaad’. Zij vormen, gegeven hun wezenskenmerken, de ultieme gelegenheidsstructuren voor de meer of minder georganiseerde en in veel gevallen ook grensoverschrijdende criminaliteit. Echter, voor deze knooppunten bestaat in de meer klassieke oriëntatie van de politie geen aandacht. Met de nodale oriëntatie hoopt de Nederlandse politie hier verandering in aan te brengen.

De behoefte aan deze nieuwe oriëntatie is volgens *Politie in ontwikkeling* apert. Als gevolg van een aantal min of meer samenhangende ontwikkelingen heeft onze maatschappij – aldus de hoofdcommissarissen – de laatste decennia een ingrijpende gedaanteverandering ondergaan. De belangrijkste stuwende kracht achter dit veranderingsproces is volgens hen de voortschrijdende – en schijnbaar voortdurend in snelheid toenemende – technologische ontwikkeling. Onder invloed van voorheen onbestaande technologische toepassingen zijn de snelheid, intensiteit en kwantiteit van communicatie en mobiliteit op ongekende wijze toegenomen – zeker vanuit een meer historisch perspectief bezien. De betekenis van klassieke, ‘begrenzende’ factoren zoals afstand en tijd is hierdoor, zoals we verderop meer uitgebreid kunnen lezen, sterk afgenomen. Tegelijkertijd is als gevolg hiervan de onderlinge verwevenheid en – wellicht paradoxaal – de onderlinge afhankelijkheid in en van postindustriële samenlevingen als de onze verder toegenomen.

Met haar analyse van recente maatschappelijke veranderingen, toont de RvHC zich vooral schatplichtig aan een aantal sociologen die de gevolgen van

de technologische ontwikkeling voor de sociale structuur tracht te duiden en te verklaren. Hun inspanningen richten zich populair gezien op het ontrafelen van de consequenties van ‘globaliseringprocessen’ – die zich maar lastig laten afbakenen en veelal helemaal niet gemakkelijk laten conceptualiseren. Meer specifiek, geven de hoofdcommissarissen te kennen dat zij zich hebben laten inspireren door theorievorming over de informatiesamenleving.⁷ Verderop zal daarom aandacht worden besteed aan een van de adepten – zo niet de belangrijkste adept – van de informatiesamenleving: de Spaanse socioloog Manuel Castells. Hier volstaan we met aandacht voor een centraal begrippenpaar uit het werk van Castells: de *space of places* en de *space of flows*.

In het visiedocument dient dit begrippenpaar feitelijk als ophanging voor de nodale oriëntatie. In essentie luidt de betekenis van de beide *spaces* als volgt. Waar maatschappijen zich in het verleden kenmerkten door een zekere geografische geslotenheid – of zo men wil relatieve afzondering –, is dit tegenwoordig allang niet meer het geval. Maatschappelijk verkeer is niet langer gebonden aan geografische beperkingen en hierdoor is er een ongekennde mobiliteit van personen, goederen, geld en informatie ontstaan. Zo is er naast de vanuit historisch perspectief gezien dominante *space of places* een steeds dominantere geografie van ‘stromen’ oftewel *space of flows* ontstaan. Politie in ontwikkeling spreekt in dit verband over de opkomst van een ‘stromenland’. Hiermee is niet zozeer gezegd dat het belang van fysieke, geografische locaties is afgenomen, maar vooral dat er een uitbreiding heeft plaatsgevonden met een meer dynamische, meer diffuse en volgens Castells ook meer virtuele geografie van stromen.

Toch legt de *space of places* het volgens de RvHC in toenemende mate af tegen de *space of flows*. Door de van oudsher sterk plaatsgebonden oriëntatie is de leefruimte in ‘stromenland’ steeds sterker het karakter van (on)veiligheid gaan bepalen.⁸ Met andere woorden, de oorspronkelijke oriëntatie van het politiebestedel divergeert met de hedendaagse geografische verschijningsvormen van criminaliteit. Het is dan ook met ogenschijnlijke nostalgie dat de RvHC constateert dat vroegere barrières tegen onveiligheid (zoals slotgrachten en stadswallen), en fysiek-geografische beperkingen (zeeën, rivieren, gebergten en dergelijke), zijn komen te vervallen waardoor er volgens Politie in ontwikkeling een ‘ongecontroleerde buitenwereld’ is ontstaan.⁹ Als bijkomend nadeel

⁷ RvHC, 2005, p.85.

⁸ *ibid.*, p.15-16.

⁹ *ibid.*, p.84.

benoemt de RvHC in dit verband de gezagsconsequenties van toegenomen ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit. Immers, als logisch gevolg van de hier geschetste ontwikkeling – de toegenomen verwevenheid van lokale, interlokale en nationale veiligheid¹⁰ – loopt ook het gezag van de politie niet langer synchroon met de gebiedsoverschrijdende realiteit.

Politie in ontwikkeling ontwaart kansen. Het op zijn minst gedeeltelijk verleggen van de aandacht van plaatsen naar stromen biedt aanknopingspunten voor criminaliteitsbestrijding, zo wordt geredeneerd.¹¹ Meer in het bijzonder ligt het aangrijpingspunt van de politie ‘daar waar de stromen over de infrastructuur samenkomen. Dat is het geval op de knooppunten van infrastructurele netwerken, de *nodes*. Op deze knooppunten kan de politie controles uitoefenen op mensen, goederen, geld en informatie, gericht op het identificeren van potentiële en actuele bedreigingen van veiligheid’.¹² De politie beschrijft haar toegevoegde waarde in dit verband als één die stoelt op het verbinden van verschillende schaalniveaus en functionaliteiten, zowel vanuit functioneel als vanuit territoriaal opzicht.¹³ Meer concreet wil *Politie in ontwikkeling* inspanningen leveren op vier nodale niveaus:¹⁴

- intrastedelijke infrastructuur (bijvoorbeeld doorgaande routes in de stad);
- interstedelijke infrastructuur (weg-, water- en railverbindingen);
- internationale infrastructuur (het Europees verbindingennet, internationaal luchtverkeer, havens);
- virtuele netwerken (bijvoorbeeld computernetwerken).

Waar het vervolgens gaat om het concrete handelingsrepertoire, wordt duidelijk dat het in de visie van de RvHC op deze knooppunten mogelijk moet zijn op basis van relatief zware bevoegdheden relatief streng op te treden.¹⁵ Min of meer routinematige controles dienen zich in deze visie te richten op het ‘ont-anonimiseren van het kwaad’ en moeten in intensiteit toenemen, naarmate het schaalniveau van de infrastructuur hoger is.¹⁶ Een van de belangrijkste

10 *ibid.*, p.11.

11 *ibid.*, p.15-16.

12 *ibid.*, p.16.

13 *ibid.*, p.52.

14 *ibid.*, p.16.

15 *ibid.*, p.16.

16 *ibid.*, p.83.

achterliggende doelen van deze focus en werkwijze betreft het (her)stellen van materiële en virtuele grenzen. In de perceptie van de RvHC is het gebruik van zwaardere bevoegdheden en intensieve controleacties in het licht van dit strategische doel zeker gepermitteerd. Sterker nog, in *Politie in ontwikkeling* valt zelfs te lezen dat deze werkwijze moet worden opgevat als ‘wisselgeld voor het sociale contract’.¹⁷

Naast het benoemen van geografische aandachtgebieden, strategische doelen en het ontvouwen van een werkwijze op hoofdlijnen, wordt de nodale oriëntatie in het visiedocument nog verder geoperationaliseerd. Uitgaande van de beschrijving van het ‘operationeel concept’ komen we vervolgens tot dertien variabelen voor nodaal politiewerk (zie kader).

Kenmerken waaraan nodaal politiewerk zou moeten voldoen

- Focus op stromen: mensen, goederen, geld of informatie
- Focus op infrastructuur: intrastedelijk, interstedelijk, internationaal of virtueel (bijvoorbeeld computernetwerken)
- Focus op infrastructurele ‘nodes’: knoop- en kruispunten, dus plaatsen waar de verschillende stromen bijeenkomen
- Het bereiken van indirecte, positieve effecten op woongebieden
- Het vergroten van de mogelijkheden tot interregionale en nationale samenwerking
- Het verbeteren en beter benutten van de samenwerking met niet-politiële opsporingsdiensten
- De controles richten zich op ontanonimiseren, identificeren, ont-mobiliseren en tegenhouden
- Het realiseren van een toenemende intensiteit van controles op plaatsen met een hoge infrastructurele dichtheid
- Controles op basis van informatie, kennis en analyse
- Gerichtheid op groepen en personen in plaats van op delicten
- Het organiseren van minder specialistische (een bepaald delict of een bepaalde categorie) en dus meer generalistische controles, die zijn gericht op verschillende groepen en personen. Daarbij worden relatief zware bevoegdheden ingezet. Dit houdt onder meer in dat veel voorgenomen controles in meer of mindere mate selectief zullen zijn en gericht op personen die niet als verdachte kunnen worden aangemerkt
- Toenemend gebruik technologische mogelijkheden bij controles
- Het invoeren van routinematige (frequente) vormen van controles

2.3 Operationalisering van nodaliteit: naar een minder starre begripsopvatting?

De hiervoor geschetste presentatie en interpretatie van de nieuwe politiefunctie zijn theoretisch. Ook is zij ten opzichte van bestaande, vergelijkbare of verwante initiatieven enigszins star te noemen. Wat bepaalt immers momenteel de mate van nodaliteit? Is een werkwijze of initiatief nodaal wanneer er zoveel mogelijk wordt voldaan aan de dertien variabelen voor nodaliteit? Of is er al sprake van een nodale oriëntatie wanneer een werkwijze of initiatief scoort op slechts een gering aantal of wellicht zelfs maar één van de variabelen?

In dat opzicht is de recente studie van het *Center for Public Innovation* (2006) van de Erasmus Universiteit Rotterdam een stap in de richting van de operationalisering. Behalve dat de onderzoekers 'bouwstenen voor een beleidstheorie' proberen aan te reiken, richten zij de aandacht op bestaande werkwijzen die een zekere mate van nodaliteit in zich dragen. Of zoals de onderzoekers het formuleren: '(we) willen vooral kijken naar de manifestaties van de nodale oriëntatie van de bestaande praktijk van de politie en daarbuiten'.¹⁸ Dit wint aan belang vanwege de wel erg abstracte begripsbepaling van de Raad van Hoofddcommissarissen. Mede ook omdat de concrete toepassing en doorontwikkeling van de werkwijze alsmede de achterliggende beleidstheorie in de praktijk een nadrukkelijk incrementeel proces zal vormen. De onderzoekers beschouwen de nodale oriëntatie dus ook niet zozeer als een 'politie-innovatie' maar veeleer als een reeds gevestigde en zich verder ontwikkelende praktijk.¹⁹

Bekkers, Van Sluis en Siep concluderen dat de nodale oriëntatie meerwaarde heeft voor de Nederlandse politie.²⁰ Vooral omdat de Nederlandse politie een 'strategic fit' teweegbrengt tussen haar taken en ingrijpende veranderingen in haar omgeving.²¹ Een strategische aanpassing die, aldus de onderzoekers, al geruime tijd geleden door veel criminele en terroristische organisaties is gemaakt. De belangrijkste waarde van het concept is volgens Bekkers, Van Sluis en Siep strategisch van aard. Nodale oriëntatie biedt een strategisch per-

17 *ibid.*, p.87.

18 Bekkers, Van Sluis & Siep 2006, p.12.

19 *ibid.*, p.104.

20 *ibid.*, p. 103.

21 *ibid.*, p. 104.

spectief om nieuwe ontwikkelingen te vangen en bovendien van richting te voorzien.

Op basis van hun empirische verkenning van een beperkt aantal politieke en niet-politieke werkwijzen met een min of meer nodale oriëntatie – waaronder die van de Douane in de Rotterdamse haven, de Schiphol Group en het Korps Landelijke Politiediensten – komen Bekkers, Van Sluis en Siep tot een selectie van relevante, in de praktijk ontwikkelde inzichten. Aan het eind van hun studie trachten de onderzoekers de nodale oriëntatie te operationaliseren.

Dit doen ze in de eerste plaats door de in *Politie in ontwikkeling* geïdentificeerde stromen uit te breiden met de stroom ‘energie’ (gas, water en elektriciteit en dan vooral de distributie ervan) en door de stroom ‘informatie’ te complementeren met ‘communicatie’. In de tweede plaats maken de onderzoekers duidelijk dat iedere infrastructuur en ‘stroom’ eigen kenmerken heeft met aperte gevolgen voor de invulling van de werkwijze. Meer specifiek duiden de onderzoekers hiermee op twee mogelijke werkwijzen: het inzetten op knooppunten en het meevoeren op stromen. In de derde plaats stellen ze vast dat het vertrekpunt van nodaal politiewerk een gedegen analyse van de criminaliteit op de knooppunten en/of stromen inhoudt, of liever gezegd *intelligence led* is. In de vierde plaats poneren ze dat nodaal politiewerk een risicoanalyse vereist om afwegingen te kunnen maken en daarmee richting te kunnen geven aan de inspanningen. En ten slotte, in de vijfde plaats, constateren ze dat samenwerking met andere, niet-politieke en soms ook private partners onontbeerlijk zal zijn. Zowel vanwege de voordelen van samenwerking als vanwege de realiteit van verschillende actoren die elk vanuit een eigen mandaat op of nabij een stroom- of knooppunt aanwezig zijn.²²

2.4 Operationalisering nodale oriëntatie: voorzienbare vraagstukken

De nodale oriëntatie wordt in *Politie in ontwikkeling* impliciet gekenschetst als een nieuwe kerntaak van de Nederlandse politie.²³ Voordat de benadering kan uitgroeien tot een daadwerkelijke kerntaak, dient de oriëntatie werkenderwijs (verder) te worden geoperationaliseerd en dient een aantal knelpunten nog te worden geadresseerd. In deze paragraaf staan we bij een aantal voorlopige vraag-

²² *ibid.*, p. 107-114.

²³ Van der Torre et al., 2007

stukken stil. Enkele punten zijn vraagpunten geworden. Van andere werd in 2006 gedacht dat dat nog zou gebeuren.

Behoeftte aan nadere afbakening

Momenteel is er naast de duiding van 'infrastructurele knooppunten' geen nadere afbakening voorhanden. Hoewel hiermee niet is gezegd dat deze er koste wat het kost moet komen, gaan er wel geluiden op over de wenselijkheid hiervan. Vooralsnog behelst de werkwijze namelijk alle infrastructuurele knooppunten, alle stromen hiertussen, alle mogelijke typen delicten en alle mogelijke typen controles. Het verdient daarom aanbeveling om de werkwijze nader te specificeren, al was het alleen maar om te kunnen duiden waarin de nodale oriëntatie afwijkt van de dagelijkse gang van zaken.

Duidelijkheid over de bevoegdheden en instrumenten

In haar huidige opzet kenmerkt de oriëntatie zich (in theorie) door de inzet van zwaardere bevoegdheden op de infrastructuur. Maar wat behelzen nu precies deze zwaardere bevoegdheden en waarin wijken zij af van het reeds beschikbare instrumentarium? Met andere woorden, wat is er momenteel mogelijk en wat zou er in het licht van de nieuwe werkwijze mogelijk moeten zijn? Is hiertoe een uitbreiding van het bestaande instrumentarium wenselijk, of zelfs noodzakelijk? Voorts lijkt het er momenteel op dat de nodale oriëntatie vooral gestalte krijgt met behulp van het klassieke controle- en toezicht-instrumentarium. Het is dan de vraag in hoeverre de nodale werkwijze verschilt van bijvoorbeeld reguliere verkeerscontroles of preventief fouilleren.

Duidelijkheid over informatie-uitwisseling

Een ander kernelement van de nieuwe benadering betreft het delen van (grote hoeveelheden) informatie met partners. Dit roept vragen op. Ten eerste is er de vraag welke mogelijkheden en beperkingen er zijn bij het delen van informatie of bij het koppelen van informatiesystemen met niet-politiediensten. Deze vraag is vooral relevant vanwege privacyaspecten. In de tweede plaats is het delen van informatie binnen de eigen kolom vanzelfsprekend alleen mogelijk, wanneer de organisatie hier voldoende op is toegerust. Nu zijn er weliswaar allerlei initiatieven gaande om bijvoorbeeld de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen de korpsen te verbeteren, maar in hoeverre deze ontwikkelingen aansluiten bij de specifieke informatiebehoefte van de nodale werkwijze blijft ongewis. Daarnaast speelt in dit verband ook in hoeverre de politieorganisatie is toegerust om de technologische mogelijkheden op het ge-

bied van informatiehuishouding te gelde te maken. In het verlengde hiervan ligt tevens het risico van *information overload* op de loer.

Zicht op privacygevoelige aspecten van de nieuwe werkwijze

Refererend aan de initiële discussie rond de nieuwe werkwijze is op voorhand duidelijk dat de nodale werkwijze privacygevoeligheden met zich meebrengt. Allereerst vanwege de bovengenoemde wensen met betrekking tot de inzet van zwaardere bevoegdheden en informatiedeling. Maar vooral ook met het oog op de daadwerkelijke controlemogelijkheden. Nodaal neigt in dit verband naar de op meer plekken binnen de strafrechtsketen zichtbare verschuiving naar het tegengaan van risico's. Het leidt echter weinig twijfel dat een dergelijke verschuiving zich moeilijk verhoudt tot de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de waarborging van fundamentele rechten. Het gaat dan vooral om de kritiek op *Politie in ontwikkeling*, zoals geuit door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) in haar brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 augustus 2005. Het CBP spreekt haar zorgen uit over:

- de onmogelijkheid van het daadwerkelijk ontanonimiseren van burgers;
- het volgen van burgers zonder rechtvaardiging;
- het ontbreken van de noodzaak voor een stelselmatige inbreuk op de privacy;
- het vervagen van grenzen tussen verdachten en niet-verdachten en het oplossen van de demarcaties tussen opsporings- en controlebevoegdheden.

Wat hieruit blijkt, is dat juist de geambieerde verschuiving van de aandacht van verdachte personen naar groepen op zijn zachtst gezegd tegenwerpingen oplevert.

Zicht op de gevolgen van deze werkwijze voor de bestaande gezagsstructuur

Vanwege de bredere geografische focus van de nodale oriëntatie vormt de nieuwe werkwijze een bron van gezagsonduidelijkheden en mogelijk zelfs conflicten.²⁴ De huidige gezagsstructuur is tenslotte lokaal, terwijl de nodale werkwijze translokaal, regionaal, nationaal of zelfs internationaal kan zijn. Dit noopt er dan ook toe om de gezagsmatige consequenties van de nieuwe

²⁴ Toonen 2005

oriëntatie nader te doordenken om zo te komen tot een werkwijze met adequate bestuurlijke en justitiële dekking en controle.

Meer duidelijkheid over de effecten van nodaal politiewerk

Een belangrijke notie van *Politie in ontwikkeling* is dat de nodale oriëntatie indirect positieve effecten zal sorteren op woongebieden. In dit idee ligt de verwachting besloten dat het richten van inspanningen op de infrastructuur algemeen positieve effecten heeft. Met andere woorden, door criminaliteitsbestrijding op de infrastructuur te versterken, worden uiteindelijk ook de woongebieden veiliger. Hoewel het natuurlijk prachtig zou zijn wanneer nodaal politiewerk een dergelijk effect teweegbrengt, roept deze verwachting een belangrijk strategisch vraagstuk op: wat zijn de verwachte effecten van de nodale werkwijze? Er zullen hierbij meteen twijfels ontstaan over het vermeende positieve verband tussen het terugdringen van criminaliteit op knooppunten en de veiligheid in de wijken. Hoe zit het immers met verspreidingseffecten? Verplaatst criminaliteit op de infrastructuur zich louter langs de infrastructuur? Of valt te verwachten dat nodale criminaliteitsbestrijding juist zal leiden tot een verplaatsing van een deel van het probleem naar de woongebieden?

De zes in deze paragraaf beschreven uitdagingen maken duidelijk dat de nodale oriëntatie veel vragen oproept. De enige wijze om vraagtekens weg te nemen, is waarschijnlijk incrementeel van aard: dus stap voor stap. Te meer omdat er ook binnen de Raad van Hoofdcommissarissen bedenkingen of reserveringen bestaan of bestonden over de waarde en het nut van 'het nodale'. Veel politiechefs hebben hun handen al meer dan vol aan de uitvoering van de klassieke kerntaken, waardoor het hoofd van velen niet (bij voorbaat) staat naar ingewikkelde vernieuwingen. De Nederlandse politie moet daarom kunnen anticiperen op tegenkrachten of kritische vragen binnen en rondom het politieveld over een vooralsnog in hoge mate onuitgewerkte nodale werkwijze. De politie kan deze vragen rondom het nieuwe concept echter pas beantwoorden door het gedoseerd in de praktijk te brengen.

2.5 Over netwerken, nodes en stromen

‘A new world is taking shape at this turn of the millennium.’²⁵

‘Nodaal’ is een leenwoord uit het Engels. Het Engelse woord *node* betekent zoveel als ‘knooppunt’. De projectgroep Visie op de politiefunctie heeft het begrip ontleend aan de (cultuur)sociologie. Meer in het bijzonder is zij schatplichtig aan het werk van sociologen die zich de afgelopen jaren toelegden op het duiden van de toenemende onderlinge afhankelijkheid op aarde – beter bekend als globalisering – en de gevolgen hiervan voor de sociale structuur en de sociale verhoudingen. De projectgroep was klaarblijkelijk met name onder de indruk van de intellectuele verrichtingen van de Catalaanse socioloog Manuel Castells (1942) en zijn in de jaren negentig gepubliceerde driedelige magnum opus: *The Information Age: Economy, Society and Culture* (*The Rise of the Network Society* (1996), *The Power of Identity* (1997) en *End of Millenium* (1998).

In dit omvangrijke drieluik duidt Castells een aantal van de prominentste hedendaagse sociologische ontwikkelingen aan de hand van het ‘informatie-paradigma’ in een tijdvak dat hij beschrijft als ‘het informatietijdperk’. Volgens de socioloog bevindt de wereld zich als gevolg van de voortschrijdende (informatie)technologische revolutie in een fundamentele, voortdurend versnellende transformatie. Een van de belangrijkste kenmerken van deze transformatie is de verandering van de aard en betekenis van ruimte en tijd: die raken in toenemende mate gecompriëerd, waardoor de mondiale afstanden in ruimte en tijd steeds verder afnemen.²⁶

Het begrip ‘netwerk’ neemt een centrale plaats in. Castells gebruikt dit namelijk als attenderend concept voor de fundamentele gedaanteverandering die samenlevingen volgens hem ondergaan. Hij meent dat we de afgelopen decennia getuige zijn geweest van de opkomst van de ‘netwerksamenleving’ (*network society*). Castells betoogt dat de sociale structuur en de sociale verhoudingen in toenemende mate gestalte krijgen in de vorm van netwerken. Met alle gevolgen van dien:

²⁵ Manuel Castells, 1998, p. 367.

²⁶ Castells, 1996, p. 376.

‘Networks constitute the new social morphology of our societies, and the diffusion of networking logic substantially modifies the operation and outcomes in processes of production, experience, power & culture.’²⁷

In de *network society* zijn tijd en ruimte, zoals gezegd, niet langer bepalend voor de maatschappelijke verhoudingen, maar zijn ‘functies’ en ‘processen’ de sociale verhoudingen langzamerhand gaan domineren.²⁸ Met het wegvallen van oude begrenzingsen is de mondiale samenleving feitelijk veranderd in een netwerk van netwerken, dat knooppunten (nodes) waar ook ter wereld op basis van functionele of procesmatige overeenkomsten met elkaar verbindt. Een ontwikkeling die ertoe leidt dat netwerken complexe en blijvende connecties produceren, door ruimte en tijd heen, tussen mensen en tussen dingen.²⁹

Castells benadrukt daarbij expliciet de flexibiliteit van deze eigentijdse ontwikkeling. Volgens hem vormen netwerken nadrukkelijk open structuren, die eindeloos kunnen expanderen. Voorts gaat hij ervan uit dat deze netwerken een in principe ongelimiteerde hoeveelheid knooppunten kunnen opslokken, zolang deze knooppunten maar gebruikmaken van dezelfde communicatiecodes.³⁰

Tussen de knooppunten vindt voortdurende interactie plaats. Deze vallen volgens de wetenschapper het beste te typeren als semipermanente stromen – oftewel *flows* – van informatie en geld, maar evengoed als stromen van goederen of mensen. Het is vooral ook hierin dat de netwerksamenleving zich onderscheidt van haar voorganger(s). Er heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van een *space of places*, begrensd door ruimte en tijd, naar een virtuele, tijdloze *space of flows*:

‘(space of flows) refer to the system of exchanges of information, capital, and power that structures the basic processes of societies, economies, and states between different localities regardless of localization. I call it ‘space’ because it does not have a spatial materiality. The directional centres located in a few, selected localities; the telecommunication system, dependent upon telecommunication facilities and services that are unevenly distribu-

27 *ibid.*, p. 469.

28 Castells, 1996, p. 469.

29 Castells 1992, p. 34.

30 *idem* 1996, p. 471.

ted in space; the advanced transportation system, that makes nodal points dependent from major airports and airline services, from freeway systems, from high speed trains, the security systems necessary to the protection of such directional spaces surrounded by a partially hostile world.’³¹

2.6 Een conceptuele kloof tussen Castells en Politie in ontwikkeling

In het bovenstaande citaat herkennen we feitelijk de contouren van de nieuwe nodale oriëntatie van de Nederlandse politie. De projectgroep Visie op de politiefunctie heeft een aantal voor de samenleving voorname ontwikkelingen willen duiden aan de hand van de theorie van de netwerksamenleving van Castells. De nadruk lag daarbij op de effecten van een steeds grotere flexibiliteit, snelheid en mobiliteit van het maatschappelijk verkeer, dat langs (infrastructurele) knooppunten in de samenleving stroomt: de *flows* tussen de *nodes*. Het achterliggende idee hiervan is dat de vroegere politiefunctie te weinig oog had voor deze knooppunten van maatschappelijk verkeer, die steeds omvangrijker en belangrijker zijn geworden – vooral ook omdat zij nadrukkelijk buiten de klassieke lokale oriëntatie van de politie vallen.

De operationalisering van Castells’ netwerksamenleving door de projectgroep wijkt echter op een aantal belangrijke aspecten af van de moederidee. In de eerste plaats omdat de vertaling meer ‘micro’ te noemen is. Feitelijk is de benadering gericht op knooppunten binnen knooppunten en dan ook nog eens op een specifieke categorie, te weten infrastructurale knooppunten. In tegenstelling tot de netwerken en *nodes* van de Catalaanse socioloog zijn die waar de Nederlandse politie zich op richt niet meteen transnationaal, maar in belangrijke mate translokaal. Daarnaast is de benadering van de Raad van Hoofddcommissarissen eerder fysiek dan virtueel te noemen. De focus ligt primair op de *fysieke stromen* (mensen en goederen), en niet op de *digitale stromen* (financiën, communicatie en/of informatie). Tevens lijkt de benadering in belangrijke mate te zijn losgekoppeld van de meer sociaal-economische benadering van Castells. *Politie in ontwikkeling* richt de aandacht immers primair op het tegengaan van normafwijkend gedrag, dat als het ware wordt uitgelokt door de anonimiteit die zou heersen op de infrastructurale knooppunten waarlangs het maatschappelijke verkeer zich voltrekt.

³¹ idem 1992, p. 15-16.

De nodale oriëntatie lijkt daarmee vooral een (trans)lokale netwerkbenadering van deviant gedrag op en langs infrastructurele knooppunten, terwijl de *nodes* van Castells deel uitmaken van wereldomspannende sociale, economische of politieke netwerken, die bepalend zijn geworden voor de hedendaagse sociale structuur. Het duiden van de overeenkomsten en verschillen tussen het meer abstracte sociologische concept enerzijds en de operationalisatie ten behoeve van de politiepraktijk anderzijds is overigens niet bedoeld om normatieve uitspraken te doen over de toepasbaarheid van de nodale oriëntatie. Het is wel reeds mogelijk om op voorhand – dus voor de invoering of de analyse daarvan – te constateren hoe groot het gat is tussen deze twee tegenpolen. Aan de ene kant de op macroniveau denkende cultuursocioloog die mondiale verschijnselen probeert te duiden en te analyseren. Aan de andere kant een publieke frontlijnorganisatie (de politie) die zich op basis van het strafrecht van oudsher toelegt op het optreden in omstandigheden met concrete problemen (criminaliteit, overlast, enzovoort) en die optreedt tegen individuen of ten behoeve van individuen met een hulpvraag.

2.7 Wat is er nu precies nieuw aan nodaal?

In hoeverre vormt de nodale oriëntatie een werkelijk nieuwe oriëntatie van de Nederlandse Politie? Er zijn toch immers reeds gespecialiseerde functionele diensten van het Korps Landelijke Politiediensten die zich primair richten op water, spoor en snelweg? En zijn hun collega's van de dienst Nationale Recherche er niet om zware en ideologisch geïnspireerde criminaliteit met een transnationaal karakter te bestrijden? Daarnaast investeert ieder regionaal korps in het tegengaan van overtredingen van de Wegenverkeerswet en vindt er vanuit de regio meer of minder gerichte surveillance plaats op knooppunten. Bovendien werken andere, niet-politiële actoren van publieke en private aard reeds langer nodaal.

Meer specifiek werken de korpsen volgens principes van informatiegerichte opsporing (IGO) en informatiegestuurde politie (IGP). In dat verband rijst de vraag in hoeverre de nodale oriëntatie afwijkt van bijvoorbeeld een werkwijze als *hot spot policing*. Met andere woorden: waarin onderscheidt de nieuwe oriëntatie zich nu eigenlijk? Laten we om deze vraag te kunnen beantwoorden wat langer stilstaan bij de hotspotbenadering.

Hot spot policing

Hot spot policing is inmiddels geruime tijd in zwang. Met name in Angelsaksische landen zoals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië wordt deze werkwijze op grote schaal toegepast. Met betrekking tot de betekenis van hotspots zijn criminologen het er over het algemeen over eens dat het om geografische clusters van criminaliteit gaat.³² Raken we echter aan de meer concrete invulling van deze clusters, dan bestaan er nogal wat interpretatiemogelijkheden c.q. variabelen. Het gaat om verschillen:

- in het aggregatieniveau (van plein, tot straat tot wijk);
- in de relevante delicttypen (drugs-, alcohol-, verkeers-, wapen-, vermogens-, zedendelicten);
- tussen de interventies op hotspots (regelmatige surveillance, controles, permanente aanwezigheid);
- wat betreft de relatieve aandacht voor objectieve of subjectieve veiligheid;
- in de aard en ligging van de brandpunten.

Kortom, het ene brandpunt is het andere niet. Desondanks lijkt het wetenschappelijke bewijs dat momenteel voorhanden is erop te duiden dat *hot spot policing* een waardevolle aanvulling vormt op de reeds bestaande politieke werkwijzen :

‘A National Academy of Science panel (Committee to review research, 2004) concluded that the strongest evidence presently available in support of any policing approach is found for hot spots policing: studies that focused on crime hot spots provide the strongest empirical evidence of police effectiveness that is now available. On the basis of a series of randomized experimental studies, we conclude that the practice described a shot-spots policing is effective in reducing crime and disorder and can achieve these reductions without significant displacement of crime control benefits.’³³

Naast het feit dat verschillende criminologische onderzoeken de effectiviteit van de methodiek lijken te onderschrijven, biedt de werkwijze een aantal aanvullende voordelen. Ten eerste erkent de werkwijze dat misdaad geen wille-

³² Brimicombe 2004, p. 1.

³³ Weisburd en Braga, 2006, p. 232.

keurig gegeven is, maar patronen kent.³⁴ In de tweede plaats levert de focus op andere variabelen dan strikt de kenmerken van daders een voordeel op. Het gaat immers om geografische clusters.³⁵ Een derde voordeel is de vrij optimale allocatie van relatief schaarse hulpbronnen en het daarmee samenhangende benodigde inzicht in de aard, kwantiteit en mogelijk zelfs oorzaken van de verschijningsvorm.³⁶ Ten slotte kunnen er op basis van een goed onderhouden systeem van informatiehuishouding mogelijk voorspellingen worden gedaan over verwachte trends en ontwikkelingen.³⁷

Daar staat evenwel tegenover dat er weinig bekend is over de daadwerkelijke effecten van deze werkwijze. Wellicht nog het belangrijkste twistpunt vormt in dit geval de mogelijke verspreidingseffecten van de hotspotbenadering. Zo zouden verspreidingseffecten in de meeste onderzoeken niet of onvoldoende worden gemeten,³⁸ ofschoon de minder sceptische criminologen vaststellen dat er weliswaar sprake kan zijn van verspreidingseffecten, maar dat de criminaliteit in absolute zin daalt.³⁹

Daarnaast is er volgens sceptici nog slechts zeer beperkt zicht op de effecten van de verschillende interventiemogelijkheden⁴⁰ en zouden de gehanteerde interventiemogelijkheden, in tegenstelling tot de werkwijze, niets nieuws brengen:

‘Hot spots policing, in practice, is like old wine in new bottles. Police continue to do what they do best – undercover and visible enforcement activities – but with greater efficiency and focus on specific locations.’⁴¹

Daarbij wijzen sceptici nog op de negatieve bijeffecten van deze wijze van politiewerk. Zo zou het aanwijzen van brandpunten op zichzelf al stigmatiserend werken voor een gemeenschap,⁴² kan de sociale cohesie als gevolg van de ge-

34 Schubert, 2004, p. 2.

35 Weisburd en Braga, 2006, p. 228.

36 Schubert, 2004, p. 2-5.

37 Block & Block, 1995, p. 4.

38 Weisburd en Braga, 2006, p. 253.

39 Billante, 2003, p. 5-6.

40 Weisburd, Braga et al., 2006, p. 234.

41 *ibid.*, p. 245.

42 *ibid.*, p. 252.

richte werkwijze negatief worden beïnvloed⁴³ en wordt in de literatuur tevens gesuggereerd dat de verhouding tussen burgers en politie als gevolg van de gerichte inzet op hotspots aanzienlijk kan verslechteren. Tot slot leidt de gerichte inzet van schaarse capaciteit tot de vraag wat de politie gedwongen nalaat op het moment dat zij zich toelegt op geografische clusters.⁴⁴ In het verlengde van dit contra-argument vinden we in de literatuur ook de constatering dat de focus op geografische brandpunten weliswaar slim is, maar dat er op de lange duur, teneinde de behaalde effecten te borgen, toch meer ‘blauw’ noodzakelijk zal zijn.⁴⁵

2.8 Nodaal: een variant op hot spot policing?

Op de vraag of de nodale oriëntatie feitelijk hetzelfde is als *hot spot policing* is slechts een dubbelzinnig antwoord mogelijk. Op basis van de dertien variabelen van nodaliteit lijken er op het eerste gezicht weinig overeenkomsten tussen de twee werkwijzen te zijn. Wellicht nog wel waar het gaat om nodale elementen als ‘tegenhouden’ en het uitvoeren van routinematige controles, maar dan toch niet bijzonder overtuigend. Een meer aperte overeenkomst vormt het informatiegestuurde karakter van beide werkwijzen. Het is dan ook moeilijk voorstelbaar dat er nodaal kan worden gewerkt zonder gerichte informatie of analyse. Naast deze overeenkomsten lijken er vooral verschillen te bestaan tussen de twee methoden.

Allereerst is de focus van *hot spot policing* in tegenstelling tot die van nodaal minder eng. Waar de nodale oriëntatie zich exclusief richt op infrastructurele knooppunten op verschillende niveaus en de stromen hiertussen, is de focus van *hot spot policing* nadrukkelijk flexibeler. Richtinggevend voor deze benadering blijven tenslotte altijd objectieve criminaliteitsgegevens – zij het altijd in combinatie met meer subjectieve politiek-bestuurlijke, sociaal-economische of andere factoren. Aldus zijn infrastructurele knooppunten potentiële objecten van *hot spot policing*, net als vele andere geografische locaties. Dit brengt ons tot een tweede verschil. *Hot spot policing* lijkt veel sterker gebonden aan een bepaalde geografische omgeving – en behoort daardoor wellicht meer tot de

⁴³ *ibid.*, p. 235.

⁴⁴ *ibid.*, p. 256.

⁴⁵ Billante, 2003, p. 8.

klassieke gebiedsgebonden oriëntatie – dan voor de nodale oriëntatie geldt. De focus op verschillende stromen, die zo kenmerkend is voor nodaal politiewerk, valt daardoor lastig te rijmen met de hotspotbenadering. Hier kunnen we dan ook uit afleiden dat deze werkwijze minder dynamisch is, dan wordt beoogd met nodaal politiewerk.

Daarnaast is er nog een aantal andere verschillen aanwijsbaar. De nodale oriëntatie leent zich voor allerlei samenwerkingsverbanden, en lijkt in de praktijk ook op deze wijze gestalte te krijgen, zowel lokaal met politieke en niet-politieke partners, als met interregionale en buitenlandse partners. Een ander verschil betreft de beoogde toepassing van relatief zware bevoegdheden op knooppunten in de infrastructuur. *Hot spot policing* geschiedt immers in principe op basis van reguliere bevoegdheden. Hetzelfde geldt feitelijk voor het gebruik van specialistische controles en het gebruik van nieuwe technologieën ten behoeve van de nodale werkwijze. Vanuit *hot spot policing* kan hier in theorie wel gebruik van worden gemaakt, maar in de praktijk wordt binnen deze benadering veel meer belang gehecht aan slim toezicht en aanwezigheid dan aan controleacties.

Pakkans en controlekans

3.1 Inleiding

Er zijn verschillende theorieën in omloop die criminaliteit verklaren. In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar rationele keuzebenaderingen. Die benaderingen bieden houvast om criminele gebeurtenissen en de omgeving waarin deze plaatsvinden (inclusief delen van de infrastructuur) te bestuderen. Daar komt bij dat rationele benaderingen aandacht hebben voor het (preventieve) effect van de subjectieve pakkans. Dat is ook wat het Amsterdamse korps beoogt, zij het dat het naast de pakkans vooral gaat om de subjectieve controlekans.

In dit hoofdstuk zetten we de rationele keuzebenaderingen uiteen, waarbij we ons in het bijzonder richten op de gelegenheidstheorie, alsook op de pakkans.

3.2 Opkomst van de rationele keuzebenadering

De grondleggers van de rationele keuzebenadering zijn Bentham en Becarria. Zij beschouwen crimineel gedrag als een 'vrije' keuze, waarbij rekening wordt gehouden met de kosten en baten van verschillende gedragsopties, oftewel: loont het de moeite om over te gaan tot het uitvoeren van een delict? Men wil antwoord op vragen als: wie doet wat, waar en wanneer, en hoe is dit te verklaren? Daarnaast ontstaat belangstelling voor de mogelijk preventieve werking van veranderingen, die worden aangebracht in de openbare ruimte. De focus moet niet liggen op het willen veranderen van het gedrag van de dader of de maatschappij, maar op de mogelijkheden die de omgeving biedt voor het plegen van delicten. Er wordt onder meer gepleit voor preventieve maatregelen, zoals cameratoezicht, stadswachten of vandaalbestendige materialen.

Nobelprijswinnaar Gary Becker (1968) ontwikkelt een economisch verklaringsmodel en benut dit op tal van terreinen. Zo verklaart hij dat een toename van het aantal echtscheidingen als het gevolg van een verhoging van het aantal werkende vrouwen. De grondgedachte van het model is dat de kosten en ba-

ten van een keuze invloed hebben op menselijke gedrag. Becker past zijn model ook toe op misdaad en straf. Volgens hem moet de overheid per delicttype berekenen welke strafbedreigingen nodig zijn om criminelen van hun activiteiten te laten afzien.⁴⁶ Veel criminologen zien wel heil in het model en besluiten deze, na het enigszins te hebben aangevuld, toe te passen.

Wat vooral kenmerkend is voor de rationele keuzebenadering, is de manier van verklaren. Het verklaren richt zich op gedragsmogelijkheden en gedragsbeperkingen oftewel de kosten en baten. Volgens de rationele keuzebenadering verschillen daders niet principieel van de rest van de bevolking. Het relatief lage aantal moorden in Nederland in vergelijking met de Verenigde Staten moet bijvoorbeeld niet worden verklaard uit culturele verschillen tussen beide landen, iets wat sociologische theorieën wel doen, maar uit bijvoorbeeld het lagere percentage huishoudens dat beschikt over een vuurwapen. Een verklaring van een sterke daling van het aantal bromfietsdiefstallen sinds de invoering van de verplichte bromfietshelm moet ook niet gezocht worden in de veronderstelling dat daders misschien een voorkeur hebben gekregen voor fietsen of auto's, maar in het feit dat de helmplicht het stelen van bromfietsen opvallender en lastiger maakt. De rationele keuzebenadering focust dus op de delictspecifieke theorievorming en niet op de daderspecifieke theorievorming.

Het zijn vooral Cornish en Clarke (1986) die de rationele keuzebenadering populair hebben gemaakt binnen de criminologie. Hun verklaring voor de aanwezigheid van criminaliteit komt erop neer dat een dader besluit over te gaan tot een criminele handeling wanneer hij een afweging heeft gemaakt tussen zijn behoefte aan geld, zijn persoonlijke waarden of leerervaring en hoe goed het doel is beschermd, de invloed van de omgeving en de effectiviteit van de politie. Een crimineel weegt dus de kans te worden gepakt, de strafmaat, de opbrengst van de misdaad en de noodzaak voor het plegen van de misdaad af, voordat hij of zij een strafbaar feit begaat. Delicten zijn – in elk geval deels – rationele daden:

‘(...) that offenders seek to benefit themselves by their criminal behaviour; that is involves the making of decisions and of choices, however rudimentary on occasion these processes might be; and that these processes

46 Van Dijk et al., 1995.

exhibit a measure of rationality, albeit constrained by limits of time and ability and the availability of relevant information.’⁴⁷

Deze benadering vormt de basis voor onder meer de gelegenheidstheorie en de *routine activities*-theorie.⁴⁸ Beide theorieën worden in de volgende twee paragrafen besproken. Cornish en Clarke hebben voor de eerste theorie, de gelegenheidstheorie, een aantal technieken of maatregelen ontwikkeld waarmee zij de situatiegebonden misdaad zoveel mogelijk proberen te voorkomen (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1: Een selectie uit de 25 technieken voor situatiegebonden misdaadpreventie van Cornish & Clarke⁴⁹

Aandachtsgebied	Voorbeeld techniek	Praktijk
Vergroot de inspanning voor de dader	Toegangscontrole	Maak gebruik van elektronisch toegangspoortje op bijvoorbeeld het station
Verhoog het risico voor de dader	Ontanonimiseer	Attendeer bestuurders met lichtkranten op rijgedrag (bijv. snelheid)
Verminder de opbrengsten van een misdaad	Identificeer doelen	Focus op framenummers van voertuigen
Verminder de verleiding tot crimineel gedrag	Verminder frustratie en stress	Optimaliseer de wachttijden in files en wachtrijen
Verwijder de excuses voor crimineel gedrag	Verhoog het bewustzijn	Plaats borden en/of vermeld duidelijk regels in de openbare ruimte

3.3 De gelegenheidstheorie

In de jaren zeventig ontstaat het idee dat de bestaande interventiestrategieën gericht op het reduceren van de criminaliteit niet effectief genoeg zijn. De focus verschuift naar de omgeving waarin de criminele gebeurtenissen plaatsvinden. De gelegenheidstheorie is hiervan een voorbeeld.

47 Cornish & Clarke, 1986, p. 1.

48 Lissenberg et al. 2001.

49 Cornish & Clarke, 1986.

In gelegenheidstheorieën wordt ervan uitgegaan dat de situatie het raamwerk vormt, waarbinnen crimineel gedrag tot stand komt. De situatie bepaalt voor een groot deel in hoeverre er gelegenheid is voor het plegen van een bepaald delict. Vormen van criminaliteit ontstaan omdat de situatie het toelaat en niet zozeer door de bijzondere kenmerken van een dader. Het gebruik van vuurwapens is dus volgens deze theorie hoger naarmate de beschikbaarheid van de wapens toeneemt. Crimineel gedrag kan in deze visie worden voorkomen door de gelegenheid ertoe te beperken, bijvoorbeeld door middel van een slimme inrichting van de stedelijke omgeving. Daarnaast speelt de pakkans een rol. Hierover later meer. Eerst staan we stil bij de *routine activities*-theorie.

3.4 De routine activities-theorie

De *routine activities*-theorie probeert op macroniveau een delictverklaring te geven. Deze theorie richt zich op het verklaren van de spreiding van delicten over bepaalde plaatsen, doelwitten, tijdstippen en de toe- of afname van een bepaald delict in tijd.⁵⁰

Een criminele gebeurtenis zoals een inbraak of vechtpartij is volgens Cohen en Felson (1979), de grondleggers van deze theorie, het gecombineerde resultaat van toeval en een drietal noodzakelijke voorwaarden: de aanwezigheid van een gemotiveerde dader, de aanwezigheid van een aantrekkelijk doelwit en tot slot de afwezigheid van adequaat toezicht. Hiermee is het niveau van de criminaliteit te verklaren.

De theorie let dus niet alleen sterk op mensenstromen en concentraties van daders en doelwitten, maar vooral ook op de mix daarvan. Door het verhogen van toezicht op risicoplaatsen (hotspots) en risicotijdstippen, alsmede door het scheiden van daders en doelwitten zou de criminaliteit afnemen. In de loop der jaren is een aantal principes geformuleerd,⁵¹ waarvan er acht relevant zijn voor nodaal politiewerk:

- *Gelegenheid speelt een rol bij het veroorzaken van alle vormen van criminaliteit.* Niet alleen vermogensdelicten zijn te bestrijden, maar bijvoorbeeld ook drugshandel en geweldsdelicten.

⁵⁰ Lissenberg, et al., 2001.

⁵¹ Lissenberg et al., 2001.

- *Gelegenheden tot criminaliteit zijn zeer specifiek.* De gelegenhedsstructuur is voor elk delict verschillend en verdient dus ook telkens een andere aanpak.
- *Gelegenheden tot criminaliteit kennen concentraties in tijd en ruimte.* Net zoals verschillende locaties invloed hebben op de aanwezigheid van een bepaald delict, hebben verschillende tijdstippen dat ook. Op locaties kunnen bijvoorbeeld in het weekend en/of 's nachts vaker delicten voorkomen, dan doorde-weeks en/of overdag.
- *Gelegenheden tot criminaliteit worden bepaald door alledaagse activiteiten.* Drukbezochte locaties zoals een station trekken zakkenrollers aan; stille wijken daarentegen, woninginbrekers.
- *Een criminele gebeurtenis veroorzaakt weer de gelegenheid voor andere criminele gebeurtenissen.* Een met succes verricht delict leidt vaak tot herhaling van hetzelfde soort delict op dezelfde locatie. Bekend zijn de fietsdiefstallen of autobrakken in een bepaald gebied.
- *Criminaliteit kan worden bestreden door gelegenhedsbeperkende maatregelen.* Denk aan het verhogen van het risico om gepakt te worden en het verlagen van de opbrengst.
- *Gelegenhedsbeperkende maatregelen leiden niet noodzakelijk tot een verplaatsing van het probleem.* Verplaatsing van het probleem vindt plaats, maar niet zo vaak als wordt gedacht. Volgens onderzoek verschuift slechts een deel van het probleem.
- *De maatregelen kunnen zelfs een gunstig verplaatsingseffect hebben.* Veelvuldige controles op bepaalde locaties kunnen een doorwerking hebben die verder reikt dan alleen de locatie waarop ze gericht zijn, omdat daders de reikwijdte van de controles overschatten.

Volgens sommige onderzoekers is de gelegenheidstheorie minder geschikt voor het verklaren van geweldsmisdrijven. De opvatting is dat geweldsmisdrijven uitingen zijn van frustraties die tot stand worden gebracht door beperkende omstandigheden. Door op bepaalde locaties de toegang tot bepaalde materiële of sociale bronnen in te perken, raakt de dader gefrustreerd en dat leidt juist tot het plegen van een geweldsmisdrijf.⁵²

3.5 Pakkans en controlekans

De wens is dat nodaal politiewerk de controlekans en (daardoor) de pakkans verhoogt. Voordat we beschrijven hoe hieraan in de Amsterdamse praktijk vorm wordt gegeven, staan we kort stil bij beide begrippen. Wat houden beide begrippen in en wat is er bekend over de invloed die de pakkans heeft op de criminaliteit? En kan de politie de pakkans beïnvloeden?

Definitie

Bij de *subjectieve pakkans* gaat het om de door de dader ingeschatte kans om gepakt te worden. Het betreft dus niet de werkelijke pakkans. De subjectieve pakkans valt lastig te meten. Het is bijvoorbeeld de vraag of iemand die de pakkans inschat als 1 op 10.000, deze kans ook werkelijk groter acht dan iemand die een kans van 1 op 100.000 noemt. Een absolute maat voor de subjectieve pakkans is dus niet te geven. Veranderingen in de pakkans kunnen wel gemeten worden, net als verschillen in de pakkans tussen diverse groepen mensen.

Daarnaast zijn er enkele termen die vaak gehanteerd worden en min of meer hetzelfde inhouden als het begrip ‘subjectieve pakkans’. Ten eerste komt de term *waargenomen pakkans* voor. Hierbij gaat het om hoe hoog men de pakkans op grond van de eigen waarnemingen inschat, maar ook de waarneming van wat er met anderen gebeurt en wat zij vertellen over de pakkans.

Subjectieve controlekans duidt op de geschatte kans dat men de komende tijd wordt gecontroleerd. Hierbij kan het gaan om controles daadwerkelijk uitgevoerd door controleurs, maar ook om geautomatiseerde controles, zoals een matrixbord met een terugkoppeling van de op dat moment gereden snelheid.

De invloed van de pakkans op de criminaliteit

Om een beeld te geven welke invloed de pakkans heeft op de criminaliteit volgen hier enkele resultaten van eerder onderzoek op dit gebied. Daarnaast gaan we in op de vraag of de politie invloed heeft op deze pakkans.

Deze invloed kan door verschillende typen onderzoek gemeten worden. Via formeel statistisch onderzoek kan de pakkans worden geschat. Een dergelijke schatting vindt, vanwege de beschikbare gegevens, meestal plaats op macroniveau: een regio of land. De operationalisering is lastig bij dit soort onderzoek. Er wordt vaak gerekend met het ophelderingspercentage of met het aantal arrestaties, veroordelingen of insluitingen per misdrijf. Het gaat te ver om de precieze aanpak en opzet van dit soort onderzoek te bespreken,

omdat dit een complex technisch verhaal is. We volstaan met de presentatie van enkele belangrijke uitkomsten.

Volgens Nederlands onderzoek (een analyse van 148 gemeenten) wordt voor zes verschillende (lokale) misdrijven gevonden dat een 1% hogere pakkans vanwege een afschrikkingeffect gepaard gaat met 0,1% à 0,5% minder criminaliteit. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de pakkans – op zijn minst bij sommige daders en sommige delicten – een rol speelt bij de afweging om al dan niet een misdrijf te begaan.⁵³ Formeel-statistisch onderzoek geeft ook aanwijzingen dat de politie-inzet enige invloed heeft op de pakkans. Deze is echter duidelijk minder dan evenredig: 1% meer politie betekent volgens schattingen een 0,3% hogere pakkans. Het is dan ook niet zo dat louter een verhoging van de politiesterkte en daarmee van de pakkans grote invloed heeft op de criminaliteit.⁵⁴

Bij de subjectieve pakkans ligt de focus op de verwachtingen die de dader zelf heeft van de kans dat hij gepakt wordt. Van belang daarbij is dat deze verwachtingen volstrekt niet realistisch hoeven te zijn. Het overschatten dan wel onderschatten van de pakkans komt regelmatig voor. Het inschatten van de pakkans verschilt per individu, maar uit onderzoek blijkt dat daders vanwege persoonlijke kenmerken relatief vaak geneigd zijn tot het nemen van (financiële en fysieke) risico's. Een potentiële dader wordt wel een 'risicozoeker' genoemd: iemand die minder zwaar tilt aan een verlies, maar eventuele extra winst hoog aanslaat. Bij deze groep heeft de pakkans meer effect dan de hoogte van de strafmaat. De 'risicomijder' vormt de tegenpool. Dit is juist een persoon die eventueel extra inkomen als gevolg van zijn daad weliswaar positief beoordeelt, maar naar verhouding zwaarder tilt aan een soortgelijk inkomensverlies. Hierbij geldt dus dat bij een hoge straf de pakkans best wat lager mag zijn.⁵⁵

Volgens de rationele benadering is de beste preventie tegen criminaliteit het realiseren van een hoge pak- en straffkans, met strenge straffen. Potentiële daders zullen zo worden afgeschrikt. Dit wordt ook wel generale preventie genoemd. Een belangrijke voorwaarde voor het doen slagen van generale preventie is dat de subjectieve, ook wel gepercipieerde, pak- en straffkans hoog genoeg is.⁵⁶ Daar komt bij dat het effect groter is als de straf sneller ten uit-

53 Van Tulder, 1994.

54 *ibid.*

55 Van Tulder, 1985.

56 Van Dijk et al., 1995.

voer wordt gelegd. Direct betalen bij een overtreding heeft bijvoorbeeld meer effect dan een acceptgiro die een paar weken later op de deurmat valt.

Er bestaat een onderlinge relatie tussen de subjectieve pakkans, de strafmaat, straffkans en de uitvoeringssnelheid van de straf. Als de subjectieve pakkans klein is, zullen de strafmaat, de zekerheid van bestrafing en de snelheid van de bestrafing weinig invloed hebben op de preventie van misdrijven. De subjectieve pakkans kan verhoogd worden door bijvoorbeeld publiciteit rond toezichtactiviteiten, een grotere zichtbaarheid van controles, een onvoorspelbaar patroon van aselechte controles, selecte controles op tijden en plaatsen waar de kans groot is om overtreders daadwerkelijk te betrappen en controles die moeilijk te omzeilen zijn.⁵⁷ In het algemeen moet wel worden betwijfeld of de subjectieve pakkans van chronische daders te beïnvloeden is. Dit komt onder andere door hun gebrekkige zelfbeheersing.

Bij minder ernstige delicten lijken het normbesef van burgers en hun inschatting van reacties uit hun directe omgeving op een aanhouding belangrijker te zijn dan de subjectieve straffkans. De sterkste effecten zijn gemeten bij emotiearme delicten, zoals verkeersovertredingen en financiële delicten.⁵⁸

57 Goldenbeld et al., 2006.

58 Van Dijk, et al., 1995.

Deel 2: De praktijk

Introductie: organisatie en onderzoeksobjecten

4.1 Inleiding

Deel II van dit boek geeft in de hoofdstukken 5 tot en met 7 een beschrijving en analyse van drie nodale projecten binnen het korps Amsterdam-Amstelland. Dit hoofdstuk introduceert de drie projecten.

4.2 De nodale taakstelling: onderdeel van Toezicht & Handhaving

Het zogenoemde programma Toezicht & Handhaving (T&H) vervult in het korps Amsterdam-Amstelland een voorname rol bij de concretisering en implementatie van de nodale oriëntatie. Aan het plaatsvervangend hoofd van de Dienst Controle Infrastructuur Verkeer (DCIV) wordt eind 2005 de opdracht gegeven een programma te ontwikkelen dat een onderdeel van de visie op de nodale oriëntatie vertaalt naar de werkvloer. Het programma moet de focus leggen op controles en 'harde infrastructuur' (water, spoor, openbaar vervoer en verkeer) onder de noemer Toezicht & Handhaving. Er moet daarbij ook aandacht worden besteed aan de preparatie en samenwerking ten behoeve van deze controles.

Voor aanvang van en tijdens het programma zijn twee documenten opgesteld die de basis van het programma vormen. Het eerste, *De kunst van het controleren* presenteert 'een theoretisch kader dat kan bijdragen aan de vergroting van de slagingskans van de implementatie van de nodale oriëntatie binnen de RPAA' (RPAA = Regiopolitie Amsterdam-Amstelland). Het tweede document is het *Programmastartplan Toezicht & Handhaving*. Hierin worden de missie, visie en doelstellingen gepresenteerd. De doelen van dit startplan worden gedurende het programma bijgesteld. De missie van het programma luidt:

'zorgen dat door het ontwerpen en monitoren van het programma T&H een bijdrage wordt geleverd aan ketenregie op toezichthouders in het publieke domein.'

Onder ketenregie verstaat het programma:

‘het bij elkaar brengen en houden van verschillende partijen om vervolgens vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid afspraken te maken over de inzet die iedere partij pleegt’.⁵⁹

De visie van het programma T&H luidt:

‘dat door selectief controleren [...] op de knooppunten van de fysieke infrastructuur gedrag van mensen wordt beïnvloed en daardoor een (in)directe bijdrage wordt geleverd aan het vergroten van de objectieve en subjectieve veiligheid, binnen de kaders van het vastgestelde integrale Veiligheidsbeleid’.

Het programma stelt zich boven alles ten doel een bijdrage te leveren aan het vergroten van de subjectieve en objectieve controlekansen. Het ambitieniveau is dat 75% van de gebruikers van de knooppunten van de infrastructuur in november 2007 de controlekansen inschat als groot tot zeer groot. Op basis van het hoofddoel zijn de volgende doelstellingen geformuleerd.⁶⁰

- Bij 95% van de uitgevoerde selectieve controles wordt gebruikgemaakt van de ontworpen protocollen.
- 90% van de gecontroleerden krijgt te horen dat er een selectieve controle heeft plaatsgevonden.
- 95% van de gebruikers van de knooppunten ziet of ervaart dat er controles worden uitgevoerd.
- Alle gebruikers van de geselecteerde knooppunten van de fysieke/harde infrastructuur worden ten minste één keer per jaar gecontroleerd.
- Op knooppunten wordt 10% meer controles/toezichten uitgevoerd (peildatum 31 december 2005).
- 95% van de evaluatiepunten van de proeftuinen die zijn ingericht op de uitvoering van selectieve controles en toezichttaken wordt gemeten en beschikbaar gesteld ten behoeve van ontwerpaanpassingen in de vorm van vijftig rapportages. Pilots die gedraaid worden, worden hierin meegenomen.

59 Programmastartplan Toezicht & Handhaving, ‘sturen op samenhang’, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, versie 5.3, juni 2007.

60 Programmastartplan Toezicht & Handhaving, ‘sturen op samenhang’, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, versie 5.3, juni 2007.

- Inzicht wordt verkregen in de doelgerichtheid en haalbaarheid van de werkwijze bij uitgevoerde controles en toezichttaken, met als doel hieruit ten minste honderd *good practices* te destilleren.
- Zeven adviezen uitbrengen aan Korpsleiding en Onderdeelchefs met betrekking tot het inzicht inzake protocollen, samenwerkingsconvenanten, proeftuinen, pilots en werkwijzen ten behoeve van de inrichting van organisaties die overwegend belast zijn met toezicht en handhaving (DCI en DOT's).

Het programma heeft volgens de planning een doorlooptijd van twee jaar, van 1 januari 2006 tot en met 1 januari 2008. De doelen moeten volgens het Programmastartplan in november 2007 zijn gerealiseerd.

4.2.1 Het programmateam

Het programmaplan reserveert 3 fte voor het uitvoerend projectteam. De capaciteit is verdeeld over vier projectleiders. Twee functionarissen worden elk voor 0,5 fte aan het programma verbonden. De rest van hun werktijd voeren zij werkzaamheden buiten het programma uit. Daarnaast maken twee functionarissen deel uit van het Loopbaan Ontwikkel Traject (LOT), ook wel 'lotters' genoemd. Deze lotters blijven maximaal zes maanden aan een team of programma verbonden. Elke zes maanden verhuist een lotter naar een andere werkplek binnen het korps. Nieuwe lotters nemen de plek en het takenpakket over.

In de loop van het programma ondersteunen uitzendkrachten het programma T&H. De twee vaste functionarissen en de twee lotters zijn projectleider op een van de vier ontwikkelterreinen: Protocollen & Procedures; Convenanten; Proeftuinen & Pilots; Controles & Toezichttaken. Wij bestuderen twee proeftuinen in twee politiedistricten (Deltawerken en Station Bijlmer ArenA) en de nodale controles van de dienst DCIV (zie 4.2).

De programmanager verzorgde de coördinatie en sturing van het personeel. Het managen van het programma was een (relatief klein) onderdeel van zijn takenpakket. Hij was eindverantwoordelijk voor het programma en legde verantwoording af aan een stuurgroep. In de stuurgroep was de manager technisch voorzitter. De stuurgroep was het controlerend orgaan voor het programma en kwam eenmaal per twee maanden bijeen. In de stuurgroep waren leden van de korpsleiding en beleidsverantwoordelijken vertegenwoordigd. Voor de laatste zes maanden van het programma was een aparte projectcoördinator aan het programma toegevoegd. Deze begeleidde het programma tot de afronding, begin 2008.

Bij aanvang van het programma zijn keuzen gemaakt over de aansturing en personele invulling. De programmamanager diende een sturende en coördinerende rol te vervullen. De leden van het projectteam kregen veel autonomie in de uitvoering van hun werkzaamheden. Het team werd gezien als 'zelfsturend'. De programmamanager was periodiek bij het team aanwezig om de lijnen binnen het programma uit te zetten. Hij was daarbij verantwoordelijk voor de vertaling van theorie en strategie naar uitvoering en ontwikkeling, en voor het procesmanagement van het programma. Het team had regelmatig (informeel) werkoverleg. De werkzaamheden vonden veelal plaats binnen het eigen project op individuele basis.

De continuïteit binnen het team bleek problematisch. Door het roulatieprincipe van deelnemers aan het Loopbaan Ontwikkel Traject heeft zich een aantal personeelsswisselingen voorgedaan. Om de zes maanden werd een nieuwe lotter aan het team verbonden. Deze moest zich vervolgens inwerken, inlezen en inleven in het programma. De vaste leden van het team werkten de lotters voor een groot gedeelte in. De overdracht van werkzaamheden tussen lotters vond plaats door middel van e-mailverkeer, brieven en een digitaal archief. Dit archief bleek nauwelijks geordend te zijn. Iedere lotter bracht zijn eigen documentatiemethodiek mee. Daarnaast moest elke lotter opnieuw een netwerk ontwikkelen, vertrouwen in de organisatie winnen en een plek binnen het projectteam verwerven. Tot slot schoof het takenpakket door van lotter op lotter zonder daarbij de vraag te stellen of een vertrekkende lotter al zijn taken had kunnen uitvoeren. Hierdoor werd de werkbelasting van een nieuwe lotter vaak verhoogd.

De aansturing van het team heeft op afstand plaatsgevonden. Het team en de programmamanager bevonden zich op verschillende locaties. Tevens gebeurde de aansturing zonder regelmaat. Het programmateam kon beperkt overleg voeren en sparren met de programmamanager. De werkdruk en taakbelasting binnen het team waren aanzienlijk. Er werd gewerkt van product tot product op kwantitatieve basis.

Het parallel ontwikkelen van visie en uitvoering bleek in de praktijk moeilijk realiseerbaar. De druk op het afronden van producten was hoog, waardoor de ontwikkeling van het theoretisch kader een lagere prioriteit binnen het team kreeg.

4.2.2 Tussen visie en uitvoering

Op basis van het programmaplan werkt het team aan de realisatie van de gestelde doelen, in het bijzonder het opleveren van vele producten. Het bereiken van de doelstellingen wordt van lieverlee de voornaamste taak van het projectteam. Dit doorkruist de ambitie om tegelijkertijd een visie te ontwikkelen.

Binnen de jaarplannen van het korps en van districten en diensten is beperkt ruimte gecreëerd voor T&H. De werkzaamheden die wel in de jaarplannen zijn opgenomen en urgente onvoorziene werkzaamheden zorgen voor een zware opdracht voor programmteam, diensten en districten. Het programmaplan T&H voorziet in vele producten. Dit blijkt al snel geen realistische opdracht te zijn. Dit leidt ertoe dat de stuurgroep de doelstellingen meerdere keren naar beneden bijstelt. De stuurgroep geeft daarbij wel aan dat er enkele producten zijn waaraan hij waarde hecht: die moeten tijdig en met hoge kwaliteit worden opgeleverd. Het betreft onder meer de controle-checklist.

Het ontwikkelen van producten door het programmteam is tijdrovend. Het team is veel tijd kwijt aan het leggen van contacten, winnen van vertrouwen en begeleiden van de implementatie. De interne inrichting binnen de districten varieert, waardoor voor elk district gezocht moet worden naar de juiste contacten. De onderlinge afstemming, overtuiging van nut en noodzaak en capaciteitsvraag zijn in het Programmastartplan niet vooraf ingecalculeerd.

Het overtuigen van districten via de zogeheten Chefs Operationele Zaken (COZ's) was belangrijk, onder meer vanwege de personele bezetting van controles met personeel uit de districten. De COZ's waren nog niet inhoudelijk bekend met (de visie van) het programma. De afhankelijkheid van COZ's is hoog omdat zij tijd en middelen beschikbaar dienen te stellen.

Een belangrijke partner voor het programma T&H (naast de districten) is de DCIV. Deze dienst is met haar dagelijkse werkzaamheden actief betrokken bij alerhande controles op de infrastructuur. De DCIV was ook (actief) betrokken bij (de implementatie en ontwikkeling van) een aantal producten. De DCIV is op basis van *Politie in ontwikkeling* zelf ook bezig met het ontwikkelen van structurele werkwijzen en controles op knooppunten. Andere diensten en districten werkten minder structureel samen met het programma. Hun individuele targets, geformuleerd in de jaarplannen, laten hier ook minder ruimte voor bestaan.

De uitvoering van het programma werd telkens weer bemoeilijkt door ad-hocwerkzaamheden waarin het Programmastartplan niet voorzag. Het ging bijvoorbeeld om extra controles op georganiseerd internationaal busvervoer,

naar aanleiding van ontwikkelingen in de actualiteit. Daarnaast werd door de districten beleidsondersteuning gevraagd voor bijvoorbeeld de VOV. Dit betekende dat het team andere werkzaamheden moest verrichten, buiten het bereik van het programma T&H.

4.2.3 *Van nodaal naar integraal: over nodaal wordt niet meer gesproken*

De introductie van het begrip ‘nodaal’ heeft binnen de politie Amsterdam-Amstelland nogal wat stof doen opwaaien. Het merendeel van de medewerkers van de werkvloer, maar zeker ook een groot aantal kaderleden, weet niet precies wat nodaal opereren concreet inhoudt. Sommigen vatten de nodale oriëntatie voornamelijk op als een samenwerkingsstrategie, om zo de bestaande criminaliteit dan wel overlast te verminderen. Niet alleen de politie richt zich op de verschillende stromen, maar ook de niet-politiële partijen zoals de belastingdienst, telecombedrijven en de sociale dienst, zo is de gedachte. Anderen denken dat de meerwaarde van nodaal operen vooral te vinden is in de toepassing van nieuwe vormen van technologie bij beproefde werkwijzen, zoals verkeerscontroles. De toepassing van scanapparatuur verbetert de toezichtfunctie van de politie, omdat het zo mogelijk is om veel meer voertuigen en personen te controleren dan in het verleden.

De twee interpretaties hebben raakvlakken met het nodale gedachtegoed, maar ze overlappen slechts zeer ten dele met de dertien door ons onderscheiden kenmerken van de nodale ambities in *Politie in ontwikkeling*. De twee interpretaties worden als separate opdrachten ‘vertaald’ naar de werkvloer. Zo ontstaan in de loop van de tijd verschillende vormen van toezicht en handhaving, die elk enkele losse elementen van het nodale gedachtegoed omvatten. De acties staan echter alle te boek als nodaal en zo ontstaat binnen het korps de gedachte dat bijna elke actie plots nodaal is: ‘nodaal’ wordt een containerbegrip.

Door te pas en te onpas het begrip ‘nodaal’ op politieacties te plakken, ontstaat nog meer onduidelijkheid over wat de exacte betekenis is. Om deze ontwikkeling een halt toe te roepen, wordt het begrip langzaam maar zeker losgelaten en vervangen. Soms door nieuwe begrippen en soms door bestaande begrippen. Een aantal nodale controles staat op een gegeven moment te boek als ‘grootschalige controles’, en de term ‘combicontrol’ wordt weer gebruikt.

Parallel aan deze ontwikkeling krijgt het begrip ‘nodaal’ een steeds zwaardere (politieke) lading. Nodaal opereren wordt sterk geassocieerd met Big-Brother-is-watching-you-praktijken en er worden, voornamelijk door externen,

openlijk vraagtekens gezet bij deze vorm van werken. Vormt nodaal opereren niet een te grote inbreuk op de privacy van burgers?

Het Amsterdamse korps beslist om de term ‘nodaal’ los te laten. In de zomer van 2007 komt het begrip ‘multidisciplinaire controle’ ervoor in de plaats. Later dat jaar wordt het begrip ‘integrale controle’ geïntroduceerd.

Wij houden in dit onderzoek vast aan de term ‘nodaal’. Het onderzoek bestudeert drie projecten.

4.3 Drie onderzoeksobjecten

Dit onderzoek kent drie onderzoeksobjecten: een gebied in de binnenstad (District 1 oftewel D1); controles die worden uitgevoerd door de Dienst Controle Infrastructuur Verkeer (DCIV) en een infrastructureel knooppunt (een station in District 3 oftewel D3). We introduceren de drie objecten bondig.

4.3.1 Deltawerken (D1)

Het betreft hier het werkgebied van het wijkteam IJtunnel in het centrum van Amsterdam, oftewel het eerste politiedistrict. Binnen dit district scoort een drietal delicten hoog: diefstal uit auto, woninginbraak en overige vermogensdelicten. De daders zijn hoofdzakelijk jongeren van Noord-Afrikaanse afkomst, die zich vooral verplaatsen door middel van scooters. Zij benaderen het gebied via een negental toegangswegen en komen uit de stadsdelen Zeeburg, Oost en Watergraafsmere. Na het verrichten van een zogenaamde diepteanalyse (het in kaart brengen van verdachten), aangevuld met informatie uit onder andere interviews is een werkwijze bepaald. Deze is vervolgens uitgezet binnen het district.

De focus ligt bij de uitvoering op een combinatie van tegenhouden door het houden van toezicht, en repressie. Het vergroten van de controle- en pak kans staat dan ook centraal. Het geheel is ondergebracht in het Project Deltawerken.

Dit object is gekozen voor het onderzoek om zicht te krijgen op de koppeling tussen het nodale gedachtegoed en een dadergerichte aanpak.

4.3.2 Dienst Controle Infrastructuur Verkeer

Bij dit onderzoeksobject gaat het om de Amsterdamse infrastructuur. Hierbij moet gedacht worden aan een drietal soorten van infrastructuur: waterwegen, hoofdwegen en railverbindingen van het openbaar vervoer. Door het verhogen van de subjectieve en objectieve controlekansen op deze fysieke infrastructuur wil men de objectieve en subjectieve veiligheid vergroten.

De controles worden uitgevoerd door de Dienst Controle Infrastructuur Verkeer (DCIV). Er bestaan drie teams: Hoofdwegen, Water en Openbaar Vervoer. Deze teams voeren op regelmatige basis statische en dynamische controles (rijdend/varend) uit. Naast het controleren op verkeersovertredingen wordt ook gekeken naar openstaande boetes, of er sprake is van een gesignaleerde, of (identiteits)documenten in orde zijn enzovoort.

De achterliggende gedachte is dat deze controles voor de burger opvallen en daardoor hun veiligheidsgevoel vergroten. Daarnaast wordt de pakkans vergroot en als gevolg van het tegenhouden wordt ook de potentiële kwaadwillende ontmoedigd zich in de regio op te houden. Ook kan tijdens de controles de relatief nieuwe techniek van *catch-scan* (hierover later meer) worden toegepast.

De focus van dit onderzoeksobject vormt de toepassing van het nodale gedachtegoed op de infrastructuur van de regio Amsterdam-Amstelland oftewel de zogenoemde stromen.

4.3.3 Station Bijlmer ArenA (D3)

Tot slot gaat onze aandacht uit naar de koppeling tussen het nodale gedachtegoed en de zogenoemde knooppunten. In D3 staat het station Bijlmer ArenA, dat bij uitstek een knooppunt vormt. Dagelijks maken duizenden personen, variërend van dagjesmensen tot forensen en bewoners, gebruik van dit station. Behalve intensief treinverkeer vindt daarbij ook intensief auto-, bus-, en metroverkeer plaats.

Doorslaggevend voor het kiezen van dit knooppunt als onderzoeksobject is de verwachting dat de bedrijvigheid op en rondom dit station in niet al te korte tijd aanzienlijk toeneemt. Het station en haar omgeving ondergaan ten tijde van dit onderzoek een ware metamorfose. Het sporennet wordt uitgebreid, er wordt flink geïnvesteerd in nieuwe evenementen- en winkel-faciliteiten en het station zelf krijgt ook een compleet nieuwe look.

Naast de stijgende bedrijvigheid van personen en goederen wordt ook een stijging verwacht in de hoeveelheid criminaliteit en overlast. Hoofdzakelijk moet gedacht worden aan zaken als zakkenrollerij en (tasjes)diefstal. De Amsterdamse politie is niet van plan deze potentiële ontwikkeling af te wachten.

Het project Station Bijlmer ArenA is in het leven geroepen. Door met partners op een slimme manier middelen in te zetten op het gebied van toezicht en handhaving tracht de politie de eventuele stijging van overlast en criminaliteit tegen te houden. Naast aandacht voor de objectieve veiligheid heeft dit project ook als doel het vergroten van de subjectieve veiligheid. Hierin blijkt nog winst te boeken.

District 1: Deltawerken

5.1 Inleiding

De eerste nodale proeftuin die wij als onderzoeksteam hebben gevolgd, is het Project Deltawerken van wijkteam IJtunnel. Het project heeft zich na een aantal analysestappen op een specifieke criminaliteitsvorm gericht: diefstal uit/vanaf motorvoertuigen, ook wel autokraak genoemd. Het project legt de focus op een informatiegestuurde en dadergerichte aanpak.

In dit hoofdstuk geven we allereerst een schets van het gebied om daarna in te gaan op de analyses die zijn uitgevoerd om het project langzaam maar zeker vorm en inhoud te geven. Daarna staan we stil bij de aanpak en eerste resultaten. Gaandeweg het project blijkt de juridische grondslag voor de aanpak een grote rol te spelen. We sluiten dit hoofdstuk af met een aantal concluderende bevindingen.

5.2 Het gebied

Wijkteam IJtunnel ligt in het Centrum van Amsterdam, in het eerste district van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland: District 1, D1 of District Centrum. Dit district omvat verder de wijkteams Beursstraat, Lijnbaansgracht, Nieuwezijds Voorburgwal, Prinsengracht, Raampoort en IJtunnel. Het Centrum geniet wereldwijde belangstelling van toeristen, zaken- en dagjesmensen uit zowel binnen- als buitenland. In het gebied liggen het oudste deel van Amsterdam en de Wallen, het Red Light District. Er komen veel bezoekers en toeristen voor de talrijke eethuizen, cafés, discotheken, theaters, musea (zoals het Rijksmuseum), het casino, luxe en minder luxe hotels, bordelen, bioscopen, seksshops en coffeeshops. Naast uitgaansfuncties – met als een van de populairste gebieden het Rembrandtplein – kent het centrum van Amsterdam ook een belangrijke winkelfunctie. Sommige buurtjes herbergen kleine bedrijven en kunstenaarsateliers. De historische panden en grachten trekken jaarlijks gigantische aantallen (buitenlandse) bezoekers.

Naast het vele moois dat het centrum van Amsterdam te bieden heeft, is er ook sprake van verschillende vormen van overlast en criminaliteit. Het gebied heeft een negatieve aantrekkingskracht op groepen hangjongeren, zwervers, drugs- en alcoholverslaafden en bedelaars, met alle overlast en criminaliteit van dien. De bezoekers (toeristen) en bewoners worden geconfronteerd met zakkenrollerij, straatroof en autokraak, en de ondernemers in het gebied hebben veelvuldig te maken met winkeldiefstallen en soms ook met overvallen.

Wijkteam IJtunnel beslaat een gebied bestaande uit woonwijken, zoals de Kadijkenbuurt, Nieuwmarkt Noord en Oostenburg, en toeristische buurten zoals Nieuwmarkt Zuid en het Waterlooplein. Nieuwmarkt Zuid kenmerkt zich door de vele cafés en terrassen en de vele Chinese ondernemers. Op het Waterlooplein bevindt zich een vlooiemarkt en deze locatie leent zich goed als verzamelpunt van jongeren die willen stappen in de omgeving van het Rembrandtplein, of jongeren die een jointje willen roken in een van de vele coffeeshops in de buurt.

5.3 Analyse van breed naar verdiepend

Binnen het Project Deltawerken speelt analyse een belangrijke rol. Het draait daarbij zowel om het proces waarin de goede analysevragen gesteld worden en er een (voor de aanpak) bruikbare analyse op tafel komt, als om het zoeken en ontsluiten van bijzondere analysebronnen.

5.3.1 Systeem- en straatinformatie: een ruw beeld

Op het moment dat wij als onderzoekers in september 2006 gaan deelnemen aan de projectgroepvergaderingen van het Project Deltawerken is er een analyse beschikbaar van de overlast en criminaliteit in het gebied. Er wordt ten aanzien van deze eerste systeemanalyse een aantal belangrijke constatering gedaan.

Binnen het gebied van het wijkteam blijken drie typen misdrijven negatief naar voren te komen. Het gaat om diefstal uit auto's, diefstal uit woningen en overige vermogensmisdrijven. Daarnaast wordt geconstateerd dat de voorliggende analyse te algemeen is. In onderling overleg worden de analysevragen aangescherpt en worden er een onderzoeksperiode⁶¹ en een onderzoeksge-

61 De onderzoeksperiode (0-meting) wordt vastgesteld op 1 augustus 2005 - 31 juli 2006.

bied⁶² vastgesteld. Ook wordt nagegaan waar de categorie ‘overige vermogensmisdrijven’ uit bestaat en hoeveel verdachten er binnen de drie delicttypen in de onderzoeksperiode worden aangehouden.

Naast de systeem informatie is er nog een tweede belangrijke bron, de straat informatie die bij de politiefunctionarissen op bureau IJtunnel aanwezig is. Deze agenten hebben de stellige indruk dat de diefstallen uit auto’s vooral gepleegd worden door jongens van Noord-Afrikaanse afkomst op scooters. De verdachten – door sommige agenten ‘mobiele bandieten’ genoemd – zouden afkomstig zijn uit andere stadsdelen, zich verplaatsen per scooter en in de binnenstad hun slag slaan (openbreken van auto’s). Deze aanname die gedaan is op basis van straat informatie, is echter niet hard te maken op basis van Xpol-gegevens. Lang wordt nagedacht over een systeembron waarmee de aanname van de politiefunctionarissen kan worden onderbouwd, want alleen op gevoel kun je beter geen aanpak baseren, zo vindt het projectteam. De suggestie wordt gedaan na te gaan of de centrale meldkamer haar meldingen (historisch) vastlegt. Indien dit het geval is, zou nagegaan kunnen worden of daar informatie voorhanden is over de kenmerken van de daders.

5.3.2 Systeem informatie: beperken, verdiepen en ordenen leveren inzicht

De verdiepende analyse van de systeem informatie blijkt belangrijk. De categorie ‘overige misdrijven’ blijkt na nadere analyse een vergaarbak van incidenten. Er wordt besloten om deze misdrijven, samen met diefstal uit woningen, buiten beschouwing te laten. Dat gebeurt, omdat er bij deze misdrijven een andere dadergroep naar voren komt dan bij autokraak. Het betreft hier namelijk voornamelijk drugsgebruikende, meerderjarige veelplegers.

De basis voor de analyse en daarop gebaseerde aanpak zijn uiteindelijk 966 geregistreerde incidenten betreffende diefstal uit/vanaf motorvoertuigen, in de onderzoeksperiode van een jaar in het gebied van het wijkteam.⁶³ Op basis van deze gegevens is een hotspotanalyse uitgevoerd, die is weergegeven in figuur 5.1. Aangegeven wordt op welke locaties de autokraken zijn geconcentreerd.

62 Het onderzoeksgebied bestaat uit D1 (centrum) en daarbinnen het wijkteam IJtunnel.

63 In het wijkteam IJtunnel worden relatief veel auto-inbraken gepleegd, want in het gehele D1 worden 2.343 aangiften van autokraak gedaan.



Figuur 5.1: Hotspotanalyse diefstal uit/vanaf motorvoertuigen (bron: MIO)

De bestudeerde incidenten leveren 49 verdachten op. Veertig verdachten kunnen worden geïdentificeerd en van hen is bekend wie het zijn (NAW), wat voor type daders het betreft (HKS en Amazone doelgroepen)⁶⁴ en van welke problematische jeugdgroep ze deel uitmaken. Deze verdachten zijn voor het overgrote deel van Marokkaanse komaf. Het gaat om vijftien (zeer actieve) veelplegers, twaalf meerplegers, twee meerderjarige *first offenders*, één minderjarige *first offender*, drie minderjarige licht criminelen, twee harde-kernjongeren en één minderjarige veelpleger. De resterende drie verdachten hebben geen doelgroepertypering.

Pakkansberekening diefstal uit/vanaf motorvoertuigen

In de onderzoeksperiode (0-meting) die loopt van 1 augustus 2005 – 31 juli 2006 vinden er op basis van Xpol in wijkteam IJtunnel in totaal 966 incidenten plaats. In dezelfde periode worden er in totaal 49 verdachten aangehouden. Daarmee ligt de pakkans op 5,1%; op iedere honderd diefstallen uit motorvoertuigen worden er met andere woorden vijf verdachten aangehouden.

Het feit dat van de verdachten ook bekend is of ze deel uitmaken van een problematische jeugdgroep⁶⁵ biedt extra kansen. Er is niet alleen bekend of de verdachten deel uitmaken van een hinderlijke, overlastgevende of criminele jeugdgroep, maar ook waar de jeugdgroep rondhangt en welke buurtregisseur de groep heeft aangedragen in het regionaal informatiesysteem jeugdgroepen (RIJ).

5.3.3 Straatinformatie: van gevoel naar feiten dankzij meldkamergegevens

Zoals eerder aangegeven, ging men er binnen het wijkteam op basis van ervaringen van politiefunctionarissen van uit dat veel van de daders van inbraak uit auto's voldoen aan het profiel van de jonge Noord-Afrikaan die het feit pleegt alleen of met anderen met een scooter. We hebben het hier over straatinformatie en nog niet over een onderbouwde daderanalyse. Gezien het feit dat er gesproken wordt over een heel specifieke dadergroep is het van belang in het kader van een eventuele aanpak de straatinformatie te veredelen en gevoelens zoveel mogelijk om te zetten in feitelijkheden. Vanuit Xpol is het moeilijk om het beeld (straat-informatie bij de collega's) hard te maken. Daarom zijn we op zoek gegaan naar een ander bronsysteem waarmee we harde informatie (systeem-informatie) konden verzamelen. Uiteindelijk zijn we uitgekomen bij de meldkamer van de regiopolitie. De meldkamer is te zien als een 'poortwachter van de politie', want hier komen telefonische meldingen binnen van slachtoffers en getuigen.

Voor de analyse is gebruikgemaakt van het Geïntegreerd MeldkamerSysteem (GMS), dat is gekoppeld aan de telefoonnummers 112 en 0900 8844. Het GMS in Amsterdam blijkt eigenlijk nooit bevraagd te worden voor analysesdoeleinden. Als we samen met een functioneel beheerder kennismaken van het systeem, blijkt dit waardevolle en toepasbare data te bevatten. Uiteindelijk is er uit het GMS een extractie gemaakt van 115 spoedeisende en 95 niet-spoedeisende meldingen⁶⁶ over inbraak uit/vanaf motorvoertuigen in de pe-

64 Amazone is een doelgroepensysteem. Het is een innovatieve IT-oplossing om bijvoorbeeld veelplegers, terreurverdachten en overlastgevende jongeren op de voet te kunnen volgen en om informatie over deze personen te kunnen raadplegen.

65 Het gaat hierbij om de indeling via de shortlist groepsriminaliteit (Ferwerda en Kloosterman, 2004) die in Amsterdam-Amstelland centraal te raadplegen is via het RIJ.

66 Bij spoedeisende meldingen gaat het om prioriteit-2-meldingen en bij niet-spoedeisende meldingen om de prioriteiten 3, 4 en 5.

riode 1 augustus 2005 – 31 juli 2006 voor D1. In totaal is dus een analyse gemaakt van 210 meldingen. In de zogeheten vrije mutatierruimte is nagegaan of er informatie over de verdachten dan wel over het modus operandum (MO) opgenomen is.

Hot times en hotspots

Allereerst is gekeken naar het aantal meldingen per maand. Daaruit blijkt dat de meeste meldingen binnenkomen in de maanden augustus, september, oktober en december 2005. Er is op basis van de meldingen een aantal hot times te benoemen. Het blijkt dat de helft van de meldingen van diefstal uit auto in de middag of vooravond binnenkomen (van 12.00 tot 21.00 uur). Daarnaast is er ook een piek diep in de nacht (van 3.00 tot 6.00 uur).

Uit de analyse van de meldlocaties blijkt dat er vooral uit de postcodegebieden 1018 en 1017 veel meldingen binnenkomen. Deze gebieden zijn hotspots. Op straatniveau zijn er ook microhotspots.

Voorbeelden van niet-spoedeisende meldingen

Franse auto's opengebroken – Bij melder voor de deur staan twee auto's met een Frans kenteken, deze zijn opengebroken. De heren inbrekers hebben een deel van de lading uit zitten zoeken op het speelplaatsje en daar achtergelaten. Melder weet niet wat te doen.

Radio gestolen – Er staat een grijze Mercedes met een ingeslagen rechter achterraut. Radio is weggenomen. Er ligt nog kleding in. Eigenaar is niet te bereiken.

Voorbeelden van spoedeisende meldingen

Uitkijker staat op vriendin te wachten – Wit busje ter hoogte van het ROC. Twee Marokkaanse jongens zijn nu aan het inbreken en één heeft een laptop uit het busje gehaald. Nummer drie staat op de uitkijk en heeft ook een Marokkaans uiterlijk. Hij draagt een petje en een donkere spijkerbroek. Eindrapportage: Utkijker is aangehouden. Zijn verhaal kwam overeen met verklaringen van getuigen. Aangehoudene verklaarde op zijn vriendin aan het wachten te zijn en wel de inbraak te hebben gezien, maar niet betrokken te zijn. Incident met nr. 58434 geaccepteerd door eenheid 1401.

Twee daders ontsnappen per fiets – Zojuist een autoruit van een wit Mercedesbusje ingeslagen en een blauwe rugtas ontvreemd door twee ‘lichtkleurige negers’. Ze fietsen richting Czaar Peterstraat en steken daar het straatje door. Ze zijn met z’n tweeën op een fiets. Eén met petje op en blauwe jas, de ander met blauwe joggingbroek. Incident met nr. 88809 geaccepteerd door eenheid 2301. Eindrapportage: vogels zijn gevlogen. Melder verwezen voor aangifte. Scooterpost en fietspost blijven nog even in de buurt zoeken.

Kenmerken van de verdachten op basis van GMS

Er is ook een analyse gemaakt van de informatie uit de vrije mutatierruimte in het GMS. Daarbij hebben we ons beperkt tot 115 spoedeisende meldingen, omdat deze veel informatie bevatten, vaak ook over de verdachten. Niet-spoedeisende meldingen zijn minder informatief (zie het kader met voorbeelden van niet-spoedeisende meldingen en voorbeelden van spoedeisende meldingen).

De meldkamerinformatie blijkt waardevol, want bij 60 van de 115 meldingen is informatie terug te vinden over de identiteit, huidskleur c.q. etnische origine van de verdachte of over de verdachten.⁶⁷ De resultaten staan in tabel 5.1.

Tabel 5.1: Etnische origine c.q. huidskleur van verdachten waar melder informatie over geeft in percentages (n=60)

Huidskleur/etnische origine	%
Marokkaans c.q. Noord-Afrikaans	56.6
Blank	20.0
Surinaams	8.3
Getint	8.3
Negroïde	5.0
Zigeunerachtig	1.6

67 We spreken van verdachten, maar strikt genomen kunnen we niet vaststellen of het steeds gaat om verdachten in juridische zin, al zal dat waarschijnlijk vaak wel zo zijn.

Uit tabel 5.1 blijkt dat bijna zes van de tien verdachten – volgens de melders – van Marokkaanse dan wel Noord-Afrikaanse komaf zijn. De straatinformatie van de agenten wordt dus voor een belangrijk deel bevestigd door de systeem-informatie uit het GMS.

Tabel 5.2: Wijze van verplaatsing van de verdachten in percentages

Wijze van verplaatsing	%
Scooter/bromfiets	31.9
Te voet	29.8
Fiets	27.7
Auto	10.6

Tabel 5.2 geeft weer hoe de zestig verdachten zich verplaatsen ten tijde van het delict. Ze verplaatsen zich vooral met de scooter, te voet of per fiets. Het gaat dus niet louter om ‘dieven op een scooter’, zoals agenten dachten, al is dit wel een belangrijke categorie.

Op basis van de meldingen uit GMS blijkt verder dat diefstal uit auto vooral gepleegd wordt door één (45,6%) of twee verdachten (49,1%). Gemiddeld gaat het om 1,6 verdachten.

Tot slot blijkt dat daders zich vaak richten op auto’s met een buitenlands kenteken (Duits, Frans). Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat daarmee – in de optiek van de daders – meer buit te halen is. Auto’s worden veelal opengebroken met een scherp voorwerp (schroevendraaier) of er wordt een ruit ingetikt of ingeslagen. De buit bestaat meestal uit laptops, navigatieapparatuur, mobiele telefoons, audioapparatuur en bagage. De daders zijn – op één vrouwelijke junk na – (jonge) mannen.

Resumerend

GMS-meldingen vormen een interessante bron om in algemene zin zicht te krijgen op een criminaliteitsprobleem (hotspots, hot times). Daarnaast levert de vrije mutatieruimte binnen het GMS, van de spoedeisende meldingen, bruikbare informatie om zicht te krijgen op de kenmerken van de verdachte(n) en het MO.

De gedachte van veel agenten (straat-informatie) dat diefstal uit auto vooral gepleegd wordt door verdachten van Noord-Afrikaanse komaf, die zich vooral verplaatsen met scooters, wordt voor een aanzienlijk deel bevestigd door analyses met behulp van GMS (systeem-informatie). Ongeveer zes van de tien ver-

dachten zijn inderdaad van Noord-Afrikaanse c.q. Marokkaanse komaf. Bijna een derde van de verdachten verplaatst zich op een scooter of bromfiets. De GMS-analyses laten zien dat ook blanke verdachten (20%) en verdachten die zich met de fiets of te voet verplaatsen interessant zijn. De verdachten zijn bijna altijd alleen of met zijn tweeën.

5.4 Van analyse naar aanpak

Op basis van de analyses wordt de volgende stap benoemd. Het gaat om het verzamelen van informatie over de verdachtenpopulatie ten behoeve van een gerichte (repressieve of preventieve) aanpak.

5.4.1 Speerpunt 1: het verzamelen van informatie over verdachten

De 49 verdachten die bij de eerste analyse in beeld zijn gebracht, vormen de basisgroep waarover vanaf de start van het project informatie verzameld is. In feite is door de informatieanalist van Bureau IJtunnel alle informatie over deze personen binnen systemen in de politieregio bij elkaar gebracht.⁶⁸

Verkeerscontroles, vooral van bromfietsen en scooters, vormen een belangrijke manier om informatie over subjecten te verzamelen. Dit gaat als volgt in zijn werk. Op diverse plaatsen in het gebied, maar vooral op verkeersaders op de grens met de districten 2 en 3, vinden met grote regelmaat bromfiets- en scootercontroles plaats.⁶⁹ Bij de controles wordt aan bromfietsers op grond van art. 160 WVV een stopteken gegeven. Er wordt gecontroleerd op papieren (bromfietscertificaat, kentekenplaat, verzekering), helm en bromfiets (technische staat, rollerbank). Van elke bromfiets(er) wordt een formulier ingevuld: de zogeheten 'minimu'.⁷⁰ Er worden daarop gegevens vermeld over de bromfiets (kenteken, kleur, merk, type, bijzonderheden zoals stickers of schade), de helm van de berijder (kleur, type), de naam en kleding van de berijder (en van de eventuele passagier), en over de tenaamgestelde. Met toestemming van de berijder worden enkele foto's van de brommer gemaakt.

⁶⁸ In dit kader beschikt het project ook over een eigen Xpol-code (D106), waardoor informatie snel te ontsluiten is.

⁶⁹ Soms wordt er 2 à 3 keer per week gecontroleerd.

⁷⁰ Zie bijlage 5.1.

Deze inventarisatie bij controles wordt aangevuld met gegevens die worden verzameld door bromfietsstallingen bij scholen voor voortgezet onderwijs te bezoeken. Ook dan worden foto's gemaakt en bijzonderheden van brommers beschreven.

Bij de verwerking van de gegevens wordt een selectie gemaakt van diegenen die binnen het profiel van de doelgroep van het project vallen, bijvoorbeeld vanwege:

- antecedenten op het gebied van de prioritaire delicten;
- (meermalen) betrokkenheid bij deze delicten – ook zonder aanhouding;
- omgang met de hiervoor bedoelde jongeren;
- gedrag dat de politie opvalt, zoals meermalen per dag rondrijden op tijdstippen waarop de gemiddelde jongere naar school gaat, werkt of slaapt; zeer veel interesse voor geparkeerde auto's.

Rollerbank.nl

Scooter- en bromfietscontroles raken vaak zeer snel bij de doelgroep bekend. Op het moment dat er een controle is, wordt dit gemeld aan de website www.rollerbank.nl, waarna leden direct een sms'je krijgen over de locatie van de controle. Wie liever niet door de politie gecontroleerd wordt, kan dan een blokje omrijden.

De gegevens van de geselecteerde groep worden door de informatiespecialist in een aan Xpol gekoppelde database bij elkaar gebracht. Tijdens de pilotfase kunnen alleen de leden van de projectgroep gegevens invoeren die afkomstig zijn uit controles en staan vermeld op de minimu's. Op termijn moet de database voor alle voor Xpol geautoriseerde opsporingsambtenaren van de regio-politie Amsterdam-Amstelland te raadplegen zijn.

Het verzamelen en verstrekken van informatie gaat bepaald niet zonder slag of stoot. Het blijkt veel moeite te kosten om de informatiespecialist toegang te laten krijgen (te autoriseren) tot het doelgroepsysteem Amazone.

De informatieverzameling blijft dus een aandachtspunt. Deze valt of staat met een goede informatiespecialist, die de informatie uit verschillende systemen en bronnen bijeenbrengt. Het verstrekken van informatie is en blijft lastig, omdat de gegevens uit de database wel door de leden van het projectteam opvraagbaar zijn, maar nog niet korpsbreed.

Het gebruik van verzamelde informatie

Stel dat de wijkteamrecherche weet dat een diefstal uit auto of een straatroof is gepleegd door twee daders op een zwarte brommer, dan kunnen zij in het zoekbestand op intranet op 'zwart' klikken. Daarna verschijnt een overzicht van alle gecontroleerde, onder de doelgroep vallende zwarte brommers met daarbij het kenteken, eventuele bijzonderheden en de tenaamgestelde. Er wordt ook vermeld bij welke controle de brommer door wie werd bereden, wie er achterop zat en welke helm en kleding toen gedragen werden.

Medio februari 2008 staan er 120 personen in de database. Op 34 personen (28%) na maken ze deel uit van een doelgroep. Maar liefst 37 personen (31%) zijn minderjarig en maken deel uit van een doelgroep (hardekern-jeugd, veelpleger, zorgmelding). Ook is bekend dat 25 personen (21%) lid zijn van een problematische jeugdgroep. Deze 25 personen vallen te linken aan acht verschillende problematische jeugdgroepen (drie in D1, twee in D2, één in D4 en twee in D5).

5.4.2 Speerpunt 2: inzet spot- en lokauto en regulier opsporingsonderzoek

Op basis van informatie over hotspots van auto-inbraak zijn er vanaf het begin van de projectperiode tot voorjaar van 2008 in totaal veertien acties met een zogeheten spot- of lokauto uitgevoerd.⁷¹ Bij de keuze van de hotspots is rekening gehouden met de aanrijroutes c.q. looproutes van potentiële verdachten.

De spot- of lokauto is over het algemeen een gehuurde (middenklasse)auto. In de auto wordt een aantal aantrekkelijke (nep)attributen achtergelaten, zoals een navigatiesysteem (tomtom), een sporttas of een mobiele telefoon. De auto wordt geparkeerd op een hotspot. Vervolgens wordt geobserveerd vanuit een vaste of mobiele observatiepost. Indien er 'interesse' is van auto-krakers worden politiefunctionarissen geattendeerd en zodra de auto wordt

⁷¹ Voor de inzet van de lokauto is door de politie Amsterdam-Amstelland een protocol c.q. draaiboek opgesteld. Bij de inzet dient namelijk aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan om een 'rechtmatige aanhouding' te kunnen doen. Uiteindelijk verleent de officier van justitie toestemming voor de inzet van de lok- of spotauto.

opengebroken, gaat de politie over tot aanhouding (op heterdaad). Informatie uit de GMS-analyse wordt overigens gebruikt bij de aankleding van de auto. Zo worden lokauto's onder andere uitgerust met buitenlandse kentekenplaten. Gaandeweg bleek echter dat lokauto's door de dadergroep werden herkend (zie afbeelding). Daarom zijn andere auto's gehuurd, onder andere via Rent-a-Brick, maar ook duurdere auto's. De auto's werden ook 'leefbaarder' gemaakt met bijvoorbeeld een kinderstoel, speelgoed en rommel.⁷²

De acties met de lokauto zijn niet alleen gericht op heterdaadaanhoudingen. Van alle personen die een meer dan gemiddelde belangstelling aan de dag leggen voor (de inhoud van) de lokauto, wordt het signalement vastgelegd en doorgegeven aan de informatieanalist van het wijkteam.

Afbeelding 5.1: Briefjes op lokauto's, achtergelaten door potentiële daders (teksten: 'Lokker, oproten van hier. Afz. Oost' en 'Amsterdam Oost trapt er niet in. Dummy deze').



72 De afdeling Gevonden Voorwerpen levert de spullen.

Bij verdenking van één of meer concrete strafbare feiten wordt een opsporingsonderzoek gestart. Indien mogelijk of noodzakelijk kan er bij dergelijke onderzoeken gebruikgemaakt worden van de telefoontap (art. 126) en/of van observatie (art. 126).⁷³

Herkenbare verdachtenpopulatie en MO

Precies 90% van de personen die ‘interesse’ tonen voor de lokauto heeft (op basis van uiterlijke kenmerken en op basis van systeem-informatie) een Marokkaanse of Noord-Afrikaanse achtergrond. De overige 10% is een – bekende – verslaafde. De verdachten komen te voet, met een scooter of met een fiets naar een rij geparkeerde auto's (waar ook de spotauto staat). Ze observeren heel snel de inhoud van de auto's. Bij het zien van attributen in de lokauto raken ze geïnteresseerd. Ze slaan niet direct toe, maar bezien of de kust veilig is. Soms nemen ze hier ruim de tijd voor, bellen een handlangster en slaan pas na enkele minuten of in het geheel niet toe. Indien ze toeslaan, tikken ze een ruit in.

5.4.3 Speerpunt 3: preventie door ontanonimiseren

Uit de analyse blijkt dat de verdachten misdrijven in het centrum plegen, maar woonachtig zijn in andere woonwijken, onder andere in Amsterdam-Oost. Het ligt dan ook voor de hand om vanuit District 1 samen te werken met andere wijkteams c.q. districten.

Vooraf dankzij informatie uit het regionale informatiesysteem jeugdgroepen is van relevante verdachten bekend of ze van een problematische jeugdgroep deel uitmaken en zo ja, van welke. Daarnaast verschaft de informatie uit Amazone informatie op individueel niveau. Is de jongere bijvoorbeeld een *first offender*, een (jeugdige) veelpleger of maakt hij deel uit van de harde kern? Deze informatiebronnen stellen de medewerkers van het Project Deltawerken in staat om op persoonsniveau contact te zoeken met de buurtregisseurs in de wijken waar de jongeren wonen. Zo worden jongeren in hun woonbuurt ‘uit

⁷³ Er zijn plannen geweest om observatieteams (OT) in opleiding in te zetten bij de observatie van personen die veelpleger en autokraker zijn en onderdeel zijn van de lijst met bekende verdachten. Helaas is dit idee (nog) niet uitgevoerd.

de anonimiteit' gehaald, doordat bekend wordt welke delicten ze elders in Amsterdam plegen. Op basis van deze link kan worden aangesloten bij de lopende lokale aanpak op individueel en groepsniveau.

Deze werkwijze lijkt wellicht voor de hand te liggen, maar het is in de praktijk soms erg lastig om jongeren die in het centrum van Amsterdam strafbare feiten plegen, daarvoor elders (in hun woonwijk) aan te pakken. De politie in het centrum gaat nu eenmaal niet over de capaciteit en prioritering in andere wijkteams.

5.5 Resultaten

Project Deltawerken boekt verschillende resultaten. We zetten ze op een rij.

Gerichte informatieverzameling: een dubbel gevoel

Het Project Deltawerken is er in essentie op gericht om via analyses (waarbij straat- en systeem informatie worden gebruikt) en controles gericht informatie over een verdachtenpopulatie te verzamelen (met behulp van een minimum). De informatie wordt in een later stadium (in het kader van opsporing) gebruikt om ernstige strafbare feiten op te lossen. Het is daarmee een voorbeeld van informatiegestuurd politiewerk (IGP).

Achteraf geven het proces en de werkwijze om informatie te verzamelen een dubbel gevoel. Enerzijds is gebleken dat het heel goed mogelijk is om op basis van diverse bronnen gericht informatie over verdachten te verzamelen die – zoals we later zullen zien – zeer nuttig is bij het oplossen van misdrijven. Anderzijds levert het proces frustraties op bij de leden van de projectgroep vanwege allerlei blokkades. Gedurende het project besluit het Openbaar Ministerie namelijk om (tijdelijk) de stekker eruit te trekken en aldus een pas op de plaats te maken (zie kader).

Juridische grondslag

Bijlage 2 bevat de juridische grondslag van het Project Deltawerken. We zetten de stappen die binnen het project worden gezet nog eens op een rij. Ze hebben geleid tot een discussie tussen Openbaar Ministerie en politie.

- Aanleiding voor het Project Deltawerken zijn de vele diefstallen uit auto binnen het wijkteam IJtunnel.
- Analyse van diverse bronnen laat zien dat het voornamelijk om jonge Noord-Afrikaanse verdachten gaat, die afkomstig zijn uit andere wijken en die zich veelal met een bromfiets of scooter verplaatsen.
- Binnen Deltawerken is een methodiek ontwikkeld om door systeem- en straatinformatie te combineren, preventieve verkeerscontroles te houden en een lokauto in te zetten⁷⁴ – waarbij kenmerken worden vastgelegd binnen een minuut – een dossier op te bouwen over een verdachtenpopulatie en haar vervoermiddelen.
- De afdeling automatisering heeft een aan Xpol gekoppelde database ontwikkeld. Deze database kan op dit moment alleen gevuld en geraadpleegd worden door leden van de projectgroep.⁷⁵
- Niet iedereen die gecontroleerd wordt, komt in de database. Daar gaat een screening aan vooraf op basis van criteria die in overleg met het Openbaar Ministerie zijn bepaald.
- Op een gegeven moment geeft het Openbaar Ministerie aan dat de werkwijze (te) selectief of discriminerend is. Controleren op hotspots en hot times kan, maar controleren op hot groups vindt het Openbaar Ministerie neigen naar discriminatie. Ook vindt het Openbaar Ministerie het problematisch dat de controlebevoegdheid gebruikt wordt voor opsporing. De redenering hierbij is dat niet-verdachte personen in een database worden opgenomen en dat de gegevens omtrent de persoon in een latere fase gebruikt kunnen worden voor opsporingsonderzoeken.

⁷⁴ Op basis van analyse zijn de hotspots en hottimes bepaald.

⁷⁵ Op termijn kan iedereen binnen de politieregio die geautoriseerd is voor Xpol de database raadplegen.

- De korpsleiding van de politieregio schakelt vervolgens een juridisch onderzoeksbureau in voor onafhankelijk advies. Dit bureau concludeert dat de werkwijze van Deltawerken rechtmatig is.⁷⁶
- Overleg met het Openbaar Ministerie moet duidelijk maken of de werkwijze doorgang kan vinden. Is dit het geval dan wil de korpsleiding de werkwijze regionaal implementeren. Inmiddels is besloten tot regionale invoering.

Minder auto-inbraken

Een belangrijke graadmeter voor het succes van Deltawerken is vanzelfsprekend de afname van het aantal diefstallen uit motorvoertuigen. Het is goed om te vermelden dat extra aandacht voor een delict in veel gevallen tot een toename van het aantal registraties leidt.⁷⁷ In het geval van Deltawerken wordt er gericht gecontroleerd en gewerkt met de inzet van een spotauto en daarnaast worden de politiesystemen nageplozen op incidenten.

Toch wordt een stevige reductie van het aantal auto-inbraken gerealiseerd (zie tabel 5.3). Deze reductie gaat gepaard met een afname van het aantal aanhoudingen. Dit duidt erop dat de aangehouden daders verantwoordelijk zijn voor relatief veel incidenten of dat er van Deltawerken een preventieve werking uitgaat. Verplaatsing naar andere districten is ook mogelijk.

Tabel 5.3: Aantal aangiften en aangehouden verdachten inzake auto-inbraak in periode 1 (augustus 2005 t/m juli 2006) en periode 2 (augustus 2006 t/m juli 2007) in Wijkteam IJtunnel en District 1

Aantal aangiften			
	Periode 1	Periode 2	Afname in %
Wijkteam IJtunnel	966	759	-21,4
District 1	2343	1907	-18,6
Aantal verdachten			
Wijkteam IJtunnel	49	37	-24,5
District 1	131	88	-32,8

76 Van der Werf & Nijenhuis, 2007.

77 Een bekend voorbeeld daarvan is dat er met de inzet van bijvoorbeeld cameratoezicht in eerste instantie een toename van incidenten in de politiesystemen plaatsvindt, omdat er gewoonweg meer ‘gezien’ en geregistreerd wordt (zie bijvoorbeeld: Van Leiden & Ferwerda, 2002).

Tabel 5.3 laat zien dat er na de start van Deltawerken in (het eigen) wijkteam IJtunnel en in District Centrum een flinke afname van het aantal auto-inbraken en van het aantal verdachten wordt geregistreerd.

Ervaringen met de lokauto

De lokauto is gedurende de projectperiode veertien keer ingezet. Bij elf acties zijn twaalf verdachten op heterdaad aangehouden. Er wordt – als bijvangst – ook een arrestant gemaakt voor de handel in harddrugs. Tijdens de acties wordt van een groot aantal personen – die wel veel interesse voor de lokauto hebben, maar die niet inbreken – een minimum ingevuld, waarop informatie over de personen wordt vastgelegd.

Bij één actie spot de doelgroep de lokauto (zie afbeelding 5.1). Dit heeft erin geresulteerd dat de politie lokauto's beter heeft leren presenteren als een gewone (burger)auto, onder meer door een slimmere selectie van auto's en een levendiger inrichting van de auto.

Verrassend: veel aanhoudingen buiten heterdaad

Naast de heterdaadaanhoudingen blijkt dat het systematisch verzamelen van informatie over een specifieke verdachtenpopulatie – en haar vervoermiddelen (veelal scooters) – behoorlijk wat andere zaken oplevert. Fotomateriaal of kenmerken van verdachten of vervoermiddelen leiden geregeld tot herkenning en aanhouding. De opbrengsten voor de periode vanaf september 2006 tot eind 2007 staan in tabel 5.4.⁷⁸

Tabel 5.4: Aantal aangehouden verdachten buiten heterdaad op basis van informatie uit het Project Deltawerken in de periode september 2006 tot eind 2007 naar type misdrijf.

	Aantal verdachten
Aanhoudingen overval	16
Aanhoudingen buiten heterdaad auto-inbraak	11
Aanhoudingen buiten heterdaad kassaroof	5
Aanhoudingen straatroof	4
Aanhouding inbraak in school	1

78 Hierbij dient te worden aangetekend dat er een aantal maanden geen activiteiten zijn geweest in het kader van Project Deltawerken, omdat het Openbaar Ministerie aarzelingen had over de juridische grondslag van het project.

Tabel 5.4 geeft ook enig inzicht in het bredere criminaliteitspatroon van de verdachten. Ze maken zich namelijk niet alleen schuldig aan auto-inbraak, maar ook aan andere ernstige vermogensmisdrijven.

‘Follow the vehicle’

Diverse ‘bekende’ bromfietsen en scooters, dan wel hun kentekenplaat, blijken een eigen ‘crimineel bestaan’ te leiden. Het is daarmee interessant om ze te volgen. Zo zijn er in genoemde periode vijf scooters c.q. kentekens bekend, die meermaals gelinkt kunnen worden aan inbraken uit auto’s, diefstal uit auto via de ‘Italiaanse methode’,⁷⁹ winkeldiefstallen met geweld en overvallen. Daarnaast is er een zestal kentekens c.q. scooters in beeld gekomen die in eigendom zijn van jongeren uit de ‘harde kern’, die deze vervoermiddelen regelmatig gebruiken bij diverse strafbare feiten.

De doelgroep blijkt streetwise te zijn in het gebruik van hun scooters. Kentekens en scooters worden regelmatig onderling verwisseld. Daarnaast rijdt een deel van de doelgroep bewust zonder kenteken rond of men zet het kenteken vast met een *ty-rap* waardoor het, ‘indien nodig’, snel kan worden verwijderd.

5.6 Bevindingen

Deltawerken is een proefproject, ook proeftuin genoemd, in het centrum van Amsterdam binnen het wijkteam IJtunnel. Het project probeert een koppeling te leggen tussen het nodale gedachtegoed en een informatiegestuurde dadergerichte aanpak. Deltawerken baseert zich op een criminologische basisanalyse van delict en daders. Het gaat om een specifieke vorm van criminaliteit: autokraak op een route naar het centrum van Amsterdam, gepleegd door daders die uit andere delen van de stad komen (onder meer Amsterdam-Oost). Het is de bedoeling om door middel van controles op toegangswegen naar het centrum informatie over bekende autokrakers te verzamelen, hen zo uit de anonimiteit te halen en aan te houden.

79 Bij de ‘Italiaanse methode’ slaan scooterrijders voor een stoplicht een ruit van een wachtende auto in om vervolgens de zichtbare buit (tas of laptop) mee te grissen.

Onze belangrijkste bevindingen staan hieronder.

- Er is tijd geïnvesteerd in het uitvoeren van de criminologische grondanalyse. Het onderzoek is van lieverlee meer toegespitst op kenmerken en gedragingen die daders in beeld brengen. Er is nagedacht en gesproken over de analysevragen.
- Bij de analyse van de delicten en de daders is waardevolle informatie verzameld in het meldkamersysteem (GMS). Deze onderbenutte bron vulde de straatkennis van agenten aan en verschaft informatie (van melders) die niet was opgenomen in Xpol. Er wordt op basis van systeem- en straatkennis een dader- en delictprofiel opgesteld.
- Het GMS-systeem helpt ook bij het kiezen van de plaatsen (hotspots) en tijden (hot times) voor controles.
- Bij verkeerscontroles (op basis van art. 160 WWV) worden gegevens over bromfiets en berijder genoteerd. Er worden, na toestemming van de berijder, foto's gemaakt van de bromfiets.
- Er wordt een digitaal bestand aangelegd van gecontroleerde personen die voldoen aan het daderprofiel.
- Over de gecontroleerde personen die aan het daderprofiel voldoen, wordt informatie verzameld via het zogenoemde Amazone-systeem (met informatie over criminele jongeren) en bij de buurtregisseur in de woonbuurt van deze personen.
- Op geselecteerde tijden en locaties worden spot- en lokauto's ingezet. Bij elf van de veertien acties worden arrestanten gemaakt. Er worden twaalf personen aangehouden die voldoen aan het daderprofiel en er wordt een arrestant gemaakt vanwege drugshandel.
- Met behulp van de bij de controles verzamelde informatie worden in de periode van september 2006 tot eind 2007 in totaal 37 aanhoudingen verricht: zestien voor overval, elf voor auto-inbraak, vijf voor kassaroof, vier voor straatroof en één voor een inbraak in een school. Er is besloten om de handelwijze regionaal in te voeren.
- Na een stevig debat heeft justitie ingestemd met de werkwijze. De aanpak wordt regionaal ingevoerd.

Dienst Controle Infrastructuur Verkeer

6.1 Inleiding

Het tweede onderzoeksobject vormt de Dienst Controle Infrastructuur Verkeer (DCIV). Deze Amsterdamse politiedienst houdt toezicht op de infrastructuur en treedt daarbij, indien nodig, handhavend op. Voor 2007 stond de dienst bekend als de verkeerspolitie (DVKP).⁸⁰ De transformatie naar de DCIV is het gevolg van de introductie van de nieuwe functie: nodale oriëntatie. De bestaande DVKP-structuur sloot namelijk niet voldoende aan op deze functie. Om de transformatie kracht bij te zetten, is gekozen voor een nieuwe benaming.

Vanaf november 2006 is meegekeken met een aantal werkzaamheden van de DCIV. Ook is diverse malen overleg gevoerd met een informatiemakelaar van deze dienst. Op deze wijze kregen wij inzicht in het reilen en zeilen van de DCIV. Daarnaast hebben wij geparticipeerd in een aantal nodale controles en is tijdens een van deze controles een korte enquête uitgevoerd naar de ervaringen van een aantal gecontroleerden. Tot slot is in samenwerking met de DCIV een controleformat ontwikkeld met als doel een aantal kengetallen, kenmerken en opbrengsten inzichtelijk te krijgen.⁸¹

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige organisatiestructuur van de dienst en geven we een korte beschrijving van zijn werkgebied en taken. Vervolgens beschrijven we enkele praktijksituaties en hoe burgers de controles hebben ervaren. We vervolgen dit hoofdstuk met een schematische weergave en een beschrijving van de resultaten van de uitgevoerde controles van het jaar 2006 en 2007. Het betreft hier alleen de resultaten van Team Hoofdwegen en Team Water, want van Team Openbaar Vervoer zijn deze resultaten niet beschikbaar. Uiteindelijk blijkt gedurende het onderzoek een groot aantal con-

80 Toentertijd bestond de dienst uit een vierkoppige leiding ondersteund door een secretariaat. DVKP kende twee hoofdpoten: Team Hoofdwegen en Bureau Ondersteuning. De formatie van deze dienst bedroeg 248 fte's (exclusief 26 fte extern gefinancierd).

81 Zie bijlage 6.1.

troles niet te hebben plaatsgevonden. In de bevindingen en conclusies noemen we een aantal mogelijke oorzaken.

6.2 DCIV in vogelvlucht

De oprichting van de DCIV is het gevolg van een koerswijzing die gestart is in augustus 2005.⁸² Naast een gewijzigde organisatiestructuur hanteert de DCIV een vernieuwde visie en strategie.

6.2.1 Organisatiestructuur

De Eenhoorn in Amsterdam vormt de thuisbasis voor de DCIV. Alle onderdelen van deze dienst opereren vanuit dit gebouw. Vandaag de dag kent de DCIV twee hoofdbedrijfsprocessen waarmee twee bureaus zijn belast. Dit zijn het Bureau Controle Infrastructuur (BCI) en het Bureau Verkeer (BV). Het BCI richt zich op de toezicht- en handhavingstaak binnen de publieke ruimte. Dit houdt in dat het uitvoering geeft aan de selectieve controles, ingezet wordt bij de incidentenafhandeling en toezicht houdt bij evenementen en terreurlarmering. Drie teams zijn dagelijks met deze taken bezig: Team Water (TW), Team Hoofdwegen (THW) en Team Openbaar Vervoer (TOV). Het tweede hoofdproces richt zich hoofdzakelijk op het thema verkeer. De teams binnen het Bureau Verkeer zijn belast met verkeersadvisering (Team VA), forensisch technisch verkeersongevallenonderzoek (FTVO), incasso (RICO) en verkeersveiligheid (RPVV). Onder beide bureaus 'hangt' een aantal teams, zoals hiervoor genoemd. Verderop in deze paragraaf meer hierover.

Beide bureaus kunnen rekenen op ondersteuning. Zo verzorgt het team Facilitaire Ondersteuning (TFO) een aantal secundaire processen. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan personeelszaken, financiën, administratie, logistiek, arbeidscapaciteitsmanagement en planning.

Naast het TFO kent de DCIV het Werkproces Ondersteuning Dienstchef (WODC). In dit team zitten onder anderen de verkeershoppers,⁸³ de informatiemake-

⁸² DCIV, 2006.

⁸³ De benaming 'hopper' is afgeleid van de samengevoegde functiebenamingen hulpofficier van politie en parketsecretaris.

laars, de controller en de secretaresse. De informatiemakelaars zijn onmisbaar voor het kunnen uitvoeren van gerichte controles. Zij analyseren en veredelen informatie die nodig is om effectief controleteams in te zetten. Zij zijn ook degenen die het nut en de noodzaak van het houden van bepaalde acties helder maken. Tot slot houden informatiemakelaars beschikbare informatie actueel en toetsen ze deze op de mate van betrouwbaarheid en compleetheid.

Belang van ondersteuning

Het arbeidsmanagementproces is een cruciaal proces binnen de DCIV. Dit proces richt zich op het inroosteren van de medewerkers voor de controleactiviteiten. Een juiste afweging kunnen maken tussen het organisatiebelang en het privébelang van een medewerker is lastig (denk aan het inroosteren tijdens feestdagen) en moet zorgvuldig plaatsvinden. Slordige inroosteringen, met als gevolg doublures en/of onder- of overbezetting, leiden tot gefrustreerde en gedemotiveerde medewerkers. Dit uit zich tijdens de uitvoering van de controles in hun houding en gedrag. Aangezien deze medewerkers grote invloed hebben op de maatschappelijke legitimiteit van de politie (zij vormen immers het gezicht van de politie) is het van belang dit te voorkomen.

De focus van dit onderzoek ligt op het BCI. Hierin zitten immers de teams die de nodale controles uitvoeren. Om een idee te geven van de omvang en werklust, volgt per team een overzicht van het domein waarin het actief is, het gemiddeld aantal inzeturen en het aantal fte's.⁸⁴

Tabel 6.1: Team Hoofdwegen

Aantal fte's	157 fte	<ul style="list-style-type: none"> • 57 vaste kern • 100 flexibel
Aantal arbeidsuren	127.000 uur	<ul style="list-style-type: none"> • Selectieve controles: 127.000 uur • Beschikbaarheid en inzet incidenten: 10.000 uur • Toezicht evenementen en terreurafhandeling: 2.200 uur
Aantal aandachtslocaties	53 stuks	<ul style="list-style-type: none"> • Hotspots: 20 stuks • Sleutelplaatsen: 10 stuks • Corridors: 20 stuks • Verzamelplaatsen: 3 stuks

Tabel 6.2: Team Openbaar Vervoer

Aantal fte's	67 fte	<ul style="list-style-type: none">• 17 vaste kern• 50 flexibel
Aantal arbeidsuren	52.300 uur	<ul style="list-style-type: none">• Selectieve controles: 47.000 uur• Beschikbaarheid en inzet incidenten: 2.800 uur• Toezicht evenementen en terreurafhandeling: 2.500 uur
Aantal aandachtslocaties	36 stuks	<ul style="list-style-type: none">• Hotspots: 15 stuks• Sleutelplaatsen: 5 stuks• Corridors: 8 stuks• Verzamelplaatsen: 5 stuks

Tabel 6.3: Team Water

Aantal fte's	25 fte	<ul style="list-style-type: none">• 15 vaste kern• 10 flexibel
Aantal arbeidsuren	12.050 uur	<ul style="list-style-type: none">• Selectieve controles: 8300 uur• Beschikbaarheid en inzet incidenten: 2.200 uur• Toezicht evenementen en terreurafhandeling: 1550 uur
Aantal aandachtslocaties	14 stuks	<ul style="list-style-type: none">• Hotspots: 5 stuks• Sleutelplaatsen: 5 stuks• Corridors: 2 stuks• Verzamelplaatsen: 2 stuks

Team Water vormt met 25 fte het kleinste team. Deels komt dit door het seizoensgebonden karakter van de werkzaamheden. De bedrijvigheid op het water is in de winter namelijk een stuk minder en daardoor kan met een klein team worden volstaan.

In dit team maken relatief veel medewerkers deel uit van de vaste bezetting (ongeveer 67%). Dit heeft te maken met de aard van het werk; controles op water vragen om vaarttechnische kennis. Bij Team Hoofdwegen en Team Openbaar Vervoer is de vaste kern relatief gezien een stuk kleiner. Team Hoofdwegen heeft het meeste aandachtslocaties (53) en per aandachtslocatie ook het meeste fte's ter beschikking (ongeveer 3 fte). Team Openbaar Vervoer volgt met 1,8 fte en Team Water met 1,7 fte.

Zoals uit de drie tabellen af te lezen valt, kent het BCI een grote groep flexibele medewerkers. Dit zijn de zogenaamde operationele assistenten van de Dienst Executieve Ondersteuning (DEO). Het betreft hier surveillanten van de politie Amsterdam-Amstelland die over enkele basisvaardigheden beschik-

ken die nodig zijn om de selectieve controles te kunnen uitvoeren. Daarnaast kent de DCIV samenwerkingsverbanden met externe toezichthouders en partners, zoals de douane of de vreemdelingendienst. Met deze partijen zijn convenanten afgesloten over de feitelijke inzet.

6.2.2 Werkwijze

De DCIV kan flexibel met de arbeidscapaciteit omgaan. Indien nodig wordt er kortdaat ingesprongen op situaties en gebeurtenissen. Medewerkers van de drie teams zijn niet vast ingedeeld, maar kunnen rouleren tussen deze teams. Leden van het Team Water kunnen bijvoorbeeld ingedeeld worden bij het Team Openbaar Vervoer, als blijkt dat er op dat moment sprake is van een grootschalig evenement, waarbij een groot aantal treinreizigers wordt verwacht.

Respectvol en doortastend optreden zijn twee andere belangrijke werkmethoden van de medewerkers. De vaste medewerkers hebben trainingen en cursussen gevolgd, bijvoorbeeld over aanvullende wetgeving als de wegenverkeerswetgeving, de opiumwet, de waterwetgeving, de wet wapens en munitie, het kunnen bedienen en besturen van bepaalde vaar- en voertuigen, het herkennen van valse (identiteits)documenten, en het effectief kunnen waarnemen in publiek en grote massa's.

Voor medewerkers vraagt de transformatie naar de DCIV een andere manier van denken. Zij zijn jarenlang gewend geweest om het verkeer als doel te zien en nu ligt de focus op het verkeer als middel. Ook moeten controles worden uitgevoerd vanuit een breder perspectief. Zo 'stopt' de controle niet bij het checken van de geldigheid van een rijbewijs, maar moet ook worden gelet op signalen die duiden op bijvoorbeeld overtredingen van de opiumwet. Mede door de 'omscholing' van alle chefs van dienst is geprobeerd een koerswijzing in de cultuur te realiseren. De Academie Politie Amsterdam-Amstelland (APAA) is benaderd om invulling te geven aan diverse opleidingsplannen.

6.2.3 Strategie

Tot slot enkele woorden over de huidige strategie van de DCIV. De bestaande strategie sloot namelijk niet voldoende meer aan op de geformuleerde ambi-

ties uit het Regionaal Veiligheidsplan. In dit plan luidt de ambitie als volgt: het verhogen van de subjectieve en objectieve veiligheid.⁸⁵ Om deze ambitie te helpen verwezenlijken, heeft de DCIV vervolgens een drietal strategieën⁸⁶ ontwikkeld.

Ten eerste richt de DCIV zich, vanuit het perspectief nodale oriëntatie, op de stromen van personen en goederen door de infrastructuur. Onder infrastructuur worden een aantal ring- en hoofdwegen, bepaalde vaarwegen en specifieke lijnen van het openbaar vervoer (de zogenaamde knooppunten) verstaan. Door deze stromen te controleren, tracht de DCIV te komen tot de identificatie van het zogenaamde 'kwaad', zoals vermeld staat in *Politie in ontwikkeling*.⁸⁷ Na het identificeren van dit kwaad ligt de focus op het volgen, tegenhouden en indien nodig wegnemen hiervan. Naast deze aanpak wil de DCIV een bijdrage leveren aan het vergroten van de veiligheid door het aantal aanrijdingen te verminderen. Conditio sine qua non is dat er een informatie-gestuurde strategie wordt gehanteerd en dat er gestructureerde samenwerkingsverbanden met de non-/semipolitiële wereld bestaan.

Door aandacht te geven aan preventieadviezen, adequaat incidentenmanagement en het verrichten van kwalitatief goed onderzoek hoopt de DCIV de ambitie waar te maken. De gedachte wordt daarbij losgelaten dat de focus ligt op slachtoffers van verkeersincidenten. De DCIV hanteert een breder spectrum: ook criminaliteitslachtoffers (bijvoorbeeld van een dodelijke steekpartij) vallen onder de aandacht. Voorwaarde is wel dat het incident heeft plaatsgevonden op de infrastructuur die onder het toezicht van de DCIV valt.

Tot slot speelt de DCIV een rol op het gebied van crisisbeheersing. Door noodhulp te verlenen, mogelijke verstoringen op de infrastructuur te signaleren en advies uit te brengen over hoe om te gaan met de signalen, draagt de dienst bij aan de bestrijding van (potentieel) terrorisme en rampen.

85 DCIV, 2007.

86 DCIV, 2006.

87 *Politie in ontwikkeling*, 2005, p. 87.

6.3 Intermezzo: Catch-scan, een kentekenleessysteem

Meerdere malen is gewezen op de gedachte dat een nodale oriëntatie leidt tot een breder spectrum van controleren: voor de DCIV staat niet alleen de handhaving van de verkeersveiligheid centraal, maar ook het bestrijden en tegenhouden van de criminaliteit. Een van de tactieken daarbij is het toezicht houden op, en volgen van de verkeerstromen. Een onmisbaar instrument hierbij is de Catch-scan.⁸⁸ In deze paragraaf staan we stil bij de werking en mogelijkheden van deze apparatuur en haar randvoorwaarden.

6.3.1 Wat & Hoe

In Engeland, waar de apparatuur is ontwikkeld, wordt volop gebruikgemaakt van Catch-scan apparatuur. Vanwege het positieve resultaat is de Nederlandse politie de apparatuur ook gaan gebruiken. In eerste instantie wordt de Catch-scan slechts door een aantal korpsen gebruikt, bijvoorbeeld de KLPD, Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en Brabant Zuid-Oost. Hebben de resultaten het gewenste effect, dan wordt het gebruik van deze apparatuur landelijk uitgerold. De kosten per Catch-scan liggen rond de €15.000 (*de Volkskrant*, 2008).

Het gebruik van Catch-scanapparatuur past goed in de nodale praktijk. Het doel is immers om binnen de voorkomende stromen de ongewenste passanten, goederen dan wel diensten eruit te pikken. De omvang en intensiteit van de stromen zorgen ervoor dat zonder deze apparatuur alleen steekproefsgevijs controles kunnen plaatsvinden. Hierdoor is de kans groot dat het 'kwaad' onzichtbaar blijft en dus niet wordt tegengehouden. Catch-scanapparatuur biedt de mogelijkheid om de stromen in zijn geheel te controleren zonder afbreuk te doen aan de voortgang van deze stromen.

Het systeem waarop de Catch-scanapparatuur draait, heet ANPR, oftewel Automatic Numberplate Recognition: een kentekenleessysteem. Dit systeem biedt de mogelijkheid kentekens van voertuigen te lezen met een camera die langs de kant van de weg staat opgesteld, of in een surveillancevoertuig is in-

88 De termen 'Catch-ken' en 'Catch-scan' zijn we beide geregeld tegen gekomen. De laatste term wordt vooral in het buitenland en in wetenschappelijke publicaties gehanteerd. De term 'Catch-ken' (waarbij 'ken' staat voor 'kenteken') zien we voornamelijk terug bij de Nederlandse politie. Naar alle waarschijnlijkheid is de term 'Catch-scan' in de loop van de tijd verderlandst tot 'Catch-ken'. In dit document schrijven wij 'Catch-scan', omdat dit de officiële benaming is.

gebouwd. De kentekens kunnen direct worden vergeleken met allerlei gegevens uit een database. Zo kan gecontroleerd worden op openstaande boetes, gestolen kentekenplaten en/of auto's, gesignaleerden, onverzekerde rondrijden en verlopen APK-keuringen.

Externe of ingebouwde camera

De externe opstelling van de Catch-scan wordt tijdens een statische controle gebruikt. Dit levert het grootste aantal scans. Voorwaarde is wel dat de camera goed is afgesteld en dit vergt tijd en kennis.

Een ingebouwde camera is vooral nuttig voor het verrichten van dynamische controles. Het politievoertuig beweegt mee met de verkeersstroom en scant al rijdend de kentekens. Deze versie kan ook bij een statische controle van dienst zijn, maar werkt minder goed dan de externe opstelling en is daardoor niet in staat hetzelfde aantal scans te maken.

In de database, die zich in het voertuig bevindt, zijn de gegevens opgeslagen van de Rijksdienst voor Wegverkeer (RDW) en een aantal politiebestanden.⁸⁹ Bestanden van andere diensten, bijvoorbeeld de douane, kunnen ook in de database worden opgenomen. Hierdoor wordt de controle verbreed.

Komt het kenteken overeen met bepaalde gegevens uit de database dan is kortstondig het geluid van een sirene te horen; er is dan sprake van een hit. De bediener van de Catch-scan, meestal een bijzonder opsporingsambtenaar, controleert vervolgens of het gelezen kenteken, in de vorm van een digitale foto, overeenkomt met de gegevens die worden afgebeeld op een computerscherm. Zo ja, dan is aan hem/haar de taak om het signalement van het voertuig en de reden van de hit door te geven aan een politiemedewerker die even verder staat opgesteld (bijvoorbeeld een motoragent). Deze dirigeert het voertuig naar een controleplaats. De intensiviteit van de controle hangt vervolgens af van de inhoud van de hit. Een melding van een verlopen APK-keuring kent door de regel genomen een snellere afhandeling dan de melding van gestolen kentekenplaten.

Dit scan- en matchproces gaat vliegensvlug. In principe is het systeem in

89 Onder de politiebestanden vallen onder meer het Opsporingssysteem (OPS), het Herkenningsdienstsysteem en Centrale verwijzingsindex (HKS/CVI), het Nationaal Schengen Informatiesysteem (NSIS).

staat binnen luttele secondes kentekens van voertuigen af te lezen. Het matchen van het kenteken aan de bestanden duurt ook slechts enkele seconden, waardoor de bediener van de apparatuur ruimschoots de tijd heeft de hit door te geven. Met deze apparatuur kan de politie in relatief korte tijd duizenden auto's controleren.

6.3.2 Wettelijk kader en borging kwaliteit en privacy

De Wet Politiegegevens

Volgens de Wet politiegegevens (WPG), die in plaats van de Wet Politieregisters gekomen is, voldoet de opslag en verwerking met Catch-scanapparatuur aan de gestelde eisen. De gegevens zijn rechtmatig verkregen (aselectief scannen van voertuigen), het verzamelen is noodzakelijk voor de uitvoering van de politietaak en ook noodzakelijk voor het doel van de politiegegevens, zoals omschreven in de wet.

Uitspraak Minister van Justitie over gebruik van Catch-scan

‘Zodra multimediale gegevens te herleiden zijn naar een te identificeren persoon en deze gegevens worden gebruikt in het kader van de uitvoering van de politietaak, vallen deze gegevens onder de reikwijdte van de WPG. De WPG voorziet in mogelijkheden tot het rechtstreeks zoeken van politiegegevens. Het zoeken kan plaatsvinden door middel van de vergelijking van gegevens op basis van hit/no hit. Daardoor kan worden gewaarborgd dat de raadpleging van andere gegevens slechts plaatsvindt op basis van gegevens die in het onderzoek, van waaruit de gegevens, worden bevraagd, reeds zijn verkregen. De gegevensvergelijking is echter niet beperkt tot tekstuele informatie. Ook bij beeld-, audio-, en videomateriaal kan op eenzelfde wijze worden gezocht in de beschikbare informatie, die op grond van andere doelen binnen de politietaak wordt verwerkt. Bij beeldmateriaal kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van technieken als gezichtsherkenning of ANPR. Het toenemende multimediale karakter van informatie is dan ook goed verenigbaar met de WPG.’ (Bron: Kamerstukken I, 2006-2007, 30 327, F)

Kwaliteits- en privacyborging

Het gebruik van Catch-scan valt dus binnen het wettelijk gestelde kader. Dit kader impliceert daarentegen geen carte blanche voor het te pas en te onpas uitwisselen en verwerken van de verkregen gegevens. Er is dan ook een aantal regels en aandachtspunten omschreven dat kwaliteitsverlies en onnodige schending van de privacy moet helpen voorkomen. De belangrijkste zijn op de volgende pagina vermeld.

- Gedurende een jaar mogen de gegevens breed worden bewerkt voor operationeel gebruik. Daarna zijn de gegevens nog vier jaar beschikbaar voor raadpleging. Is er sprake van een rechercheonderzoek dan mag automatische gegevensvergelijking plaatsvinden, mits dit noodzakelijk is.
- Alle gegevens die de Catch-scan oplevert, worden opgeslagen. Bij een hit moeten deze gegevens handmatig met elkaar worden vergeleken en daarna wordt door de politiemedewerker vastgesteld of de door de Catch-scan gemaakte uitlezing juist en volledig is.
- Gegevens van onverdachte personen mogen worden verwerkt (mits het daadwerkelijk de juiste persoons-/kentekengegevens zijn).
- Gedurende hooguit een jaar is de Catch-scan toegankelijk voor alle politiemedewerkers.
- Na vijf jaar dienen de betreffende gegevens te worden verwijderd (tenzij er sprake is van een lopend onderzoek).
- De verkrijging van de gegevens is af te leiden uit de tekst van de mutaties.
- Elke jaar moet worden gezien of de personen nog terecht in het bestand van de Catch-scan staan. Zo niet, dan moeten deze gegevens verwijderd worden.

6.3.3 De mogelijkheden en randvoorwaarden

De Catch-scanmethode biedt de politie verschillende mogelijkheden om de nodale strategie vergaand te operationaliseren. Zo kunnen grote aantallen voertuigen snel en anoniem worden gecontroleerd. Daarbij levert het scannen inzicht in de bewegingen van gesignaleerden, zoals veelplegers. Mocht er sprake zijn van een gesignaleerde dan kan besloten worden de gesignaleerde (onopvallend) te volgen, tegen te houden of aan te houden.

Naast het inzichtelijk maken van de verkeersstromen, bestaat de mogelijkheid deze stromen op te slaan. Bij een voorgevallen criminele activiteit, bij-

voorbeeld een bankoverval, kan vervolgens op relatief eenvoudige wijze een reconstructie gemaakt worden van de aanloop tot de activiteit.

Tot slot biedt het systeem bouwstenen voor het in kaart brengen van criminaliteitstrends en modus operandi. Een analyse van de verkeersstromen kan bijvoorbeeld informatie opleveren over de voorkeur voor het gebruik van een bepaald vervoermiddel en een bepaalde route door bepaalde criminelen.

Het optimaal benutten van de mogelijkheden is alleen mogelijk als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Een van deze voorwaarden is dat de input van de bestanden betrouwbaar en valide is. Aangezien de hit automatisch gegenereerd wordt, is het van groot belang dat de databestanden kloppen. Deze bestanden vormen de basis voor verdere handelingen. Dit vraagt om een kwalitatief hoogwaardig informatiseringsproces.

De interventiestrategieën en handelwijzen zijn gekoppeld aan het soort hit. Daarom moet de hit betrouwbaar zijn. Aan de hand van een voorbeeld kunnen we dit duidelijk maken: een scan van een kenteken levert een code 6 (een verzetpleger) op.⁹⁰ Dit vraagt om een andere benaderingswijze dan bij een lichtere gevaarindicatie, bijvoorbeeld een openstaande boete. Vanwege het verhoogde veiligheidsrisico dat de code 6 met zich meebrengt, vindt het tot stilstand brengen van het voertuig vervolgens niet door één persoon maar door ten minste twee personen plaats. Pas bij stilstand en fysiek oogcontact met de bestuurder kan de desbetreffende politiemedewerker het risico goed inschatten, niet eerder. Een onbetrouwbare hit vergroot het veiligheidsrisico, omdat dan mogelijk een ontoereikende, dan wel verkeerde benaderingsstrategie wordt gehanteerd.

Van belang is ook de beperkingen van de techniek te onderkennen. Dat binnen luttele seconden het kenteken gescand wordt, is eerder uitzondering dan regel. Factoren als de weersgesteldheid, de hoeveelheid daglicht, de leesbaarheid van het kenteken, de ingestelde camerahoek en de gebruikte resolutie, hebben allemaal invloed op de scansnelheid. Bij avondschemer bijvoorbeeld is het al niet meer mogelijk deze techniek goed te gebruiken. Ook het correct afstellen van de meethoek voor de laser luistert nauw. Slechts ervaren bedieners kunnen in relatieve korte tijd een effectieve meetopstelling opbouwen.

Tot slot staat of valt de uitvoering van de controles met het kunnen beschikken over voldoende personeel, zowel intern als extern. Naast de aanwezigheid van de vaste medewerkers van het BCI is de aanvulling van de DEO-

90 DCIV, 2006.

medewerkers onontbeerlijk. Vindt de controle plaats in samenwerking met externen, dan moet ook de externe partij voldoende medewerkers beschikbaar stellen. Hoe breder de controle hoe meer personeel nodig is. Dit vraagt om een gedegen capaciteitsmanagement van de organisatoren en commitment van de uitvoerende partijen.

6.4 De praktijk: drie controles nader bekeken

Het korps Amsterdam-Amstelland is een van de korpsen dat het concept nodale oriëntatie vorm probeert te geven in de dagelijkse praktijk van het controleren. Dat dit een zeer moeizaam en lastig proces blijkt te zijn, is inmiddels wel duidelijk. Ondanks de formulering van diverse programma's en plannen blijft een aantal aspecten onduidelijk.

Een veelgehoorde opmerking uit het werkveld is bijvoorbeeld dat de nodale oriëntatie niets meer is dan een oud concept in een nieuw jasje: 'Nodaal? Niks nieuws toch? Dat deden we altijd al. Gewoon een kwestie van slim handhaven en opsporen door efficiënt om te gaan met informatie.' Deze opvatting leidde onder diverse uitvoerende dienders, maar ook onder een aantal kaderleden tot scepsis. Controles konden daardoor niet altijd rekenen op de gewenste motivering en het gewenste draagvlak en ze kwamen niet altijd goed uit de verf.

Het ontbreken van een gedegen (juridisch) kader zorgt ook voor problemen rond de implementatie van het nodale denken. Zo is het onduidelijk hoe met bepaalde (legitimiteits)vraagstukken wordt omgegaan. Het gebruik van bijvoorbeeld de Catch-scan mag dan in grote mate juridisch afgedekt zijn, over een aantal vragen bestaat nog onduidelijkheid. Denk bijvoorbeeld aan de volgende zaken waar het College Bescherming Persoonsgegevens op wijst: hoe is het gesteld met de veiligheid rondom de autorisatiekwesties en het inloggen? Zijn er voldoende waarborgen ten aanzien van de afscherming van eigen bestanden en audits? Door het hanteren van bepaalde controletechnieken krijgt de politie, maar krijgen ook andere partijen, toegang tot allerlei informatie van burgers en het is niet geheel duidelijk waar de grens ligt van de zogenaamde 'Orwell-effecten'.

Tijdens het onderzoeksproces hebben wij met een aantal controles meegelopen om een indruk te krijgen van de praktijk. Een aantal vragen stond daarbij centraal, zoals: Hoe worden de controlelocaties ingericht? Hoe verloopt de samenwerking tussen diverse betrokken partijen? Hoe ervaart de burger de

controles? Voor het laatste aspect, de ervaring van de burgers, hebben wij tijdens een controle een enquête afgenomen.

In de volgende paragrafen komen de geobserveerde controles aan bod. Bij alle controles leefde de wens het nodale gedachtegoed tot uiting te brengen in de praktijk.

Dat dit niet zo eenvoudig is, blijkt wel uit de recente publicatie van het Programmteam Toezicht en Handhaving *Kritiek is makkelijk... maar bovenal leerzaam*. Na het observeren van een groot aantal controles komt het team tot de conclusie dat er bij het merendeel van de controles geen sprake is geweest van nodaal controleren:

‘Ondanks het feit dat bijna iedere controle “nodaal” werd genoemd, was deze het volgens het door het team samengestelde model niet.’⁹¹

De focus in dit hoofdstuk ligt niet op het beoordelen van de mate van nodaliteit. Het lijkt ons zinvoller om een beeld te geven over de algehele gang van zaken van het controleproces, zodat inzichtelijk wordt waarom de vertaalslag naar nodaal lastig te verwezenlijken is. De volgende drie controles passeren de revue: een *nodale* controle gehouden door het Team Hoofdwegen, een *multidisciplinaire* controle gehouden door het Team Water en een *grootschalige* controle uitgevoerd door het Team Openbaar Vervoer. Naast bevindingen over de gang van zaken tonen we ook de opbrengsten.

6.4.1 Team Hoofdwegen: BCI-controle

Op donderdag 29 maart 2007 vindt een controle plaats in Amsterdam Zuidoost. Van 13.30 uur tot 22.00 uur worden de verkeersstromen op de domeinwegen (onder meer de Kaspeldreef en Purmerweg) gecontroleerd. Alle bestuurders van voertuigen komen in aanmerking, dus ook de scooterrijders. Het Team Hoofdwegen voert deze controle uit samen met leden van het Team OV, Team Water en het wijkteam. In totaal werken ruim twintig personen mee aan de controle.

Doel van deze controle is het vergroten van de controlekans en pakkans van de gebruikers van de domeinwegen. Zo haalt de politie de gebruikers uit

91 Programmteam Toezicht en Handhaving, 2007.

de anonimiteit en maakt zij de regio onaantrekkelijk voor hen die kwaad in de zin hebben. Gesignaleerden die door de controle tegen de lamp lopen, kunnen direct worden aangehouden.

De keuze voor het controleren op deze wegen is gebaseerd op informatie afkomstig van een 'stipper' (medewerker sturing en informatieprocessen). Uit een analyse van de in het nabije verleden gepleegde prioritaire delicten blijkt dat de meeste verdachten (31%) afkomstig zijn uit de regio Amsterdam Zuid-oost en dat zij veelvuldig gebruikmaken van de genoemde domeinwegen. Prioritaire delicten zijn onder meer overvallen en inbraak. Het bijgevoegde kaartje geeft een overzicht van de inbraakincidenten die plaats hebben gevonden in de omgeving van het Bukslotermeerplein (Amsterdam Noord). Dit is volgens de stipper het werkgebied van de daders afkomstig uit Zuidoost.

Figuur 6.1: Aantal incidenten Inbraak bedrijf tot 26-03-2007⁹²



Vorbereitung

Voorafgaand aan de controle vindt een briefing plaats. Deze duurt kort en verloopt routineus. Stilgestaan wordt onder meer bij de groepsindeling (wie controleert waar), het te gebruiken portokanaal en de tijdsplanning. Het te bereiken doel, de achterliggende reden van de controle en de aandacht voor

92 Bron: Draaiboek BCI-controle, maart 2007.

de relatie met het nodale gedachtegoed komen niet aan bod. Bij het uitvoerend personeel, maar ook bij een aantal kaderleden, heerst de opvatting dat deze controle niet wezenlijk anders is dan alle andere controles.

Een 'nieuw' element van de controle is het gebruik van een externe Catch-scanopstelling. Dit stelt het controleteam in staat een groot aantal bestuurders te controleren, waardoor het ontanonimiseren van de verkeersstroom meer gestalte krijgt.

De externe scanapparatuur blijkt echter die dag defect te zijn en de chef van dienst besluit gebruik te maken van een politievoertuig met een ingebouwde Catch-scan. Voordeel hiervan is dat de controle door kan gaan en er tijdswinst is, omdat er geen Catch-scanopstelling hoeft te worden opgebouwd. Nadeel is dat de ingebouwde scanner vooral bedoeld is voor het verrichten van dynamische controles. Deze controle is hoofdzakelijk statisch en bekend is dat het statisch scannen van kentekens vanuit een politievoertuig minder bruikbare scans oplevert dan bij gebruik van een externe scanner. Slechts een beperkt deel van de verkeersstromen kan nu worden gecontroleerd. Maar beter iets dan niets, is de gedachte.

Uitvoering

De controleplaats is ingericht bij een afslag van een van de domeinwegen. Ongeveer honderd meter voor de controleplaats stelt het Catch-scanvoertuig zich op. Als er sprake is van een hit, dan wordt dat via de portofoon doorgegeven aan een collega, die de weggebruiker sommeert te stoppen voor het ondergaan van een uitgebreide controle. De scanbediener geeft bij elke hit een korte omschrijving van het voertuig en vermeldt de reden van de hit.

Het scannen van de voertuigen gaat moeizaam. Kentekens worden vaak niet opgepikt door de scanner en de controleurs bepalen zelf wie wel of niet in aanmerking komt voor een uitgebreide controle. Gehanteerd criterium is vooral het uiterlijk van het voertuig. Vooral sterk verouderde en beschadigde modellen en gloednieuwe modellen uit de duurdere prijsklassen blijken in aanmerking te komen. De keuze is vooral gebaseerd op algemene opvattingen en niet zozeer op de informatie van dat moment. Dit is op zich goed te verklaren, want een gedegen inlichtingenoverdracht ontbreekt tijdens de briefing en de uitvoerende controleurs (die doorgaans de rang bekleden van aspiranten en surveillanten) hebben vaak nog te weinig kennis en ervaring om gericht te selecteren.

Een uitzondering hierop vormen de motorrijders. Zij beschikken over jaren ervaring en kennis over en van de regio. Tijdens de controle begeven zij zich tussen de verkeersstromen en selecteren naar eigen inzicht de voertui-

gen. Slechts een klein aantal komt echter in aanmerking voor een uitgebreide controle, omdat de motorrijder per keer maar één voertuig naar de controleplaats kan begeleiden.

Resultaten

Het ontbreken van een goed werkende scan is duidelijk terug te zien in de resultaten. Na een kleine tien uur controleren zijn 610 voertuigen gescand. Ter vergelijking: bij twee soortgelijke controles op 15 maart en 24 mei 2007, toen de scan niet defect was, werden 2.695 respectievelijk 2.622 voertuigen gescand.⁹³

De scan van 610 voertuigen leverde 8 hits op (voornamelijk van taxi's die geregistreerd stonden voor asociaal rijgedrag). Uiteindelijk zijn 29 processen-verbaal (pv's) uitgeschreven. Ook hier ter vergelijking: de controle van 15 maart leverde 27 hits op en 65 pv's. Op 24 mei waren er 45 hits en 91 pv's.

Tijdens de controles van 15 maart en 24 mei zijn dus beduidend meer pv's uitgeschreven, maar in verhouding scoort de BCI-controle niet slecht. Zo is de verhouding tussen het aantal geschreven pv's en het aantal gescande voertuigen het hoogst bij deze controle, namelijk 4,7%. Bij de andere twee controles is er sprake van 2,5% (15 maart) en 3,4% (24 mei).

Tabel 6.3: Opbrengsten BCI-controle (bron: DCIV, controleresultaten 2007)

	Opbrengsten BCI-controle	Opbrengsten van twee soortgelijke controles	
	29 maart	15 maart	24 mei
Aantal gescande voertuigen:	610	2695	2622
Aantal hits:	8	27	45
Aantal pv's:	29	65	91
Hitpercentage:	1,31%	1,00%	1,72%

Kijken we naar de hitpercentages dan zijn die als volgt: bij de BCI-controle is het hitpercentage 1,31%, bij de controle van 15 maart 1,00% en bij de controle van 24 mei 1,72%⁹⁴ (zie tabel 6.3).

Het duiden van de verschillen in de opbrengsten is niet goed mogelijk. Te veel factoren spelen mee, bijvoorbeeld de gehanteerde selectiecriteria en/of gekozen controlelocatie.

93 DCIV, 'controleresultaten 2007'.

94 DCIV, 2007a.

Het is wel zeer aannemelijk dat bij een statische controle de aanwezigheid van een externe Catch-scan van groot belang is. Met deze scan kunnen ruim vier keer zoveel voertuigen worden gescand, dan wanneer de controleurs zijn aangewezen op de ingebouwde Catch-scan. Dat is een belangrijk gegeven, zeker gezien de geformuleerde doelstelling van de controles. Daarbij moet worden opgemerkt dat de bediening van deze apparatuur allerm minst eenvoudig is. De politie Amsterdam-Amstelland kent sinds eind 2006 twee personen die opgeleid zijn als Catch-scanbediener. De wens is in de toekomst te beschikken over tien Catch-scanbedieners.

6.4.2 Team Waterwegen: controle REVACO

De gehouden controle onder leiding van het Team Water vindt plaats op het IJ. Het betreft hier een controle die niet eerder heeft plaatsgevonden – een samenwerkingsverband met ten minste elf partners (zie kader). Het Team Water heeft dan ook aanzienlijk meer tijd besteed aan de voorbereiding dan het normaal gesproken doet. Zo is uitgebreid stilgestaan bij het schrijven (en herschrijven) van het draaiboek voor de controle en heeft er verscheidene malen overleg plaatsgevonden tussen de organisatoren en de betrokken partners. Tijdens de controle hebben wij het verloop geobserveerd en daarnaast burgers naar hun ervaring gevraagd.

De multidisciplinaire controle van zaterdag 9 juni staat bekend onder de naam REVACO (Recreatievaartcontrole). Voor het Team Water is een controle op deze schaal nieuw en de geformuleerde doelstelling wijkt dan ook af van de gebruikelijke doelstelling. Ditmaal staat het opbouwen van een structureel operationeel samenwerkingsverband met ketenpartners centraal en niet zozeer het bestrijden van criminaliteit en overlast door toezicht en handhaving.⁹⁵ Voor de duidelijkheid: de bestrijding van criminaliteit is zeker gewenst, maar is ditmaal niet doorslaggevend voor het vaststellen van het succes van de controle.

De doelgroep van de controle is uitsluitend de recreatievaart. Er wordt naar gestreefd 80% van alle gelokaliseerde sloepen, zeilboten, kruisers en snelle motorboten te controleren. Alle aangehouden vaartuigen dienen onderworpen te worden aan een zogenaamde all-in controle – hierover later meer.

95 Draaiboek REVACO, 2007.

Overzicht partijen betrokken bij REVACO

- Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (RPAA)
 - Bureau Financiële Economische Recherche (BFER)
 - Bureau Zware Criminaliteit (ZWACRI)
 - Team Havens
 - Dienst Materiele ondersteuning
- Korps Landelijke Politiedienst (KLPD)
 - Dienst Waterpolitie
 - Dienst Informatiecentrum
 - Recherche Unit IJmond
 - Landelijk Vaartuigen Team (LAVA)
 - Dienst Luchtvaartpolitie (DLVP)
- Agentschap Telecom (Ministerie V&W)
- Douane
- Havendienst Amsterdam
- Belastingdienst (BD)
- Dienst Werk & Inkomen (DWI)
- Koninklijke Marechaussee (KMAR)
- Uitvoering Verzekeringen Werknemers (UVW)
- Binnenwaterbeheer Amsterdam (BBA)
- Rijkswaterstaat (RWS)
- OM parket Amsterdam

Bron: Draaiboek REVACO, 2007

Uiteindelijk bestaat het hele gezelschap uit ongeveer tachtig personen. De keuze voor het tijdstip en de dag van de controle is gebaseerd op de doorvaartcijfers van de Oranjesluizen, afkomstig van Rijkswaterstaat. Uit de cijfers blijkt dat de intensiteit van de vaarbewegingen het grootst is op zaterdagmiddag tussen 10.00 en 20.00 uur.

Er worden twee controlelocaties gehanteerd: de Westerdoksdijk (voor het scheepvaartverkeer vanuit IJmuiden) en de Oranjesluizen (voor het scheepvaartverkeer vanaf het IJsselmeer). Tussen en rondom de twee locaties vinden constant dynamische controles plaats. Schippers die op het IJ benaderd worden door een dynamisch controleteam, ondergaan of op de vaarweg zelf een controle (embarkatie) of ze worden verzocht het team te volgen naar een van de statische controlelocaties.

's Morgens tussen 10.00 en 12.30 uur wordt nadrukkelijk gecontroleerd op het gebruik van alcohol door de schipper van cruiseschepen en zeiljachten. Uit (zachte) informatie blijkt namelijk dat schippers regelmatig deelnemen aan de feesten van de passagiers. Deze gaan door tot in de late uurtjes. Veelvuldig alcoholgebruik wordt niet gemeden, ook niet door de schipper. Het is dezelfde schipper die 's ochtends weer met de passagiers uitvaart.

Naast de alcoholcontrole vindt aan wal (de statische controlelocaties) een controle plaats volgens de all-in formule. Deze formule houdt in dat zowel de schipper als de passagiers, het vaartuig en het gedrag van de schipper onder de loep worden genomen. Aspecten waarop zoal wordt gelet, zijn: geldige vaar- en identiteitsbewijzen; eventuele antecedenten en signaleringen; motor-, romp- en registratienummer; scheepsnaam; aanwezigheid van blusmiddelen, verlichting en reddingsvesten; juist gebruik van het dodemanskoord; de snelheidslimiet. Indien er sprake is van onregelmatigheden of indien de controleur vermoedt dat er iets niet klopt, wordt een 'minimu' ingevuld.

Voor de controleteams zijn diverse formulieren en naslagkaarten ter beschikking gesteld. Zo bestaat er een formulier waarop alle vaartuiggegevens worden genoteerd en is er een formulier 'controle vaartuigen'. Daarnaast is een bejegeningprofiel toegevoegd. Hierop staan zestien aandachtspunten vermeld, die in acht moeten worden genomen tijdens het verrichten van de controle. Tot slot is van belang dat de controle niet langer duurt dan twintig minuten.

Vorbereiding

Zaterdagochtend om 10.00 uur vindt de briefing plaats voor alle betrokken partijen. Het is een groot en gemêleerd gezelschap. Met behulp van een dia-presentatie krijgt eenieder te horen op welke locatie en in welk team hij of zij is ingedeeld. Kort worden vervolgens de deelnemende partijen met hun specifieke rol/taak gepresenteerd en de werkwijze komt aan bod. Tot slot belicht de organisator enkele veiligheidsaspecten. Wat ontbreekt, is een uiteenzetting van criminaliteits- dan wel omgevingsanalyse: waarom vindt de controle plaats? Het draaiboek wijdt daar enkele zinnen aan, maar deze informatie is summier. Bovendien heeft niet iedereen het draaiboek in bezit, zodat de aanleiding voor deze controle enigszins onduidelijk blijft. Dit geldt in het bijzonder voor de controleurs die belast zijn met het daadwerkelijke uitvoeren van de controle.

Na de briefing begeeft eenieder zich naar zijn of haar locatie en gaat de controle van start.

Uitvoering

De controle verloopt over het algemeen voorspoedig. De externe partners kunnen goed hun gang gaan; ze krijgen voldoende ruimte en tijd om hun controle gedegen uit te voeren. Men loopt elkaar niet voor de voeten en de controleurs staan ook niet onnodig lang op elkaar te wachten. Opvallend is wel dat de aanvoer van vaartuigen schommelt. Het ene moment liggen er slechts één of twee vaartuigen aan de kant en op het andere moment zijn dit er maar liefst zeven of acht. Dit vertaalt zich in soms lange wachttijden. Wachttijden van maar liefst twee uur komen voor.

Een andere belangrijke gewaarwording is het tekort aan de benodigde nautische kennis bij de politiemedewerkers. Voor deze controle is, vanwege capaciteitsproblemen binnen het Team Water, een beroep gedaan op surveillanten van het Team Openbaar Vervoer. De gedachte was dat deze groep met enige voorinformatie en een briefing in staat zou zijn de controle zelfstandig uit te voeren. In praktijk blijkt dit niet het geval. Het gebrek aan kennis gaat ten koste van de professionaliteit van de controleur, zeker wanneer blijkt dat de niet-politiële partijen geen moeite hebben met het uitoefenen van hun controleactiviteiten. Eerlijkheidshalve moet worden toegevoegd dat dit probleem zich vooral voordoet tijdens de opstartfase van de controle. Naarmate de dag verstrijkt, verloopt de controle beter.

Tot slot valt op dat vooral na het middaguur niet elk vaartuig meer onderworpen wordt aan een controle door elke controlepartner. Naar eigen inschatting bekijkt elke partij of het zinvol is een bepaald vaartuig te controleren. De criteria hiervoor lopen uiteen. Zo geven de partners van de belastingdienst aan dat zij hoofdzakelijk geïnteresseerd zijn in vaartuigen vanaf 50.000 euro. Het komt ook voor dat criteria als afkomst en uiterlijk van de schipper redenen zijn om een vaartuig een uitgebreide, dan wel beperkte controle te laten ondergaan.

Resultaten

Er zijn 170 boten gecontroleerd. Dit aantal ligt lager dan in eerste instantie was gehoopt. Dit valt vooral te wijten aan de weersgesteldheid. Er viel die dag af en toe een bui en het was soms erg fris. Veelvuldige vaarbewegingen bleven dan ook uit. Al met al zijn zowel de politie als de externe partijen tevreden met de behaalde resultaten (zie kader).

Zoals in bovenstaand kader is af te lezen, is tegen twintig schippers een proces-verbaal opgemaakt. Vaak betrof het hier het vertonen van gevaarlijk vaargedrag (overschrijden van de maximale vaarsnelheid) en het niet in orde

hebben van de technische of inrichtingseisen van de vaartuigen (zoals het ontbreken van het dodemanskoordje). De partners hebben zeven pv's uitgeschreven en vijf dossiers worden nader onderzocht. In het laatste geval gaat het om onderzoek naar de eigenaren van soms wel heel dure vaartuigen.

Opbrengsten REVACO

Politie

Aantal gecontroleerde vaartuigen: 170

Uitgeschreven miniprocessen-verbaal: 20

Er is sprake van één parate executie en één directe transactie van 300,-

Partners

Aantal uitgeschreven processen verbaal: 7

Douane: 30 controles gasolie en 15 monsters voor onderzoek meegenomen

DWI: geen verdere onderzoeken

BFER: 5 dossiers voor verder onderzoek

Agentschap telecom: 57 controles waarvan 21 zaken

Bron: Politie Amsterdam-Amstelland, Team Water

Evaluatie

Voor het Team Water is het de eerste keer dat zo'n soort controle is uitgevoerd en daarom is ervoor gekozen om, naast de reguliere debriefing op de dag zelf, nog een evaluatiebijeenkomst te houden. Deze vindt op 13 juni plaats, een kleine week na de controle. Van elke op de controledag aanwezige partij zijn één of twee personen aanwezig om hun bevindingen kenbaar te maken.

De hoofdconclusie luidt volgens alle betrokkenen dat de REVACO succesvol was. Uiteraard worden er punten genoemd die bij een volgend initiatief extra aandacht verdienen. Het betreft hier hoofdzakelijk aspecten die betrekking hebben op het verbeteren van het controleproces. Zo neemt het navragen van zaken te veel tijd in beslag. Ook wordt het gebrek aan (politie)medewerkers met nautische kennis als verbeterpunt benoemd. Een laatste voorbeeld: bij dit soort grootschalige controles is de aanwezigheid van een coördinator onontbeerlijk. Deze kan het overzicht bewaren en zorgen voor een efficiëntere samenwerking tussen de aanvoer vanaf het water en de opvang aan de wal.

Dit komt naast de controlerende diensten ook de schippers en passagiers ten goede, want de wachttijd wordt aldus aanzienlijk ingekort.

Het succes van REVACO is vooral toe te schrijven aan de goede samenwerking die op die dag heeft plaatsgevonden. Alle partijen zijn ervan overtuigd dat de geformuleerde hoofddoelstelling is bereikt en ze onderschrijven het nut van dit soort controles. De vraag of een toekomstige multidisciplinaire controle kan rekenen op hun aanwezigheid, wordt door iedereen bevestigend beantwoord.

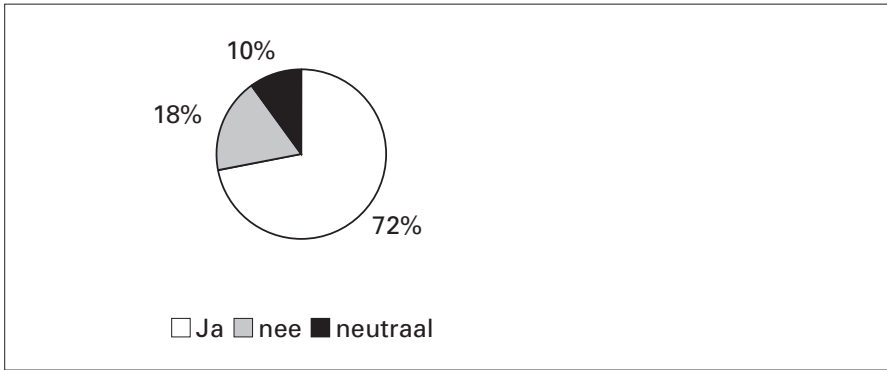
Op zaterdag 3 september vindt wederom een multidisciplinaire controle plaats. Die dag worden honderd recreatievaartuigen gecontroleerd. Er worden vijftien processen-verbaal voor lichte overtredingen uitgeschreven. Daarnaast verricht de belastingdienst 26 controles (in twaalf gevallen volgt nader onderzoek), de douane zestien (drie vaartuigen lopen op illegale gasolie) en het Agentschap Telecom controleert 53 schepen (inbeslagname van twee mari-foons). In totaal werken 95 personen mee aan deze controle. Volgens de politie is ook deze controle succesvol te noemen (Politie Amsterdam-Amstelland, 2007).

Resultaten mini-enquête

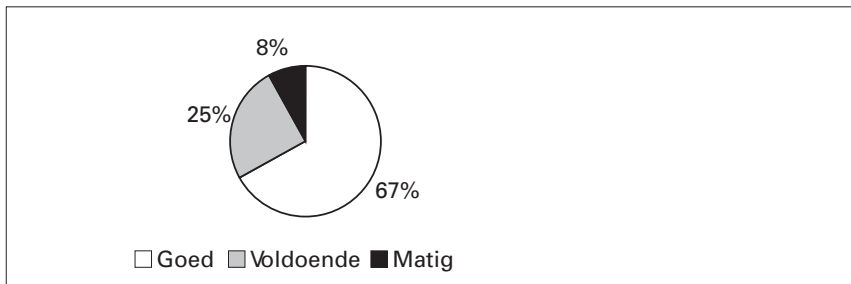
Tijdens deze REVACO is door onderzoekers aan veertig burgers (eenendertig mannen en negen vrouwen) een enquête voorgelegd.⁹⁶ Vijftien personen geven aan zelden of nooit eerder gebruik te hebben gemaakt van deze waterweg. Dertien personen varen geregeld over het IJ en twaalf personen doen dit vaak. Er is onder meer gevraagd hoe men de controle heeft ervaren, of dit soort controles zinvol zijn en hoe hoog men de controlekans inschat. Deze laatste vraag is vergeleken met de resultaten uit een eerder verricht onderzoek door het onderzoeksbureau DESAN.⁹⁷ In 2006 heeft dit bureau aan 125 vaarweggebruikers gevraagd hoe hoog zij de kans inschatten om gecontroleerd te worden. Het merendeel (72%) van de veertig REVACO-respondenten geeft aan dat de gehouden controle zinvol is. Slechts zeven personen (18%) geven aan dat de controle in hun ogen niet zinvol is. 10% onthoudt zich van een oordeel of weet het niet (zie figuur 6.2).

96 Het aantal benaderde personen is niet voldoende om te spreken van significant bewijs. De vermelde resultaten kunnen dan ook alleen maar worden gebruikt voor de beeldvorming. Het destilleren van bijvoorbeeld trends en ontwikkelingen is nog niet mogelijk.

97 Desan – Subjectieve controlekans gebruikers infrastructuur regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 2006.

Figuur 6.2: Percentage respondentent dat controle al dan niet als zinvol ervaart

Kijken we naar het antwoord op de vraag of de waterweggebruikers vinden dat zij correct bejegend zijn door de controleurs dan luidt het antwoord als volgt: 27 personen is goed te spreken over de houding van het personeel; dit is 67% van gebruikers. Termen als 'zeer vriendelijk' en 'behulpzaam' vallen geregeld. Tien personen, 25%, ervaart de bejegening als voldoende en drie personen zijn ontevreden (zie figuur 6.3). De verklaring voor het beoordelen van de bejegening als matig dan wel voldoende ligt voornamelijk bij het gebrek aan nautische kennis van de controleur.

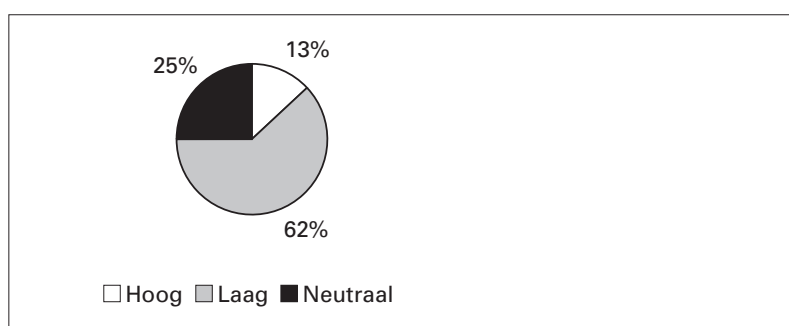
Figuur 6.3: Bejegening van ondervraagden door controleurs in percentages

Tot slot de controlekans. Aan de respondenten is gevraagd hoe hoog zij de kans inschatten op het water te worden gecontroleerd. Slechts een enkeling (vijf personen) geeft aan de kans op een controle hoog te vinden. Tien respondenten kunnen deze inschatting niet goed maken (zijn bijvoorbeeld voor de eerste keer gebruiker van deze waterweg) of hebben geen mening. De rest, 65%, is van mening dat de kans op controle laag is (zie figuur 6.4). Opvallend is daarbij ook dat de meeste respondenten aangeven dat dit soort contro-

les, vanwege de lage controlekans, geen invloed hebben op hun toekomstig handelen. Hun vaargedrag (bijvoorbeeld de vaarsnelheid) passen zij in de toekomst niet of nauwelijks aan en deze controles geven ook geen aanleiding om voortaan andere vaarroutes te kiezen.

Slaan we het onderzoek van DESAN erop na, dan wordt min of meer dezelfde conclusie getrokken. Gezien het geringe aantal respondenten moet ook hier rekening gehouden worden met het feit dat de onzekerheidsmarges groot zijn.

Figuur 6.4: Inschatting van controlekans in percentages



DESAN heeft aan 125 personen gevraagd hoe hoog zij de kans inschatten om gecontroleerd te worden. Hierbij is de vraag per categorie gesteld en niet in zijn algemeenheid. Zo vroeg men het inschatten van de controlekans voor het zich houden aan de vaarsnelheid of voor het in bezit zijn van een geldig vaarbewijs, en dergelijke. De resultaten verschillen per categorie sterk.⁹⁸ Zo geeft 60% van de respondenten aan dat de kans op verlichtingscontrole niet (zeer) groot is. Nemen we echter het onderwerp gestolen goederen onder de loep, dan schat maar liefst 93% van de respondenten de controlekans hierop niet (zeer) groot in. Gemiddeld genomen (gevraagd is naar de controlekans op negen onderwerpen) schat 75% van de respondenten de kans om gecontroleerd te worden niet (zeer) groot in. Of anders gezegd, slechts 25% van de respondenten is ervan overtuigd dat de controlekans op vaarwegen (zeer) groot is. Vergelijken met onze mini-enquête wordt in dit onderzoek de kans op controle hoger ingeschat (25% versus 13%). Beide enquêtes tonen aan dat een ruime meerderheid de controlekans niet hoog inschat.

Ten slotte enkele aandachtspunten die naar voren kwamen tijdens het af-

⁹⁸ Desan, 2006.

nemen van de enquête. Het betreft hier de summiere informatieverstrekking, de lange wachttijd en de in een aantal gevallen strikte handhaving van de regelgeving. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat niet is verteld welke verschillende soorten controles hun allemaal te wachten stonden. Bovendien is voor de meeste respondenten niet duidelijk hoe lang de controle in zijn geheel zou duren. Deze onwetendheid kan schadelijk zijn voor het behouden van draagvlak voor dit soort controles. Informatievoorziening is dan ook zeer gewenst, zeker aangezien de controletijd vaak langer was dan de voorgeschreven twintig minuten. Tot slot vindt een aantal burgers dat de reden van deze controle (het bestrijden en tegenhouden van criminaliteit) prima is, maar vervolgens vragen ze zich af hoe met het bekeuren van allerlei kleine overtredingen deze doelstelling wordt bereikt. Ook hier geldt dat deze uitkomst kan leiden tot afbreuk van het draagvlak.

6.4.3 Team Openbaar Vervoer: combicontrolle

Een derde controle waaraan wij hebben deelgenomen, is een controle die onder leiding staat van het Team Openbaar Vervoer. Deze controle vindt plaats op 17 oktober 2007 van 8.00 tot 17.00 uur in Amsterdam Zuidoost.⁹⁹ Naast het GVB zijn daarbij motorrijders van de Koninklijke Marechaussee (KMAR), medewerkers van Team Hoofdwegen en het wijkteam Ganzenhoef van de partij. Op twee locaties worden die dag voertuigbestuurders en metroreizigers onderworpen aan een algemene controle. Bij de bestuurders ligt de nadruk op de controle van het voertuig en bij reizigers op geldigheid van vervoersbewijzen.

Vorbereiding

's Ochtends, voor aanvang van de controle, vindt een briefing plaats. Ongeveer dertig personen zijn aanwezig. De toehoorders zijn allen politiemedewerkers. De briefing is kort en helder, maar heeft wel veel weg van een standaardpraatje. Ook deze briefing kent geen heldere probleemanalyse.

Bij de uiteenzetting van de deelnemende partners blijkt de KMAR niet in staat te zijn deel te nemen aan de controle. De afmelding is op het laatste moment doorgegeven en hierdoor heeft het Team OV geen kans gehad om

99 Beschrijving ondermeer gebaseerd op het draaiboek Combicontrolle Team Openbaar Vervoer / Team Hoofdwegen en partners.

vervanging te regelen. De controle vindt wel gewoon plaats. Zonder de KMAR valt een groot deel van de controlecapaciteit weg. Gerekend was op negen motorrijders. Deze zouden zich tussen de verkeersstromen begeven met als doel zoveel mogelijk bestuurders naar de controlelocaties te loodsen. Nu zijn slechts drie motorrijders van de politie beschikbaar.

Daarnaast blijken de twee mobiele Catch-scans defect te zijn. Gekozen wordt om te werken met een politievoertuig dat reeds is uitgerust met een scanner. Gezien de weersomstandigheden was het echter de vraag of de apparatuur überhaupt wel in staat zou zijn goed te scannen. Het is nogal schemerig en het regent regelmatig. Onder het motto niet geschoten, is altijd mis, wordt besloten het voertuig gewoon in te zetten.

Tot slot zijn enkele medewerkers van het Programma Toezicht & Handhaving aanwezig. Gedurende de controle letten zij specifiek op de bejegening van gecontroleerden door de controleurs. Elke medewerker krijgt een 'controlechecklist' uitgereikt met zeven aandachtspunten. De bedoeling is dat de controleurs deze punten zoveel mogelijk in acht nemen.

Uitvoering

De controlelocaties zijn ingericht vlakbij twee winkelcentra in Amsterdam Zuidoost: de Ganzenhoef en het Kraaiennest. Bij de Ganzenhoef vindt tegelijkertijd een controle door het GVB plaats. Twaalf medewerkers van het GVB en drie politiemedewerkers controleren de reizigers op een geldig vervoersbewijs. Het is rustig op het station en men kan zich afvragen of twaalf medewerkers van het GVB niet wat veel is. De aanwezigheid van te veel controleurs leidt namelijk tot onbegrip onder de burgers ('heeft men niets beters te doen dan hier met zijn allen te staan "hangen"'). De aanwezigheid van politiemedewerkers ter ondersteuning blijft noodzakelijk. Zonder hun toezicht zijn sommige burgers namelijk vele malen agressiever tegenover de GVB-controleurs. Vandaag verloopt de controle zonder problemen.

Bij de Ganzenhoef is de controlelocatie ingericht met de mogelijkheid scooters op een rollerbank te zetten. Door het slechte weer en het gebrek aan motorrijders wordt er echter geen scooterrijder gesignaleerd en blijft de rollerbank de gehele dag ongebruikt. Wel komen er voldoende auto's in aanmerking voor een controle. Op de controlelocatie staat tevens een laptop met een UMTS-verbinding opgesteld. Hiermee worden gegevens van de bestuurder in luttele seconden vergeleken met de politiedatabestanden. Daarbij blijft de zoekvraag niet beperkt tot het eigen regiokorps maar zoekt het systeem ook in de database van andere korpsen. Mocht er sprake zijn van een match, dan

wordt dit zichtbaar voor de medewerker en deze bepaalt de controlestrategie.

Naast de controlechecklist beschikken de politiemedewerkers (ongeveer tien per locatie) over een checklist 'voertuigencontrole'. Deze checklist is uitgereikt door de Dienst Materiële Ondersteuning en hierop staat een aantal technische punten die de controleur geacht wordt na te lopen. Zo moeten naast het rij-, kenteken- en APK-bewijs onder andere het VIN (chassisnummer), de gasdichtheid van de uitlaat, de profieldikte van de banden, de werking van de claxon en handrem gecontroleerd worden. Op elke controlelocatie is een specialist aanwezig om de medewerkers te ondersteunen.

Op een kleine honderd meter van de controlelocatie staat een politiemedewerker die voertuigen aanwijst voor controle. De selectie geschiedt visueel volgens een algemeen criterium (de uiterlijke staat van het voertuig). De aanvoer van voertuigen is goed afgestemd op de beschikbare controlecapaciteit. Bestuurders en controleur hoeven niet onnodig te wachten. Opvallend is wel dat bijna geen enkele medewerker de complete controlechecklist afwerkt. Vaak blijft het bij een visuele inspectie van de buitenzijde van de auto en het natrekken van de verplichte bewijzen. Een reden hiervoor kan het slechte weer zijn. Ondanks het slechte weer blijft de controle wel doorgaan. In het verleden werden controles geregeld halverwege afgebroken vanwege de slechte weersomstandigheden.

Op de controlelocatie van het Kraaiennest verloopt de controle ongeveer hetzelfde. De aanvoer strookt met de controlecapaciteit. Ook hier ondergaat niet elk voertuig dezelfde controle. Bij sommige bestuurders blijft het bij de controle van het kenteken- en rijbewijs, en bij andere bestuurders gaat daadwerkelijk de motorkap van het voertuig open.

Resultaten

De resultaten zijn, gezien de omstandigheden, niet slecht. Er zijn meer dan achthonderd voertuigen gecontroleerd en ten minste vijftig processen-verbaal uitgeschreven. Het merendeel van de pv's is voor lichte overtredingen zoals te gladde banden en het niet (correct) dragen van de gordel. Gesignaleerden zijn niet opgemerkt.

Het ontbreken van de KMAR is duidelijk merkbaar. Veel minder voertuigen konden gericht aan de kant worden gezet. Voor de medewerkers is deze controle niets meer dan een reguliere verkeerscontrole geweest, zij het dat de personeelsbezetting uitgebreider was.

De insteek was evenwel een grootschalige controle. Aangekaart wordt dan ook dat het deelnemen van partners aan dit soort controles een minder vrij-

blijvende vorm moet krijgen. Tot slot wordt gewezen op de controlechecklist (de zeven bejegeningpunten). De meeste medewerkers hebben de checklist er nauwelijks op nageslagen en er was dan ook duidelijk verschil te merken tussen de verschillende werkwijzen. Het zou verstandig zijn als op de Academie Politie Amsterdam-Amstelland (APAA) een (korte) module komt die aandacht besteedt aan 'klantcontact', luidt het commentaar van enkelen. Hier wordt inmiddels aan gewerkt. Beschikken over de juiste kennis is immers een cruciale voorwaarde om de controles naar wens te kunnen uitvoeren.

6.4.4 Resumerend

Door mee te lopen met deze controles hebben wij kunnen zien hoe de politie Amsterdam-Amstelland het nodale gedachtegoed in de praktijk handen en voeten probeert te geven. Bij elke controle bleek een specifiek aspect van het nodale gedachtegoed centraal te staan. Zo lag bij de eerste controle de nadruk vooral op de inzet van slimme apparatuur, zoals de Catch-scan, en bij de controle op het water stond het samenwerkingsverband met verschillende partners centraal. Tijdens de derde controle is getracht om de focus te leggen bij het tegelijkertijd controleren van meerdere doelgroepen (in dit geval bestuurders en reizigers).

Twee controles (de eerste en laatste) kenden behoorlijke tegenslagen, waardoor de gestelde doelen nauwelijks realiseerbaar waren. Materiaal dat op het laatste moment defect bleek en de afzegging van partners leidden ertoe dat de nodale controles meer het karakter kregen van reguliere controles. De watercontrole verliep daarentegen grotendeels naar wens. De betrokken partners waren allen aanwezig, net als de benodigde middelen. Helaas was er die dag geen sprake van een zomerse dag, waardoor het aantal recreatievaarders beperkt bleef.

De resultaten en opbrengsten van de drie controles moeten zeker in een bepaald perspectief worden gezien. Op basis van alleen deze resultaten valt weinig te zeggen over de opbrengsten van nodaal optreden. Van nodaal optreden is immers slechts in beperkte mate sprake geweest.

6.5 Controleopbrengsten

Naast de drie beschreven controles zijn er tijdens het onderzoek nog meer controles uitgevoerd. In deze paragraaf geven we een beeld van de opbrengsten van alle controles die tijdens de projectperiode zijn uitgevoerd en waarvan wij over datamateriaal beschikken.

6.5.1 Te weinig data ter beschikking voor een duidelijk overzicht

In deze paragraaf volgt een cijfermatig overzicht van de gehouden controles van BCI. Een groot probleem voor het inzichtelijk maken van deze controles was de beschikbaarheid van data. Een aantal gegevens is niet bijgehouden of onvolledig. Zo is niet altijd duidelijk of de uitgevoerde controle het label nodaal droeg. Ook blijkt dat de opbrengsten en het aantal ingezette medewerkers niet consequent is bijgehouden. We volstaan dan ook met het belichten van een aantal basisgegevens: het aantal verrichte controles, het aantal verrichte scans, het aantal opgeleverde hits en – waar mogelijk – opbrengsten.

Van Team Hoofdwegen is bekend hoe vaak er een controle heeft plaatsgevonden, of deze controles als nodaal betiteld zijn en wat de opbrengsten zijn. Dit geldt zowel voor 2006 als 2007. Er is een duidelijk verschil te constateren tussen beide jaren. In 2006 ligt het hitpercentage beduidend hoger en is het aantal (ongespecificeerde) hits aanzienlijk lager. Ook is het aantal verrichte controles in 2006 groter. Daarentegen is er in 2006 slechts sprake van twee nodale controles.

Van Team Water is bekend hoeveel controles het heeft gehouden. Alleen van 2007 is duidelijk of er sprake was van een nodale controle. Data over 2006 bieden hierin geen inzage. De gerealiseerde opbrengsten zijn alleen van 2006 bekend, maar omdat geen helderheid verschaft kan worden over het nodale karakter van de controle, heeft het geen zin de opbrengsten te specificeren. Van Team Openbaar vervoer hebben we geen gegevens kunnen verzamelen.

6.5.2 Schematisch overzicht

In drie tabellen is uiteengezet wat de resultaten zijn van BCI. De eerste tabel geeft inzage in de controles van Team Hoofdwegen over het jaar 2007. De tweede tabel is gericht op het jaar 2006. De derde tabel betreft de resultaten van Team Water.

Opvallende bevindingen

Duidelijk mag zijn dat het aantal uitgevoerde controles met het predikaat nodaal zeer gering is. In 2007 hebben slechts vijf nodale controles plaatsgevonden. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het hier niet het gehele jaar 2007 betreft, maar de periode van januari tot en met augustus. Dat het aantal controles beperkt is gebleven, is echter geen opzet geweest. Voor deze periode waren ten minste dertig controles gepland, maar vanwege onder meer capaciteitsproblemen en andere prioriteiten is, zoals valt af te lezen, ongeveer de helft uitgevoerd.

Kijken we naar het percentage hits dan valt op dat dit bij de nodale controles hoger ligt dan bij de gewone controles. Dit zou tot de conclusie kunnen leiden dat nodale controles effectiever zijn dan de reguliere controles. Enige voorzichtigheid moet hierbij echter in acht worden genomen, want hoe nodaal de nodale controles daadwerkelijk zijn geweest, is niet bekend.

Tabel 6.4: Overzicht van controles en opbrengsten Team Hoofdwegen 2007¹⁰⁰

Verrichte controles, hits, aanhoudingen en pv's			
Omschrijving	Totaal uitgevoerd	Regulier	Nodaal
Aantal controles	14	9	5
Verrichte scans	23.496	16.354	7.142
Aantal hits	250	163	87
Percentage hits in %	1,06	0,99	1,21
Aantal aanhoudingen	28	28	0
Aantal pv's	572	294	278

Opbrengsten van de verrichte controles			
Categorie	Totaal aantal	Regulier	Nodaal
ABC	-	-	-
Gestolen kentekens	1	1	-
RDW	-	-	-
Verkeerszondaar	16	11	5
Verkeershorken	-	-	-
Belastingdienst	35	0	35
OPS	3	3	-
PAPOS	28	23	5
Ongespecificeerde hits	167	125	42
Totaal	250	163	87

Bron: DCIV, Controleresultaten 2007

100 Ter informatie: in 2007 waren dertig controles gepland.

Het verschil in het aantal verrichte aanhoudingen verdient ook aandacht. Bij de nodale controles is dit aantal 0, terwijl bij de overige controles sprake is van 28 aanhoudingen. Slaan we de opbrengsten erop na, dan valt dit verschil enigszins te verklaren. De reguliere controles leveren namelijk bijna twee keer zoveel opbrengsten op.

Tot slot is het aantal ongespecificeerde hits opvallend. Van 77% van de hits uit de reguliere controles en 48% van de hits uit de nodale controles is niet op te maken tot welke categorie deze behoren. Of hier sprake is van het niet juist muteren, dan wel verzuimen van muteren, is niet duidelijk. Waarschijnlijk is het een combinatie van beide.

Opvallende bevindingen

De bevindingen over dit jaar zijn nagenoeg dezelfde als die van het jaar 2007. Toch vallen wel enkele zaken op.

Ook hier is sprake van ongespecificeerde hits, waarvan niet duidelijk is in welke categorie ze thuis horen. Procentueel is dit aantal beduidend lager dan in 2007. In 2006 is namelijk sprake van 12% ongespecificeerde hits bij de reguliere controles en 20% bij de nodale controles. In de loop van de tijd is men dus onzorgvuldiger gaan muteren.

Opvallend is ook dat het aantal uitgevoerde nodale controles beperkt blijft tot twee, terwijl er in 2006 in totaal 95 controles zijn uitgevoerd. De verklaring hiervoor is dat nodaal pas aan het eind van jaar (operationeel) zijn intrede doet. Voor december werd de term nodaal niet gebruikt. Termen als 'Helm/GRAS-controle' of 'Catch-scancontrole' zijn in dat jaar veelvuldig in omloop.

Doordat er (op papier) slechts sprake is van twee nodale controles, is het lastig harde uitspraken te doen over de waarde van de cijfers. Dat de twee controles een relatief hoog hitpercentage (5,4%) kennen, dient dan ook in perspectief te worden gezien.

De reguliere controles scoren in elk geval beter dan de controles van 2007. In 2007 is het hitpercentage namelijk gedaald naar 0,99% en in 2006 stond dit percentage nog op 1,56%.

Team Water

Cijfermatige gegevens over het Team Water zijn zeer beperkt (zie tabel 6.6). Van het jaar 2006 hebben we inzichtelijk kunnen maken hoeveel controles dat jaar hebben plaatsgevonden. Hoe vaak er sprake is geweest van een nodale controle blijft onduidelijk. Voor het vaststellen van de opbrengsten is gekeken naar het aantal uitgeschreven mini's. Andere opbrengsten zijn niet helder ge-

Tabel 6.5: Overzicht van controles en opbrengsten Team Hoofdwegen 2006

Verrichte controles, hits, aanhoudingen en pvb's			
Omschrijving	Totaal uitgevoerd	Regulier	Nodaal
Aantal controles	95	93	2
<i>Verrichte scans</i>	94.807	93.520	1.287
<i>Aantal hits</i>	1533	1463	70
<i>Percentage hits in %</i>	1,62	1,56	5,4
<i>Aantal aanhoudingen</i>	335	287	48
<i>Aantal pvb's</i>	1096	1083	13
Opbrengsten van de verrichte controles			
Categorie	Totaal aantal	Regulier	Nodaal
<i>ABC</i>	30	30	-
<i>Gestolen kentekens</i>	157	157	-
<i>RDW</i>	136	0	48
<i>Verkeerszondaar</i>	407	0	2
<i>Verkeershorken</i>	69	0	2
<i>Belastingdienst</i>	82	82	0
<i>OPS</i>	18	18	0
<i>PAPOS</i>	443	437	6
<i>Ongespecificeerde hits</i>	191	177	14
Totaal	1533	1463	70

Bron: DCIV, Controleresultaten 2007

worden. We volstaan dan ook met het melden van 206 verrichte controles met een totale opbrengst van 100 mini's.

Het jaar 2007 biedt wel inzage in het aantal gehouden nodale controles (omschreven als multidisciplinair). Van de 180 in dat jaar verrichte controles zijn er 80 nodaal. De totale opbrengsten zijn echter onbekend. Duidelijk is wel dat Team Water beduidend meer nodale controles heeft uitgevoerd dan Team Hoofdwegen. Men kan zich afvragen of hier daadwerkelijk sprake is van nodale controles of dat alleen het etiket 'nodaal' is gebruikt. Feit blijft wel dat Team Water in totaal meer controles heeft kunnen uitvoeren dan Team Hoofdwegen. Wellicht is dit ten dele te verklaren doordat het team de beschikking heeft over relatief meer vaste medewerkers dan de andere twee teams, waardoor men minder afhankelijk is van de flexibele arbeidskrachten (zie 6.2.1).

6.6 Bevindingen en aandachtspunten

Naar aanleiding van het meelopen met een drietal controles, het bijwonen van meerdere overlegvormen en het raadplegen van notities en cijfermateriaal kunnen we ten aanzien van 'nodaal' een aantal conclusies trekken, specifiek voor de DCIV.

6.6.1 De mate van nodaliteit

Wat nodale oriëntatie voor de politiepraktijk exact inhoudt, is (nog) niet altijd duidelijk. Als we de huidige praktijk vergelijken met de dertien eerder vermelde kenmerken (zie hoofdstuk 1), dan zien we een aantal elementen van nodale oriëntatie terug.

Zo vinden alle meegelopen controles en het merendeel van de overige controles plaats op de nodes. De controles die op deze locaties worden uitgevoerd, richten zich vooral op het ontanonimiseren en identificeren van grote aantallen (vaar)weggebruikers. Ook tracht men de controles een meerwaarde te geven door de inzet van diverse meet- en zoekapparatuur (denk aan Catchscan en het gebruik van een laptop met UTMS) en wordt er (veelvuldig) samengewerkt met niet-politiële diensten.

Daarentegen wordt een aantal facetten van het nodale gedachtegoed niet benut. Zo blijft de operationalisering vooral beperkt tot de intra- en interstedelijke infrastructuur. De virtuele en grensoverschrijdende netwerken blijven navenant geheel buiten beeld. Ook ligt de focus vooral op het volgen van de persoonsstromen, heeft het merendeel van de controles vooral een verkeerscontroleerend karakter en lijkt hierdoor het identificeren en tegenhouden van het kwaad een ongeschikte rol te spelen.

Tabel 6.6: Overzicht van controles Team Water 2006/2007¹⁰¹

Uitgevoerde controles			
Periode	Algemeen	Nodaal	Opbrengsten
2007	100	80	Onbekend
2006	206	Onbekend	100 Mini's

Bron: DCIV, Controleresultaten 2007

101 De nodale controles zijn hoofdzakelijk vermeld als zijnde multidisciplinaire controles.

Kortom, van zuiver nodaal opereren is nu nog geen sprake, maar de uitgevoerde controles van de DCIV tonen wel degelijk aan dat de oude werkwijze definitief is losgelaten. De eerste concrete stappen naar nodale oriëntatie zijn gezet.

6.6.2 *Onderschatten bestaande werkcultuur*

De vaste medewerkers van de DCIV draaien voor het overgrote deel al geruime tijd mee in de politieorganisatie. Zij hebben zich in de loop van de tijd een werkwijze eigen gemaakt, die in hun ogen het meest effectief is. De gekozen strategiewijziging en de daaraan gekoppelde nieuwe organisatiestructuur worden dan ook met argusogen bekeken. Zoals eerder gezegd, zet een aantal medewerkers en kaderleden vraagtekens bij deze nieuwe visie. Voor hen is niet duidelijk wat het begrip ‘nodaal’ exact inhoudt en ze zijn niet overtuigd van de toegevoegde waarde van de ingezette koerswijziging. Dit vertaalt zich niet zozeer in het tegenwerken van het concept, maar eerder in het zich sceptisch uitlaten over de uit te voeren opdrachten. Sommigen zien de ingezette koerswijziging ook als een bedreiging van hun huidige functie. Volgens het nodale gedachtegoed is er namelijk geen plaats meer voor specialisten. De focus ligt immers op generalistische controles.

Het geringe enthousiasme onder vaste medewerkers heeft een temperende werking op de motivatie van de nieuwe, voornamelijk jonge, groep flexibele medewerkers van de Dienst Executieve Ondersteuning. Hun enthousiasme neemt af en het draagvlak voor nodale oriëntatie is dan ook over de gehele linie binnen de DCIV niet groot te noemen.

Al met al blijkt de heersende werkcultuur binnen de DCIV dus van groot belang te zijn voor de succesvolle implementatie van ‘nodaal’. Wellicht is voor de introductie van de nieuwe strategie en het tegelijkertijd willen veranderen van de organisatiestructuur te weinig tijd uitgetrokken. Beide ontwikkelingen waren nog niet volledig afgerond dan wel geïncorporeerd, of er werd reeds aangevangen met de uitvoering van nodale controles. Zeker gezien de samenstelling van het personeel was en is een pas op de plaats dan ook aan te raden.

6.6.3 Belang van middelen en capaciteit

Een van de sleutelementen van nodale oriëntatie is het gebruiken van hoogstaande vormen van ICT. De inzet van de Catch-scan en het op locatie integraal bevragen van diverse (politie)bestanden zijn technieken die onmisbaar zijn voor een doelmatige controle. Zonder deze middelen kan men nooit en te nimmer het merendeel van alle personen die zich dagelijks verplaatsen over de Amsterdamse infrastructuur, identificeren en indien gewenst volgen en/of tegenhouden. De Amsterdamse politie heeft (nu) slechts twee externe Catch-scans ter beschikking, waarvan er één geregeld defect blijkt te zijn. Daarbij vraagt de bediening van de apparatuur om enige kennis en ervaring en tot nu toe is slechts één persoon in staat er volledig zelfstandig mee te werken.

Behalve het beschikken over slimme apparatuur is de aanwezigheid van voldoende personeel cruciaal. Elke hit moet immers uit de stroom worden gepikt en dat vergt mankracht. Zeker als er sprake is van een hit met een hogere gevaarsindicatie. Daarbij geldt: hoe grootschaliger de controle hoe meer personeel betrokken raakt. Kijken we bijvoorbeeld naar de Combicontrol van 17 oktober 2007, dan zien we dat hier ongeveer veertig medewerkers bij betrokken zijn. Een grootschalige controle zoals REVACO kent ten minste honderd medewerkers. Bij beide controles wordt veelvuldig gebruikgemaakt van de medewerkers van DEO.

Een constant terugkerend probleem is echter het inplannen van deze medewerkers. Gezien de capaciteit die telkens nodig is, wordt het personeel zo vroeg mogelijk ingeroosterd. Helaas blijkt in de praktijk dat een deel van de groep vanwege hogere prioriteiten alsnog wordt weggetrokken door andere politiediensten.

Beide aspecten zorgen ervoor dat controles in het verleden regelmatig zijn uitgesteld dan wel afgelast. In 2007 heeft maar liefst de helft van de controles die voor het Team Hoofdwegen waren ingepland niet kunnen plaatsvinden.

6.6.4 Afhankelijkheid van derden

Ten slotte staan we stil bij het aspect samenwerking. Zonder intensieve samenwerkingsverbanden tussen niet-politiële organisaties en de politie is er in principe geen sprake van nodale oriëntatie. De politieorganisatie is zich hier terdege van bewust en zij heeft dan ook veel tijd en moeite geïnvesteerd in de totstandbrenging van allerlei samenwerkingsverbanden.

Concrete resultaten zijn ook zichtbaar. Geregeld werkt de DCIV samen met organisaties als de GVB, de belastingdienst, de KMAR en douane. Uit het veldwerk blijkt dat de externe partijen over het algemeen goed te spreken zijn over de samenwerking met de politie. Bovendien zien ze hier ook de meerwaarde van in. De REVACO is een goed voorbeeld van een succesvol, groot-schalig samenwerkingsverband. Twaalf partijen hielden zich die dag bezig met het controleren van de recreatievaarders. Dankzij de gemeenschappelijke controle konden resultaten worden geboekt die anders lastiger te realiseren zouden zijn geweest.

De samenwerking is echter grotendeels gebaseerd op vrijwillige deelname, waardoor het succes van de controle vooral afhankelijk is van het wel of niet komen opdagen van de externe partijen. Besluit een partij toch, en dat is vaak op het laatste moment, niet mee te doen, dan rest de politie niets anders dan dit te accepteren met als gevolg dat de nodale controle eigenlijk de vorm heeft van een reguliere controle. Daarbij loert het gevaar dat de controle onder de burger aan draagvlak verliest, omdat hij geconfronteerd wordt met een overcapaciteit aan 'blauw' zonder dat daar een duidelijke reden voor is.

Een voorbeeld vormt een gehouden nodale controle in de Bijlmer. Tijdens deze controle zouden, naast de politie, leden van de vreemdelingenpolitie, hondenbegeleiders en de GVB aanwezig zijn. De vreemdelingenpolitie en hondenbegeleiders (voor het opsporen van drugs) haakten op het laatste moment af, waardoor de controle uitmondde in een 'simpele' vervoersbewijzencontrole. Een deel van de politiemedewerkers, opgetrommeld om te assisteren bij de vreemdelingenpolitie en hondenbegeleiders, had hierdoor weinig omhanden en stond er doelloos bij. Aan de burgers die uitgaan van een reguliere vervoersbewijzencontrole is het vervolgens lastig uit te leggen waarom zij met zoveel politiemedewerkers geconfronteerd werden ('hadden zij niets beters te doen?').

De samenwerking moet dus een dwingender karakter krijgen. Deze mening wordt gedeeld door de politie en zij is dan ook druk bezig met het afsluiten van diverse samenwerkingsconvenanten. Tot die tijd moet echter rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat externe partijen op het laatste moment afzeggen.

District 3: Station Bijlmer ArenA

7.1 Inleiding

Station Bijlmer ArenA vormt het derde en laatste onderzoeksobject. Dagelijks maken tienduizenden reizigers gebruik van dit station, dat inmiddels ruim zestigduizend reizigers per dag kan verwerken. Hiermee behoort het station tot de top vijf van Nederland.¹⁰² De politie van Amsterdam heeft dit station het label 'sleutelplaats' gegeven. Hierdoor is het een van de knooppunten die binnen het domein van de DCIV vallen.¹⁰³ Voldoende reden voor ons om het station Bijlmer ArenA onderwerp van onderzoek te maken: in hoeverre wordt het nodale concept toegepast op dit knooppunt?

In dit hoofdstuk geven we allereerst een beschrijving van de omgeving en de leefgemeenschap rondom het station. Daarna staan we – na een korte uiteenzetting van de objectieve veiligheid – stil bij de subjectieve veiligheid: hoe wordt de veiligheid beleefd in en rondom Station Bijlmer ArenA? Aan de hand van een aantal grafische voorstellingen geven wij antwoord op deze vraag. Vervolgens zoomen we in op de inspanningen die het wijkteam Flierbosdreef heeft verricht om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de veiligheid. Om de subjectieve veiligheid te meten, hebben we gebruikgemaakt van straat-enquêtes: aan reizigers en passanten is gevraagd hoe zij de veiligheid op en rondom het station ervaren. De uitkomsten zetten we in een aparte paragraaf uiteen. We besluiten het hoofdstuk met een aantal bevindingen.

¹⁰² Zie de website van de gemeente Amsterdam.

¹⁰³ Volgens de notitie 'Nodale ontboezemingen' van de DCIV worden onder knooppunten hotspots, sleutelplaatsen, corridors en verzamelplaatsen verstaan.

7.2 Het gebied

Station Bijlmer ArenA ligt in Amsterdam Zuidoost en valt binnen het derde district (D3) van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland.

7.2.1 Gebiedsgrootte en indeling

Amsterdam Zuidoost vormt een stadsdeel van Amsterdam en telt in 2007 rond de 78.000 inwoners; dit is ongeveer 10% van alle Amsterdammers.¹⁰⁴ Het stadsdeel Zuidoost is verdeeld in een drietal woongebieden: de Bijlmer,¹⁰⁵ Gaasperdam en Driemond. De Bijlmer vormt het grootste woongebied met ongeveer 50.000 inwoners.¹⁰⁶ Hier bevindt zich ook het station Bijlmer ArenA. De Bijlmer is op haar beurt weer onder te verdelen in twee wijken/buurtten: Bijlmer Centrum, inclusief het station, en Bijlmer Oost.

De politie Amsterdam-Amstelland hanteert een andere indeling.¹⁰⁷ Zoals gezegd, spreekt zij over District 3: District Oost. Hieronder vallen, naast het stadsdeel Zuidoost, de gemeenten Diemen en Ouder-Amstel en het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer. Het district is verder opgedeeld in zes werkgebieden met elk zijn eigen wijkteam: Diemen/Ouder-Amstel, Flierbosdreef, 's Gravesandeplein, Ganzenhoef, Linnaeusstraat en Remmerdenplein. Voor dit onderzoek richten we ons op het wijkteam Flierbosdreef aangezien Station Bijlmer ArenA onder dit werkgebied valt.

7.2.2 Van tuinstad naar smeltkroes

De Bijlmer (afgeleid van Bijlmermeer) bestaat sinds 1966. In dat jaar wordt de eerste paal geslagen en men heeft hoge verwachtingen van dit woningbouwproject: het creëren van een moderne tuinstad is de ambitie.

Zoals wellicht bekend, pakt dit anders uit. Landelijk krijgt de Bijlmer te kampen met een negatief imago door de opkomst van allerlei sociale problemen. Niet de Amsterdamse gezinnen uit de middenklasse nemen hun intrek

¹⁰⁴ Zie de website onderzoek en statistiek.

¹⁰⁵ In de praktijk wordt de benaming Bijlmer vaak gelijkgesteld met de benaming Zuidoost.

¹⁰⁶ Zie de website van Amsterdam Zuidoost.

¹⁰⁷ Bureau Managementinformatie & Onderzoek District 3, 2006.

in de wijk, maar grote groepen kansarmen, afkomstig uit onder andere Suriname, vestigen zich er. Na verloop van tijd kenmerkt de wijk zich vooral door het hoge werkeloosheidscijfer. Uiteindelijk is de Bijlmer het woon- en leefdecor van verslaafden en nemen de criminaliteit en verloedering van de openbare ruimte alleen maar toe.¹⁰⁸

In de jaren negentig van de vorige eeuw start een grootscheepse vernieuwingsoperatie, die ook nu nog volop aan de gang is. Een gedeelte van de oorspronkelijke hoogbouw wordt gesloopt en vervangen door kleinschaligere woningbouw: eengezinswoningen en lage appartementencomplexen. Een aantal huurwoningen wordt koopwoningen en de resterende flats worden gerestaureerd. De oorspronkelijke verhoogde wegen tussen de buurten worden verlaagd. Winkelcentra ondergaan een metamorfose, net als het station Bijlmer ArenA. Doel bij de verbouwing van het station is de reizigers een gevoel van comfort en veiligheid te geven – ‘zien en gezien worden’ is het adagium. Zo hoopt men dat het station haar aantrekkingskracht op zakkenrollers en tasjesdieven verliest.¹⁰⁹

Uit cijfers van 2006 blijkt dat de vernieuwingsoperaties het gewenste effect hebben. Er is een afname van sociale problemen te constateren. De opkomst van steeds meer gezinnen die behoren tot de middenklasse, waaronder ook allochtonen, en de vestiging van grote bedrijven en instituties bevestigen deze ontwikkeling. Zo is het bankkantoor van de ING beeldbepalend en hebben het Centrum voor Beeldende Kunst (CBK) en de Hogeschool voor Economische Studies (HES) ook hun intrede in deze wijk gedaan. Met de komst van dit soort organisaties neemt de (economische) bedrijvigheid toe en hier plukt de lokale middenstand – vaak bestaande uit inwoners van de Bijlmer – ook de vruchten van.

Met een populatie bestaande uit niet minder dan 130 verschillende nationaliteiten kan de Bijlmer met recht een florissante smeltkroes van culturen worden genoemd. Een imago waarmee de wijk zich tegenwoordig graag associeert en waaromheen allerlei activiteiten worden georganiseerd, zoals het Kwakoefestival. Zo wordt getracht dit imago te behouden dan wel te versterken.

108 Zie de website van de gemeente Amsterdam.

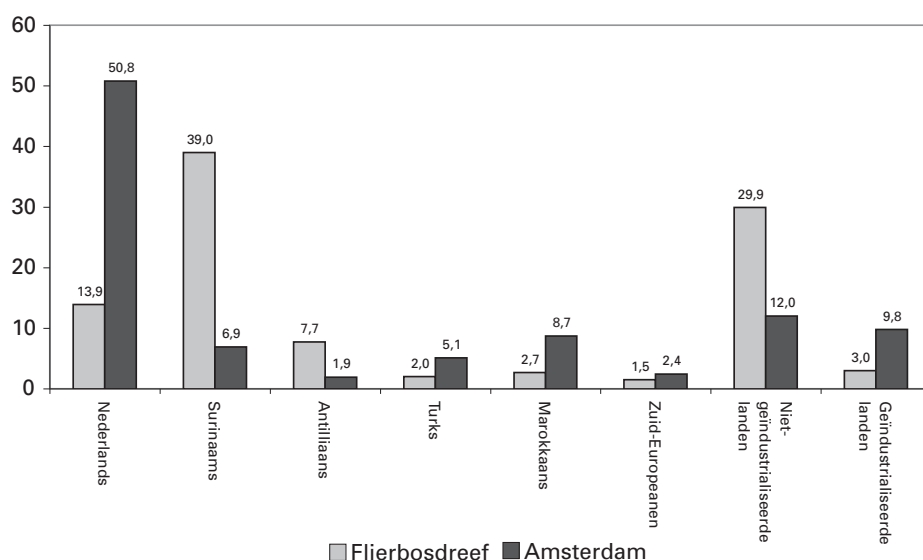
109 Zie de website van de Arena-Boulevard.

7.2.3 District 3: facts & figures

Er wonen relatief veel Surinamers in de Flierbosdreef; zij vormen dan ook de grootste bevolkingsgroep. Binnen de wijk is 39% van de bewoners van Surinaamse afkomst. Dit percentage ligt binnen de rest van Amsterdam op 9,6%.¹¹⁰ Hetzelfde geldt voor het aantal bewoners afkomstig uit niet-geïndustrialiseerde landen, zoals Ghana en Somalië: 29,9% in de Flierbosdreef ten opzichte van 12% in de rest van Amsterdam. Bij het aantal bewoners van Nederlandse afkomst zien we juist het omgekeerde: Amsterdam zit op een percentage van 50,8% en de Flierbosdreef op 13,9%.

Tot slot valt op dat zowel het percentage Turken als het percentage Marokkanen in vergelijking met de rest van Amsterdam laag is. De bevolking van Amsterdam bestaat voor 5,1% uit Turken en voor 8,7% uit Marokkanen; in de Flierbosdreef liggen die percentages op 2,0% en 2,7%. Samengevat krijgen we het volgende beeld, waarbij opgemerkt dient te worden dat er ook bevolkingsgroepen zijn die niet in de officiële statistieken opduiken omdat ze illegaal in ons land verblijven. Dit geldt voornamelijk voor personen die afkomstig zijn uit Afrika (Ferwerda et al., 2007).

Figuur 7.1: Etniciteit Flierbosdreef en rest van Amsterdam (2005)



¹¹⁰ Bureau Managementinformatie & Onderzoek District 3, 2006 en DSP-groep 2005, 2006.

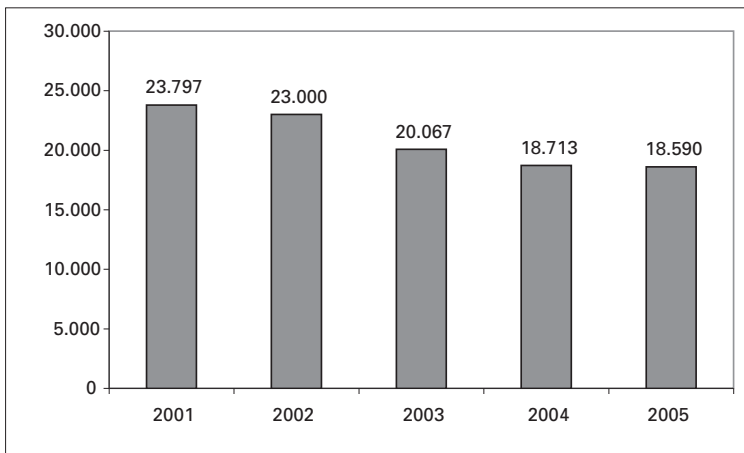
7.3 Objectieve en subjectieve veiligheid

Deze paragraaf start met een bespreking van de data over de objectieve veiligheid in de Flierbosdreef, gevolgd door een paragraaf over de subjectieve veiligheid. Het is ook op basis van onder meer deze data dat de Amsterdamse politie bepaalt welke inspanningen de prioriteit krijgen.

7.3.1 Objectieve veiligheid

Voor dit onderzoeksobject zijn vooral de gegevens over de activiteiten gericht op het verbeteren van de subjectieve veiligheid interessant. De objectieve veiligheid binnen D3 Oost is de laatste jaren behoorlijk verbeterd. Zo is het aantal aangiftes in 2005 ten opzichte van het jaar ervoor wederom gedaald (met 123 om exact te zijn) en is er sinds een aantal jaren sprake van een dalende trend (zie figuur 7.2).

Figuur 7.2: Aangifte van criminaliteit in de Bijlmer¹¹¹

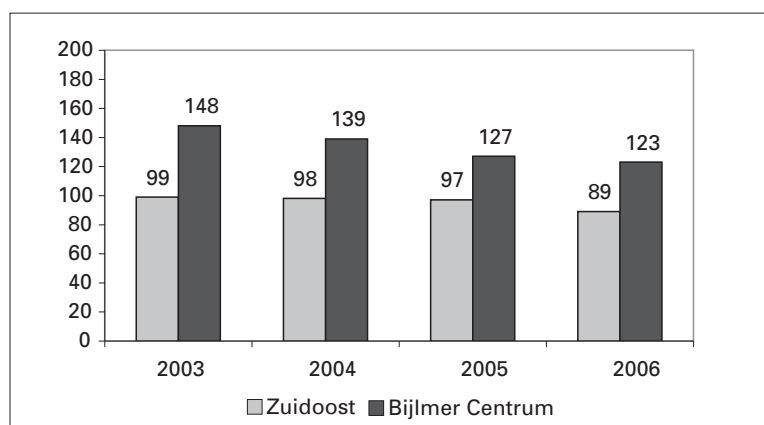


111 Bureau Managementinformatie & Onderzoek District 3, 2006.

De resultaten van de Veiligheidsindex Amsterdam¹¹² geven ook een verbetering van de objectieve veiligheid aan. Zo geldt voor Amsterdam Zuidoost in 2006 een gemiddelde index van 89 terwijl de jaren 2005, 2004 en 2003 gemiddelden van respectievelijk 97, 98 en 99 laten zien.

In de voor ons relevante buurt Bijlmer Centrum geldt een index van 123. In 2003, 2004 en 2005 daalt het indexcijfer van de wijk respectievelijk van 148 naar 139 naar 127. Zie figuur 7.3 voor een schematische weergave.

Figuur 7.3: Veiligheidsindex Amsterdam 2003-2006¹¹³



Zoals gezegd, zijn we voor dit onderzoek vooral geïnteresseerd in de subjectieve veiligheid, omdat District 3 zich juist hierop wil richten (zie §7.4). De gedachte achter deze focus is dat een verbetering van de objectieve veiligheid grotendeels onzichtbaar blijft zolang de bewoners zich niet veilig voelen in hun leefomgeving. De kans bestaat dat verrichte politie-inspanningen worden ondergewaardeerd. Sterker nog, het kan zelfs de behoefte aan meer inspanningen oproepen.

¹¹² Directie Openbare Orde en Veiligheid, 2006.

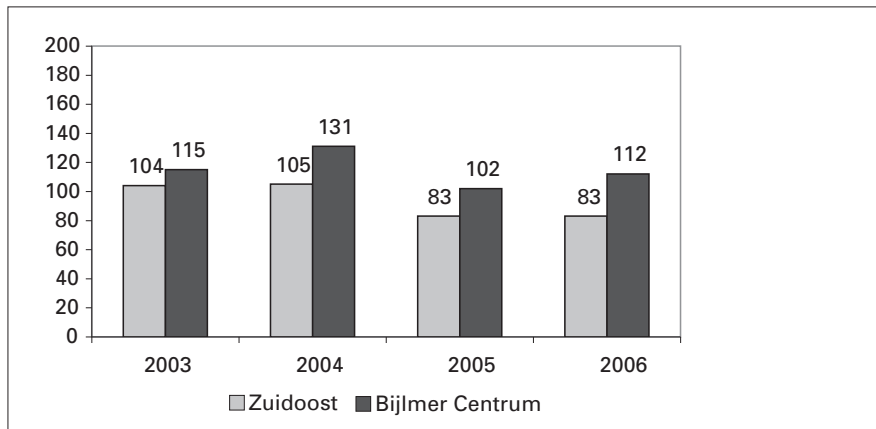
¹¹³ Dienst Onderzoek en Statistiek, 2008.

7.3.2 Subjectieve veiligheid

Hoe is het gesteld met het veiligheidsgevoel van de inwoners van de Bijlmer in de openbare ruimte? Deze vraag is met de veiligheidsindex van de gemeente Amsterdam te beantwoorden.

De gemeente heeft de subjectieve veiligheid onderverdeeld in drie thema's: vermijdingsgedrag, veiligheidsbeleving en buurtproblematiek.¹¹⁴ Voor ons is vooral het tweede element, veiligheidsbeleving, interessant. Zowel voor Zuidoost als voor de buurtcombinatie Bijlmer Centrum zijn data bekend, zoals weergegeven in de figuren 7.4 en 7.5.¹¹⁵

Figuur 7.4: Subjectieve veiligheidsindex Amsterdam – subjectieve veiligheid totaal 2003-2006¹¹⁶

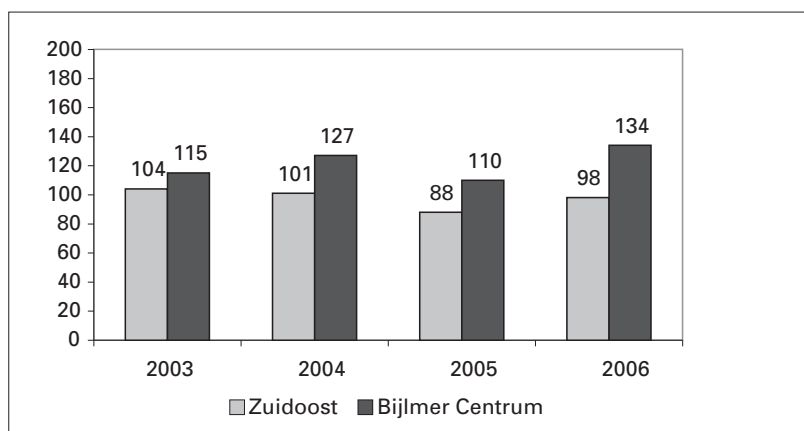


In figuur 7.4 is te zien dat de subjectieve veiligheid tot 2006 zowel in Zuidoost als in de buurt Bijlmer Centrum verbeterde. Eind 2005 kende Amsterdam Zuidoost een indexwaarde van 83 en het jaar daarvoor zat deze nog boven de 100. Bijlmer Centrum laat weliswaar in 2005 ook een indexwaarde van boven de 100 zien (102), maar afgezet tegen de jaren daarvoor is een daling duidelijk zichtbaar. Zowel 2004 als 2003 hebben indexwaarden van ruim boven de 110. Bij het thema veiligheidsbeleving (figuur 7.5) zien we voor zowel Zuidoost als geheel als voor specifiek Bijlmer Centrum tot 2006 dezelfde trend. De

¹¹⁴ Directie Openbare Orde en Veiligheid, 2006.

¹¹⁵ Ter vergelijking: in 2006 luidt de indexwaarde betreffende de subjectieve veiligheid voor Amsterdam in zijn geheel 76.

¹¹⁶ Dienst Onderzoek en Statistiek, 2008.

Figuur 7.5: Subjectieve veiligheidsindex Amsterdam – veiligheidsbeleving 2003-2006¹¹⁷

indexwaarden nemen af, waardoor tot eind 2005 gesproken kan worden van een verbetering van de veiligheidsbeleving.

In 2006 valt echter een ommekeer in de trend te signaleren. Met uitzondering van de subjectieve veiligheid (figuur 7.4) voor Zuidoost, die blijft staan op 83, is een verslechtering waar te nemen. Zowel de subjectieve veiligheid in Bijlmer Centrum als de veiligheidsbeleving in Bijlmer Centrum en Zuidoost zijn gedaald. Bijlmer Centrum kent in 2006 een stijging van de indexwaarde van 110 naar 134, die daarmee sinds 2003 nog niet zo hoog is geweest.

Resumerend

Duidelijk is dat de objectieve veiligheid binnen de Bijlmer verbetert. Er is sinds 2001 een dalende trend waarneembaar in het aantal aangiftes en in de indexwaarden van de Veiligheidsindex Amsterdam.

Voor de subjectieve veiligheid valt een dergelijk eenduidige uitspraak niet te maken. Kijken we naar de veiligheidsbeleving, dan valt te constateren dat deze tot 2006 verbeterde. Sinds 2006 is echter duidelijk een kentering te signaleren. De subjectieve veiligheid voor heel Zuidoost stagneert en voor de buurt Bijlmer Centrum is volgens de Veiligheidsindex zelfs sprake van een verslechtering van de veiligheidsbeleving. Gezien het feit dat de data over 2007 nog ontbreken, voert het te ver om te spreken van een trendbreuk. Feit blijft wel

117 Dienst Onderzoek en Statistiek, 2008.

dat de subjectieve veiligheid afwijkt van de ontwikkeling van de objectieve veiligheid, en daardoor de aandacht verdient van de politie en het openbaar bestuur.

7.4 Inspanningen Wijkteam

In de periode 2006-2007 hebben we meegelopen met grootschalige controles van het wijkteam Flierbosdreef op het station Bijlmer ArenA en zijn op twee momenten straatenuêtes afgenomen. Verder is een aantal bijeenkomsten van de werkgroep 'pilot Station Bijlmer' bezocht en heeft diverse malen overleg plaatsgevonden met de projectleider van het wijkteam.

Voor we ingaan op de praktijk, staan we stil bij de doelstellingen die het wijkteam wil realiseren. Elk wijkteam heeft als taak een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid, door het verminderen van criminaliteit en overlast.¹¹⁸ Aangezien het wijkteam Flierbosdreef in staat is gebleken de objectieve veiligheid te verbeteren, ligt voor dit team de focus op het verbeteren van de subjectieve veiligheid.¹¹⁹ Van specifiek belang zijn de inspanningen in het gebied Bijlmer Centrum. Het wijkteam heeft drie doelstellingen:

- het terugbrengen van de drugsoverlast;
- het vergroten van de veiligheid in en rondom het station Bijlmer ArenA;
- het aanpakken van veelvoorkomende criminaliteit.¹²⁰

Deze drie doelen wil het team bereiken door gerichte acties tegen drugsdealers en andere vormen van criminaliteit, het vastleggen van een stationsconvenant en door intensiever samen te werken met alle betrokken partners. Harde streefwaarden of -data worden niet genoemd.¹²¹ Het blijft bij het streven om de drugsoverlast tot een minimum te beperken en de criminaliteit in en rond het station ten minste te stabiliseren.¹²²

¹¹⁸ Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 2006.

¹¹⁹ De objectieve veiligheid blijkt tot nog steeds te verbeteren. Inmiddels is geprognosticeerd dat het 3e district over het jaar 2006 een criminaliteitsdaling kent van rond 5% (Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 2008).

¹²⁰ Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 2008, p.18.

¹²¹ Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 2008.

¹²² Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 2008, p.18.

Een specifiek ‘draaiboek’ voor de aanpak van de criminaliteit in en rond het station Bijlmer ArenA is er niet. De projectleider geeft bij aanvang van het project (begin 2007) aan dat aan de hand van cijferanalyses en het integrale veiligheidsplan van het stadsdeel bekeken wordt welke activiteiten worden uitgerold. In elk geval dient er een veiligheidsconvenant te worden afgesloten met diverse partners zoals Connexxion, Arriva, het stadsdeel, GVB, NS, de politie en de ArenA. Daarnaast zijn nodale controles gepland.

Kortom, door middel van een slimme inzet op het gebied van toezicht en handhaving wordt geprobeerd de objectieve maar vooral ook de subjectieve veiligheid op en rondom het station te verbeteren. De inzet zal vooral bestaan uit extra surveillances, nodale controles en samenwerking met betrokken partners.

7.5 De praktijk

Nodale controles moeten dus bijdragen aan het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid in en rondom het station Bijlmer ArenA. Dit houdt in dat op en rond het station (het zogenaamde knooppunt) zoveel mogelijk reizigers en passanten worden onderworpen aan controles die worden uitgevoerd door de politie in samenwerking met andere partijen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het GVB en de belastingdienst.

Tijdens de onderzoeksperiode blijkt het merendeel van de geplande nodale controles niet te worden gehouden. Naast genoemde verklaringen, zoals het tekort aan middelen, de afhankelijkheid van derden en de onbekendheid met de inhoud van het concept ‘nodaal’, is er voor dit district nog een andere verklaring. Binnen D3 ligt de prioriteit vooral bij de aanpak van de drugsgereleerde delicten, zoals straatroof, diefstal en zakkenrollerij. Een abstract concept als ‘nodaal’ blijkt minder van belang bij de bepaling van de inzet dan de concrete – negatieve – effecten van dergelijke delicten. Hierbij moet ook opgemerkt worden dat de objectieve veiligheid, hoewel deze binnen D3 de laatste jaren verbetert, in verhouding met het gemiddelde van Amsterdam nog steeds zeer laag is. Ditzelfde geldt in sterkere mate ook voor de subjectieve veiligheid. Reden voor de politie om vooral stevig in te zetten op de directe bestrijding van de criminaliteit. De inzet van mensen en middelen blijkt dan ook vooral gebruikt te worden voor dadergerichte aanpakken (focus op de veelpleger) en voor gerichte acties, zoals drugscontroles.

7.5.1 De controle

Ondanks het voorgaande is door het wijkteam Flierbosdreef getracht een aantal controles in te richten volgens het nodale concept. Een van deze controles hebben wij bijgewoond op zaterdag 28 april 2007; deze duurde van 14.00 tot 24.00 uur. Naast repressief en preventief optreden tegen crimineel gedrag, is het doel van de controle het bevorderen van de samenwerking tussen diverse disciplines binnen de RPAA en het GVB, en het aanhouden van gesignaleerden. Verder ging er ook aandacht uit naar het handhaven van de normen en waarden bij het gebruik van de metro.¹²³

Uit de in het draaiboek beschreven probleemanalyse blijkt dat zakkenrolle-rij, straatroof, het bezit van harddrugs en afwijkend normbesef relatief vaak voorkomen op en rondom het station. Overdag zijn het vooral de verslaafden die van en naar de binnenstad reizen die overlast veroorzaken, terwijl het 's avonds de jongeren uit de buurt en evenementenbezoekers zijn. Het is vooral de laatste groep die zich niet houdt aan de huisregels van het GVB, bijvoorbeeld door in de metro bier te drinken en vuilnis achter te laten. Tot slot bestaat het beeld dat er veelvuldig wordt zwartgereden.

In de planning is opgenomen dat, naast het wijkteam van de Flierbosdreef, ook het Team Openbaar Vervoer (TOV), de Dienst Vreemdelingenpolitie, het GVB en twee hondengeleiders (voor het lokaliseren van drugs) bij de controle betrokken zullen zijn. Een gemêleerd gezelschap (al met al ongeveer veertig man), waardoor het mogelijk is de reizigers en passanten op meerdere aspecten te controleren.

Vlak voor aanvang van de controle blijken echter zowel de hondengeleiders als de Dienst Vreemdelingenpolitie niet in staat te zijn deel te nemen aan de controle. Een flinke tegenvaller, omdat de controle zo wordt teruggebracht tot enkel en alleen een vervoersbewijzencontrole.

Door het wegblijven van de twee partners is er een nieuw probleem ontstaan; er is een overschot aan controlerend personeel. Zowel het wijkteam als het TOV hebben immers surveillanten ingeroosterd om te voorzien in de gewenste controlecapaciteit. Besloten wordt deze surveillanten toch maar in te zetten, maar de overkill aan 'blauw' doet de organisatoren enkele uren na aanvang toch besluiten de controle af te schalen. Door een aantal burgers wordt de aanwezigheid van zoveel surveillanten niet bijzonder op prijs gesteld. Het

123 Politie Amsterdam-Amstelland, 28 april 2007.

machtsvertoon wordt als intimiderend ervaren bij een controle die alleen is gericht op het bezit van vervoersbewijzen. Ook de surveillanten zelf geven aan het gevoel te hebben niet constructief bij te dragen aan de controle.

Twee opvallende bevindingen van deze controle willen we vermelden. Ten eerste blijkt het van belang dat de politie niet alleen haar eigen mensen inlicht over de te houden controle, maar dat zij ook de externe partners betreft bij de briefing. Ten tweede valt op dat positionering van de controleurs van invloed is op het draagvlak voor de controle en het resultaat daarvan. Beide bevindingen lichten we kort toe.

Belang van brieven

Alle politiemedewerkers die deelnemen aan de controle krijgen vooraf een briefing. In die briefing wordt onder meer duidelijk wat het doel, de opzet en tijdsplanning is. Ook wordt er informatie gegeven over hoe de doelgroep moet worden benaderd: het bejegeningprofiel.

Het GVB is niet aanwezig bij deze briefing. Ook op de controlelocatie zelf wordt de externe partij nauwelijks gebriefd. Het blijft bij een kort onderonsje tussen de twee hoofden van elke organisatie. Echter juist met een plenaire briefing kan duidelijk gemaakt worden naar welk (controle)aspect specifiek de aandacht dient uit te gaan en bovendien is een briefing hét moment om de laatste informatie uit te wisselen. Zo wordt tijdens de politiebriefing specifiek stil gestaan bij het belang van een correcte bejegening van de burgers.

Dit aandachtspunt wordt bij de GVB-medewerkers niet expliciet benoemd en uit een door ons gehouden enquête (zie verderop in dit hoofdstuk) blijkt vervolgens dat een aanzienlijk deel van de reizigers en passanten vindt dat juist deze bejegening verbetering verdient. Ook al betreft het hier hoofdzakelijk het gedrag van de medewerkers van het GVB, de burger rekent de politie erop af. In hun ogen is het namelijk de politie die de controle uitvoert. Het betrekken van derden bij de politiebriefing kan dit soort negatieve spin-offs voorkomen, dan wel beperken.

Belang van positionering

Een van de doelstellingen van de controle is het aanhouden van gesignaleerden. Echter, door controleurs hoofdzakelijk op te stellen op de locaties waar de reizigers het perron verlaten (in dit geval direct boven aan de roltrappen van het station Bijlmer ArenA) wordt de mogelijkheid gecreëerd voor 'kwaadwillenden' om de controle te ontlopen. Gesignaleerden en zwartrijders kunnen besluiten om het perron niet te verlaten, maar slechts 'over te stappen' en

vervolgens op de volgende halte (die op slechts een à twee minuten reizen ligt) uit te stappen of door te reizen.

Daarnaast draagt een controle die op deze wijze is ingericht, bij aan rijvorming – wat vervolgens irritatie opwekt bij reizigers. Het draagvlak voor de controles onder reizigers en de controleopbrengsten nemen hierdoor af, terwijl juist een van de wensen van de politie is, het draagvlak voor dit soort acties te vergroten. Kortom, een correcte opstelling van de controleurs verdient net zoveel aandacht als andere controleaspecten, zoals tijdstip en tijdsduur.

7.5.2 De enquête

Op 28 april en 25 juli zijn enquêtes afgenomen onder gebruikers van het station Bijlmer ArenA.¹²⁴ Door reizigers en passanten een aantal meerkeuzevragen te stellen, hebben wij onderzocht hoe de gehouden controles worden ervaren en wat van de politie wordt verwacht. De enquête van 28 april is gehouden tijdens een politiecontrole,¹²⁵ die van 25 juli op een dag dat er geen controle plaatsvond. Hieronder bespreken we kort de beelden die beide enquêtes opleverden.

28 april 2007: met politiecontrole

Tijdens de politiecontrole gehouden op zaterdag 28 april hebben 69 personen meegewerkt aan een korte enquête (56% man en 44% vrouw). Niet elke respondent is onderworpen aan de controle. Van de respondenten geeft 81% aan daadwerkelijk te zijn gecontroleerd. Opvallend is dat van dit percentage slechts 18% te kennen geeft dat de controleur heeft uitgelegd om wat voor soort controle het ging. Ruim 80% krijgt dus geen uitleg van de controleurs.

Op de vraag of de controle volgens de respondenten zinvol is, geeft het merendeel een bevestigend antwoord: 71% vindt de gehouden controle zinvol, 20% niet en 9% heeft geen mening.

¹²⁴ In eerste instantie was het plan om ter vergelijking één enquête te houden vóór de officiële opening van het station en één een aantal weken na deze opening. Tijdens dit onderzoek is de officiële opening van het station meerdere malen uitgesteld waardoor het niet mogelijk was om dit plan te realiseren. Beide enquêtes zijn dan ook afgenomen voor de officiële opening en hierdoor dienen de uitkomsten niet ter vergelijking, maar ter aanvulling van elkaar.

¹²⁵ Vanwege de beperkte omvang van het aantal respondenten bij beide controles (in totaal 169 respondenten), kunnen er geen harde uitspraken gedaan worden. De bevindingen dienen dan ook ter beeldvorming.

Een kleine meerderheid (54%) laat zich positief uit over de bejegening door de controleurs, 27% blijft neutraal en 19% ervaart de controlebejegening als ronduit negatief. Vooral de wijze waarop een aantal medewerkers van het GVB de reizigers benadert, wordt niet altijd gewaardeerd. Sommigen ervaren deze als onvriendelijk en noemen de informatieverstrekking te summier.

Een van de controledoelstellingen is het verbeteren van de veiligheid; zowel de objectieve, als de subjectieve. Uit de enquête blijkt dat voor 52% van de respondenten dit soort acties het veiligheidsgevoel niet verbetert. Voor 38% is hier wel sprake van en 10% weet het niet of blijft neutraal in zijn of haar antwoord. Hierbij valt op dat het vooral de mannen zijn die aangeven dat de controles geen invloed hebben op hun veiligheidsgevoel. Van de mannen geeft namelijk 57% aan dat controles hierop niet van invloed zijn, terwijl het percentage bij de vrouwen 43% is.

Ten slotte is gekeken in hoeverre dit soort controles invloed heeft op het toekomstig handelen. Ondanks het feit dat de helft van de respondenten de kans om gecontroleerd te worden als groot of zeer groot inschat (de andere helft geeft aan de kans op controle neutraal, laag of zeer laag in te schatten), geeft 70% aan dat hun handelwijze ongewijzigd blijft. Hierbij moet opgemerkt worden dat reizigers die zich al aan de regels hielden en in het bezit waren van geldige vervoersbewijzen hun gedrag natuurlijk niet zullen wijzigen. Voor 18% hebben de controles wel invloed op het toekomstige gedrag en 12% geeft aan dat dit wellicht mogelijk is.

Daarbij valt op dat de vrouwen zowel de controlekans als de invloed van de controle op hun toekomstig gedrag lager inschatten. 55% van de mannen schat de kans op controle groot of zeer groot in, tegenover 43% van de vrouwen. Van de mannen geeft 24% aan dat de controles invloed hebben hun op toekomstige gedrag, terwijl dit percentage bij vrouwen rond 10% ligt.

Samengevat blijkt het merendeel van de respondenten de politiecontroles als zinvol te beschouwen. Winst valt vooral te behalen in het verbeteren van de informatieverstrekking en de bejegening, in het bijzonder door de non-politiële partijen. Tot slot blijken de controles nauwelijks invloed te hebben op het gedrag van de respondenten. Hierbij kan worden opgemerkt dat de vrouwelijke respondenten de beïnvloeding, en ook de controlekans, beperkter inschatten dan de mannelijke respondenten.

25 juli 2007: zonder politiecontrole

Anders dan bij de vorige enquête was er tijdens deze enquête geen politiecontrole. De reizigers kregen vragen voorgelegd over onder andere hun veiligheidsbeleving en hun verwachtingen. In totaal hebben honderd respondenten (60% man en 40% vrouw) aan de enquête meegewerkt.

Gevraagd is of de respondenten zich op en rondom het station wel eens onveilig voelden. Ruim de meerderheid (68%) geeft toe zich wel eens onveilig te voelen. Deze gevoelens manifesteren zich vooral 's avonds en 's nachts. Het station zelf, dat inmiddels is verbouwd tot een transparant bolwerk waarbij volop gebruik is gemaakt van glas en licht, wordt door een ruime meerderheid omschreven als een veilige locatie. 86% van de respondenten geeft aan geen onveilige locaties op het station te kunnen benoemen. De 14% die zich specifiek op het station wel eens onveilig voelt, wijst hoofdzakelijk de perrons aan als locaties waar dit onveiligheidsgevoel zich het sterkst manifesteert.

Naast de veiligheidsbeleving is geïnventariseerd in hoeverre volgens de respondenten bepaalde delictensoorten voorkomen (zie tabel 7.1). Volgens de respondenten komt overlast door aanwezigheid van hangjongeren het meeste voor – hierbij geldt overigens dat dit voornamelijk 's avonds en 's nachts het geval is. Daarnaast blijkt geluidsoverlast, gevolgd door drugsgebruik en/of drugshandel het meest voor te komen.

Tabel 7.1: Aanwezigheid van delictsoorten volgens de respondenten in percentages

Delictsoort	Ja	Nee	Soms	Geen Mening
Geluidsoverlast	13	82	1	4
Openbare dronkenschap	8	84	5	3
Vernieling/baldadigheid	9	85	4	2
Aanwezigheid van hangjongeren	15	76	4	5
Drugsgebruik en/of -handel	11	80	5	4
Intimidatie/bedreiging	4	89	2	5
Straatroof/tasjesroof	5	90	1	4
Zakkenrollerij	6	89	1	4
Fysiek geweld	5	88	3	4

Vervolgens is aan de respondenten een aantal maatregelen voorgelegd met de vraag of zij deze wel of niet wenselijk achten (zie tabel 7.2). Maar liefst 83% is voorstander van cameratoezicht en het merendeel van de respondenten benadrukt dat standaard (minimumeis) de aanwezigheid van videocamera's verwacht wordt.

Tabel 7.2: Gewenste maatregelen ter bevordering van de veiligheid in de optiek van reizigers

Maatregel	Ja	Nee	Soms	Geen mening
Regelmatige politiesurveillances	70	20	5	5
Specifieke acties als PF	33	54	4	9
Vaste politiepost	46	42	1	11
Cameratoezicht	83	12	1	4
Toezicht GVB	66	27	1	6
Particuliere beveiliging	44	47	4	5

Naast cameratoezicht gaat een sterke voorkeur uit naar regelmatige politiesurveillances (70%). Die taak te laten overnemen door een andere partij, zoals het GVB, kan rekenen op minder bijval (66%) en een minderheid (44%) geeft aan dat de inzet van een particuliere beveiligingsorganisatie een geschikte maatregel is. De meeste respondenten ervaren het toezicht houden op het station Bijlmer ArenA als een typische politieële aangelegenheid, die niet toegewezen zou mogen worden aan derden.

Tot slot is ook gekeken of er tussen de vrouwelijke en mannelijke respondenten enig verschil bestaat in de antwoorden. Wat blijkt, is dat het vooral de vrouwen zijn die zich onveilig voelen: 40% van de vrouwen voelt zich wel eens onveilig, terwijl bij de mannen het percentage aanzienlijk lager ligt, namelijk 26%.

Ook geven vrouwen aan dat zij vaker geconfronteerd worden met de vermelde delicten dan mannen. Zo geeft 10% van de mannen aan dat er wel eens sprake is van geluidsoverlast, terwijl het percentage bij de vrouwen ruim anderhalf keer hoger is (17,5%). Bij drugsgebruik en/of -handel en de aanwezigheid van hangjongeren is het verschil het grootst. Drugsgebruik en/of -handel komt volgens 18% van de vrouwen voor, terwijl slechts 7% van de mannen hiervan melding maakt. Van de vrouwelijke respondenten bestempelt 20% de aanwezigheid van hangjongeren als overlast, tegenover slechts 11% van de mannen.

Kortom, uit deze enquête blijkt dat de respondenten zich over het algemeen op en rondom het station veilig voelen. Hierbij is er een verschil waar te nemen tussen de beeldvorming van mannen en vrouwen: vrouwen voelen zich beduidend onveiliger. Ook blijkt dat de hinderlijke aanwezigheid van jongeren, gevolgd door geluids- en drugsoverlast, het meest voor te komen. En ook hier is een verschil waar te nemen tussen de mannelijke en vrouwelijke respondenten. Vrouwen voelen zich vaker geconfronteerd met bepaalde delictsoorten dan mannen. Tot slot is naar voren gekomen dat het publiek de

politie als dé aangewezen partij ziet om zorg te dragen voor het verbeteren van zowel de objectieve als subjectieve veiligheid.

7.6 Bevindingen

De proeftuin D3-Bijlmerstation levert ons een viertal bevindingen op die we hierna apart belichten.

7.6.1 De mate van nodaliteit

Zoals duidelijk is geworden, is het concept nodale oriëntatie voor het station Bijlmer ArenA in principe niet verder gekomen dan de tekentafel. Sterker nog, in de (beleids)plannen, zoals die van het wijkteam Flierbosdreef, wordt zelfs helemaal geen aandacht geschonken aan dit concept.

Weliswaar wordt in de wandelgangen de term ‘nodaal’ gebruikt, maar in de praktijk blijken de pogingen tot het opzetten van een dergelijke controle niet meer te behelzen dan het betrekken van meerdere partijen. Op zich is dat niet vreemd, want concrete richtlijnen en leidraden over hoe een nodale controle zou moeten worden ingericht, ontbreken bij het Flierbosteam.

Een andere verklaring voor het gebrek aan aandacht voor het concept is de roep binnen het district om snel korte metten te maken met de grote omvang van bestaande vormen van criminaliteit. Hierdoor krijgt het relatief abstracte begrip ‘nodaal’ minder aandacht en zijn de inspanningen binnen D3 hoofdzakelijk gericht op acties die in hun ogen directer bijdragen aan de objectieve en subjectieve veiligheid. Concreet betekent dit dat voornamelijk gekozen wordt voor het uitvoeren van controles die binnen het district al eerder zijn toegepast. Op deze controles wordt na (een kleine) aanpassing, bijvoorbeeld door het betrekken van een externe partij, het etiket ‘nodaal’ geplakt. Zodoende is op papier sprake van een nodale controle, maar in de praktijk blijft het voornamelijk een leeg begrip.

7.6.2 Afhankelijkheid van onbeïnvloedbare factor

Het project rondom het station Bijlmer ArenA is niet gelopen zoals gepland. Een van de hoofdoorzaken hiervoor was het constant uitstellen van de officiële

le opening van het station vanwege de uitgelopen verbouwwerkzaamheden.¹²⁶ Het oorspronkelijke plan was om zowel voor als na de opening diverse metingen te verrichten, opdat inzichtelijk zou worden wat de inspanningen van het wijkteam ten aanzien van het station Bijlmer ArenA hadden opgeleverd. Omdat niet alle politieacties konden worden uitgevoerd, had het verrichten van metingen derhalve ook geen toegevoegde waarde. Het is overigens de vraag of het wenselijk is dat het slagen van een project grotendeels afhangt van een factor die niet te beïnvloeden is.

7.6.3 Betrokkenheid van derden

Bij inzet van derden is het van belang de uitvoerders ook meer te betrekken bij de voorbereiding. De Amsterdamse politie steekt veel energie in het verbeteren van haar bejegening van de burger. Nu zij ervoor kiest om vaker met derden bepaalde taken gezamenlijk uit te voeren, is het van belang dat ook de externe partij in staat is de burgers te benaderen zoals de politie dat wenst. Dit gebeurt nog niet altijd en dat kan uiteindelijk ten koste gaan van de opgebouwde verstandhouding tussen burger en politie. Deze maakt over het algemeen namelijk geen onderscheid tussen de politie en derden (zeker als deze partij ook een uniform draagt). In de ogen van de burger is het de politie die verantwoordelijk is voor de bejegening; zij is immers de organiserende partij.

7.6.4 Belang van professionele controles

Uit de uitgevoerde enquêtes blijkt het merendeel van de burgers de controles als zinvol te beschouwen. Er moet echter gewaakt worden voor de mogelijkheid dat deze opvatting verandert. Gezien de recente cijfers van de veiligheidsindex neemt de subjectieve veiligheid, ondanks de verbeterde objectieve veiligheid, sinds 2006 af. Slecht uitgevoerde controles leiden tot een afname van het draagvlak en zouden uiteindelijk als resultaat kunnen hebben dat de subjectieve veiligheid afneemt. De burgers zien dan immers niet het nut in van de controles, waardoor zij zich gaan afvragen waarom de aandacht niet uitgaat naar in hun ogen geschiktere middelen, zoals cameratoezicht. Deze

¹²⁶ Op 17 november 2007 is het station uiteindelijk officieel geopend.

maatregel draagt volgens de burger namelijk wel bij aan het verhogen van de objectieve en dus de subjectieve veiligheid.

Alleen door professioneel optreden wordt ervoor gezorgd dat de controles op steun kunnen blijven rekenen, waardoor de subjectieve veiligheid uiteindelijk verbetert. Een correcte bejegening van de burger en een gedegen informatieverstrekking zijn van belang. Verder moeten de controles voorafgegaan worden door een gezamenlijke briefing en moeten de controleurs effectief gepositioneerd worden.

Deel 3: Conclusies

De tussenbalans: pas op de plaats

Dit hoofdstuk maakt de balans of tussenbalans op. We redeneren in dit hoofdstuk deductief en inductief, dus vanuit het nodale perspectief of nodale concept, en op basis van de opgedane praktijkervaringen. Voor zover we – deductief – redeneren vanuit het nodale perspectief, blijft een banale vraag relevant: wat is het nu precies? Die vraag is niet alleen voor praktijkmensen relevant – omdat zij nu eenmaal uitvoering dienen te geven aan nodaal politiewerk –, maar doet er ook academisch toe. Er bestaat namelijk niet alleen een implementatiekloof tussen nodale voornemens en de praktijk op straat (zij het dat die kloof op het nodale dossier groter is dan wenselijk of gebruikelijk is). We stellen ook vast dat er een forse kloof bestaat tussen de (cultuur)sociologische macroanalyse en begripsvorming van de inspirator van het nodale concept (Castells) en de wijze waarop *Politie in ontwikkeling* de nodale aspiraties van de Nederlandse politie presenteert. We stellen en beantwoorden de vraag wat er ontbreekt aan het nodale concept. Een deel van het antwoord luidt dat het juist in het politieveld, bij de introductie van werkwijzen of concepten voor de uitvoering, altijd noodzakelijk is om in elk geval ten dele inductief – dus vanuit de praktijk – te redeneren.

Dit brengt ons meteen bij het veldwerk van deze studie. Waar heeft de introductie van de nodale oriëntatie toe geleid? We beschrijven blokkades en opgedane ervaringen. Mede op basis van deze operationele inzichten beredeneren we hoe in de toekomst gestalte kan worden gegeven aan de goede bedoelingen achter de nodale aspiraties van de politietop in Nederland en van het korps Amsterdam-Amstelland. Die aspiraties mogen – en dat is veelzeggend voor de stand van zaken – niet langer ‘nodaal’ genoemd worden. Het begrip roept intern en extern inmiddels veel tegenkrachten op. Het is los van het etiket mogelijk om lessen en aanbevelingen voor de politiepraktijk te beschrijven. We denken wel dat daarbij deels afstand wordt genomen van het moederstuk (*Politie in ontwikkeling*), maar tegelijkertijd meer aansluiting zal worden gevonden bij geboekte successen én geconstateerde tekortkomingen in de operatie van de politie.

8.1 Het nodale concept

Politie in ontwikkeling: aandacht voor infrastructuren

Het begrip ‘nodale oriëntatie’ wordt geïntroduceerd in het visiedocument *Politie in ontwikkeling*. De politie wil met behulp van technologie en door informatiesystemen te koppelen gericht criminaliteit opsporen en tegenhouden. Dit zou gestalte moeten krijgen door vooral slim te controleren op knooppunten (nodes) van omvangrijke stromen van mensen, goederen, geld en informatie. Door controles, zo is de gedachte, nemen de subjectieve pak- en controlekans toe. Dit resulteert idealiter in ontanonimisering en houdt ‘zij die kwaad willen’ af van criminaliteit. Het visiedocument kondigt controles aan op de vier nodale niveaus:

- intrastedelijke infrastructuur (bijvoorbeeld doorgaande routes in de stad);
- interstedelijke infrastructuur (weg-, water- en railverbindingen);
- internationale infrastructuur (internationaal luchtverkeer, havens);
- virtuele netwerken (bijvoorbeeld computernetwerken).

Politie in ontwikkeling: dertien kenmerken van de nodale oriëntatie

We destilleren uit het visiedocument *Politie in ontwikkeling* dertien kenmerken waaraan politiewerk volgens de nodale oriëntatie zou moeten voldoen:

- focus op stromen: mensen, goederen, geld of informatie;
- focus op infrastructuur: intrastedelijk, interstedelijk, internationaal of virtueel (bijvoorbeeld computernetwerken);
- focus op infrastructurele ‘nodes’: knoop- en kruispunten, dus plaatsen waar de verschillende stromen bijeenkomen;
- het bereiken van indirecte positieve effecten op woongebieden;
- het vergroten van de mogelijkheden tot interregionale en nationale samenwerking;
- het verbeteren en beter benutten van de samenwerking met niet-politiële opsporingsdiensten;
- de controles richten zich op ontanonimiseren, identificeren, ontmobiliseren en tegenhouden;
- het realiseren van een toenemende intensiteit van controles op plaatsen met een hoge infrastructurele dichtheid;
- controles op basis van informatie, kennis en analyse;
- gerichtheid op groepen en personen in plaats van op delicten;
- het organiseren van minder specialistische (een bepaald delict of een bepaalde categorie) en dus meer generalistische controles, die zijn gericht

op verschillende groepen en personen. Daarbij worden relatief zware bevoegdheden ingezet. Dit houdt onder meer in dat veel voorgenomen controles in meer of mindere mate selectief zullen zijn en gericht op personen die niet als verdachte kunnen worden aangemerkt;

- toenemend gebruik technologische mogelijkheden bij controles;
- het invoeren van routinematige (frequente) vormen van controles.

Castells en Politie in ontwikkeling: een conceptuele kloof

De operationalisering van Castells' netwerksamenleving in *Politie in ontwikkeling* wijkt op een aantal belangrijke punten fors af van de moederidee.

In de eerste plaats omdat de vertaling meer 'micro' te noemen valt. Feitelijk wordt de politievisie gericht op knooppunten binnen knooppunten en dan ook nog eens op een specifieke categorie, te weten infrastructurele knooppunten. In tegenstelling tot de netwerken en nodes bij Castells zijn die waar de Nederlandse politie zich op richt niet zozeer transnationaal, maar in belangrijke mate translokaal.

In de tweede plaats is de benadering van de Raad van Hoofdcommissarissen veeleer fysiek dan virtueel. De focus ligt primair op fysieke stromen van mensen en goederen en niet op de digitale stromen financiën, communicatie of informatie.

In de derde plaats lijkt de benadering van *Politie in ontwikkeling* goeddeels te zijn losgekoppeld van de meer sociaaleconomische benadering van Castells. Het visiedocument richt de aandacht immers primair op het tegengaan van normafwijkend gedrag, dat als het ware wordt uitgelokt door de anonimiteit die zou heersen op de infrastructurele knooppunten waarlangs het maatschappelijke verkeer zich voltrekt. De nodale oriëntatie lijkt daarmee vooral op een (trans)lokale netwerkbenadering van deviant gedrag, met extra aandacht voor infrastructurele knooppunten. En dit terwijl de nodes van Castells onderdeel uitmaken van wereldomspannende sociale, economische of politieke netwerken die bepalend zijn geworden voor de hedendaagse sociale structuur.

Het is de vraag of de opstellers (en gebruikers) van *Politie in ontwikkeling* zich wel realiseren of gerealiseerd hebben dat zij zich richten – reeds in de analyse en al helemaal bij de operatie – op andere fenomenen dan Castells. Het visiedocument maakt een methodologische fout die bekend staat als *the fallacy of the wrong level*, hetgeen erop neerkomt dat Castells en *Politie in ontwikkeling* zich de facto richten op geheel andere niveaus van analyse.

8.2 Blokkades en aanknopingspunten: voor en bij de invoering

8.2.1 Nog voor de invoering: twijfels en debat

Een zware implementatieopgave: politiemensen denken vanuit de praktijk (inductief)

Met het duiden van de overeenkomsten en verschillen tussen het meer abstracte sociologische concept en het strategische visiedocument van de politie, doen we strikt genomen nog geen normatieve uitspraken over de toepasbaarheid van de nodale oriëntatie in het politieveld. Het is wel reeds mogelijk om op voorhand – dus voor de invoering of voor de analyse daarvan – te constateren hoe groot het gat is tussen twee tegenpolen. Aan de ene kant staat de op macroniveau denkende cultuursocioloog, die louter tracht mondiale verschijnselen te duiden en te analyseren. Aan de andere kant staat een publieke frontlijnorganisatie (de politie) die zich op basis van het strafrecht van oudsher toelegt op het optreden in omstandigheden met concrete problemen (criminaliteit, overlast, enzovoort) en die optreedt tegen individuen of ten behoeve van individuen met een hulpvraag. *Politie in ontwikkeling* stapt wel erg gemakkelijk over deze kloof heen.

Het visiedocument introduceert (deductief) een ingewikkeld concept, terwijl politiemensen op operationeel, tactisch en vaak ook strategisch niveau gewend zijn om inductief of probleemgestuurd te denken: ze zoeken naar werkwijzen die oplossingen bieden voor praktische en zichtbare problemen. Ze houden vast aan succesvolle werkwijzen die zich in de praktijk hebben bewezen. Die werkwijzen worden vaak overgedragen van agent op agent, maar ook via referentiekaders, beleidskaders en onderwijs. Het grote verschil tussen de deductieve werkwijze van *Politie in ontwikkeling* en het zo sterk inductieve karakter van het politieveld resulteert bij voorbaat in een loodzware implementatieopgave.

Van meet af aan twijfel in het politieveld

Politie in ontwikkeling schrijft dat de nodale oriëntatie ‘binnen het gebiedsgebonden werken’ een noodzakelijke aanvulling is op de lokale oriëntatie. Dit is deels waar en verstandig, maar het is ook nog een onbestemde mededeling, want waar bestaat die aanvulling dan precies uit? De formulering komt ook geforceerd over, want het is de vraag hoe een opdracht die tal van grenzen doorsnijdt (van wijkteams, districten, wijken, buurten, gemeenten, landen en zelfs continenten), ingepast kan worden in de Nederlandse traditie van *community policing*. Te meer omdat de Nederlandse politiestijl de politie dicht bij de

burger en het lokaal bestuur brengt, hetgeen meer politiewerk – ook werk conform gangbare noties over kerntaken – oplevert dan menig wijkteam of district op dit moment aankan. Tel hierbij op dat het inmiddels geen publiek geheim meer is, dat menig politiechef ook inhoudelijk bepaald niet meteen overtuigd was van het nut en de noodzaak van de nodale taakstelling in *Politie in ontwikkeling*. Er is dan ook stevig over gediscussieerd in de Raad van Hoofdcommissarissen. In die raad hebben de ‘nodalisten’ het pleit gewonnen, want de gehele raad heeft zich achter *Politie in ontwikkeling* geschaard, maar daarbuiten zijn er op strategisch en tactisch niveau talloze politiechefs die weinig of helemaal niets op hebben met de nodale oriëntatie. Een categorie chefs spreekt zich uit voor beproefde werkwijzen, zoals *hot spot policing*, integrale controles op wijk en buurniveau (samen met bijvoorbeeld brandweer, bouwen woningtoezicht en de belastingdienst). Een andere categorie stelt gewoon vast dat ze niet begrijpen wat nodaal is of wat er anders aan is, als het eenvoudig wordt geoperationaliseerd als politiecontrole.

Introductie onder een ongunstig gesternte

De nodale oriëntatie roept vanaf het eerste moment, als de media erover berichten en nog voordat *Politie in ontwikkeling* openbaar is gemaakt, beduidende tegenkrachten op. De mededelingen en mediaberichten spreken over selectieve controles (‘controleren van het afwijkende’) van personen die geen verdachten zijn. Er wordt aangekondigd de mensenstromen aldus te ontanonimiseren en die aanpak wordt in verband gebracht met onder meer het voorkomen van terreur. Deze mededelingen en berichten wekken de indruk dat nodale controles kunnen uitmonden in systematische privacyschending en *détournement de pouvoir*. Het leidt tot tegenstand, te meer omdat in Amsterdam in 2005 ook wel wordt gesproken over ‘controlepolitie’. Dit wekt de indruk dat de politie haar controlerende aandacht stilaan verlegt van verdachten naar burgers.

Los van de vraag hoe de berichten en ontstane beelden zich verhouden tot de bedoelingen met de nodale oriëntatie, is het ook nuchter beschouwd een zinnige vraag hoe de politie binnen de wet gestalte wil geven aan systematische controles van bepaalde groepen of groeperingen. Zo zijn de mogelijkheden van de Wegen- en Verkeerswet beperkt: preventief fouilleren is alleen mogelijk op gezette tijden in speciaal aangewezen gebieden (veiligheidsrisicogebieden) en wordt niet gericht op groepen.

Twijfel: heeft het bevoegd gezag hier wel tijd en energie voor over?

Het bestuurlijke en justitiële bevoegd gezag over de politie heeft van meet af aan twijfels over de nodale voornemens. Die twijfel hangt deels samen met conceptuele vaagheden en met bedenkingen over de juridische basis, maar is voor een ander deel heel praktisch. De bestuurlijke en justitiële topprioriteiten hebben te maken met lokale criminaliteit, openbare orde, middelzware en zware criminaliteit, alsook met de veiligheid bij allerhande evenementen. Kortom: het bevoegd gezag heeft al een lange lijst met wensen en prioriteiten en zal de nodale oriëntatie pas daadwerkelijk of betekenisvol steunen als duidelijk kan worden gemaakt dat het een bijdrage levert aan de huidige kerntaken. Daarover bestaat twijfel.

Wat overeind blijft: zoeken naar noodzakelijke aanvullingen op gebiedsgebondenheid

De presentatie van de nodale oriëntatie biedt ten minste één belangrijk aanknopingspunt. Van oudsher richt de Nederlandse politie zich zo sterk op de directe lokale maatschappelijke en bestuurlijke omgeving, dat dit beperkingen en zelfs blinde vlekken oplevert. Dit geldt onder meer voor grensoverschrijdende vormen van criminaliteit of overlast. Het hoeft daarbij niet eens te gaan om echt grote zaken. Zo heeft het bijvoorbeeld enige tijd geduurd voordat ‘politie Nederland’ zicht kreeg op Marokkaanse drugshandelaren, die zich onder meer vanuit Rotterdam verplaatsen naar de grensstreek en die zich daar toeleggen op illegale drugshandel en drugsmokkel, waarbij ze flexibel kiezen voor de handel in harddrugs of softdrugs. Een invulling van de nodale oriëntatie had eruit kunnen bestaan dat de politie de verplaatsing had gespot en daarop had gereageerd met opsporingsonderzoek, toezicht en controle: landelijk, lokaal, maar ook op routes die worden gebruikt bij de drugsmokkel, zowel door de klanten als door de handelaren. Zuiver gebiedsgebonden opererende politiemensen hebben te laat de ernst van dit soort criminele processen in de gaten. De noties en analyses van *Politie in ontwikkeling* wijzen ook in die richting en dat biedt openingen om werkwijzen in te voeren die kwetsbaarheden in het concept van gebiedsgebonden politie wegnemen.

8.2.2 Invoeringsfase: ‘the urgent before the important’

Afstand tussen programma en districten & diensten; wel drie enthousiaste projectleiders

In algemene zin is het programma Toezicht & Handhaving te eenzijdig vastgesteld door het programmateam en de programmamanager. Dit komt zeker

niet alleen door dit team en deze manager: vooral de districten hielden zich afzijdig, omdat ze hun handen meer dan vol hadden aan het reguliere werk, inclusief reeds gangbare acties of controles, zoals preventief fouilleren. Het programma legt de nadruk op een lange – naar achteraf blijkt te lange – lijst met producten en opdrachten, onder meer over de subjectieve controlekansen. Door de grote afstand tussen het programmateam en de districten is er onder meer onvoldoende geanticipeerd op de personele inzet die nodig was om de programmadoelstellingen te realiseren. Dit heeft geleid tot rollende doelen en sluipende ambities: de doelen en ambities van het programma Toezicht & Handhaving worden alsmaar naar beneden bijgesteld.

De afstand tussen het programma en de DCIV was kleiner. Dit kwam door de fysieke nabijheid, door de overlap in taakstellingen (de DCIV legt zich reeds toe op controles) en doordat een projectleider binnen de DCIV enthousiast zocht naar mogelijkheden om controles beter af te stemmen op analyses van criminaliteitsvormen die zijn verbonden met stromen van personen en voertuigen. In D3 (Bijlmer ArenA) en in D1 (Deltawerken) troffen we ook enthousiaste projectleiders aan. Zij maakten gebruik van de gelegenheid die werd geboden door de zoektocht van het programmateam Toezicht & Handhaving en de districtschef naar een nodale proeftuin. Vervolgens was het deze projectleiders niet te doen om de vraag hoe nodaal ze te werk gingen: ze zochten naar zinvolle effectieve en (deels) vernieuwende werkwijzen, los van het etiket.

Personele wisselingen in het programmateam spelen het programma parten

De continuïteit van het programma leed onder personele wisselingen. Dit heeft onder meer te maken met de rol die de mobiele lotters – politiemensen in het Loopbaan Ontwikkel Traject (LOT) – kregen toebedeeld. De lotters waren projectleider, maar toch slechts voor zes maanden aan het programma verbonden. Er is tijd en kennis verloren gegaan met het inwerken van nieuwe mensen, de overdracht van taken, en de noodzaak om netwerken opnieuw op te bouwen. Dit heeft bijgedragen aan de afstand tussen het programma en de districten en diensten. Omdat de programmamanager nog veel andere taken had, kwam een groot deel van de nodale opdracht te rusten op schouders van prille politiemensen. Dat was niet realistisch.

Nodale visievorming: nu even niet (wel enkele succesvolle producten)

De nadruk is gedurende het programma komen te liggen op de realisatie van talrijke producten en op de afronding van lopende projecten. In het laatste

kwartaal van 2007 gaat het vooral nog om de vraag welke producten of projecten nu als succesvol kunnen worden bestempeld. Tot dergelijke geboekte successen kan onder meer het Project Deltawerken gerekend worden, alsook het opgestelde controleformat, zij het dat dit nog wel breder ingevoerd en beproefd zal (moeten) worden. De kwaliteit van de meeste producten heeft echter geleden onder de zelf opgelegde, ambitieuze kwantitatieve doelstellingen. De ontwikkeling van een uitvoerbare visie omtrent de nodale oriëntatie is door het programmateam en de stuurgroep medio 2007 vooruitgeschoven naar 2008. Deze stagnatie hangt samen met het feit dat er te snel is overgaan tot invoering van de nodale oriëntatie

Stagnatie vanwege een (op)gejaagde start

Binnen het korps overheerste in 2006 de opvatting dat, als 'het nodale concept niet werd doorgepakt', de kans groot was dat het zou stranden. Dit heeft ertoe geleid dat cruciale stappen zijn overgeslagen door programmateam en stuurgroep. Er werd gekozen voor een soort strategie van voldongen feiten, die de indruk wekte dat het mogelijk was om snel nodaal te opereren. De stappen die werden overgeslagen, onttrokken de meeste activiteiten in het kader van het programma Toezicht & Handhaving van veel van de dertien nodale kenmerken die wij hebben onderscheiden of ze leverden grote praktische problemen op:

- Het begrip 'nodaal' is voor velen te abstract en in feite niet te begrijpen. Zowel de werkvloer als het management blijkt geen duidelijk concreet beeld te hebben van het nodale gedachtegoed. Het wordt desondanks doorgevoerd. In 2006 zijn er onvoldoende tegenkrachten in het korps om een te gehaaste invoering van een voor velen niet goed te begrijpen ambitie tegen te houden. Zoals een respondent op strategisch niveau zei: 'Ik dacht wel eens: ben ik nou zo dom en zijn anderen nou zo slim of weten we met zijn allen nog niet goed genoeg wat we willen?'
- Cruciaal is dat op operationeel niveau, maar ook op tactisch en hoger niveau, onduidelijk is en blijft wat nodaal opereren exact inhoudt en welke toegevoegde waarde dit biedt ten opzichte van bestaande handelwijzen. Het is onduidelijk aan welke concrete criteria of kenmerken voldaan moet worden om te spreken van nodaal opereren. Er is in de loop van de tijd wel een aantal documenten c.q. visies met betrekking tot het nodale concept verschenen, maar deze documenten zijn echter niet of nauwelijks (operationeel) vertaald.

- Volgens velen is nodaal werken niet of nauwelijks vernieuwend. Het wordt vooral gezien als een verdieping van Informatie Gestuurd Politiewerk (IGP), van bestaande controles (in het verkeer) of van hot spot policing.
- De programmaopzet voorziet niet in een basisanalyse als grondslag voor politieacties of -controles. Zo'n basisanalyse blijft dan ook vaak achterwege. De analyse die ten behoeve van Deltawerken wordt uitgevoerd, blijkt waardevol. De projectleider bij de DCIV krijgt onvoldoende steun voor zijn voornemens en vermogen om dit soort analyses uit te voeren.
- Het programma wordt zo gehaast opgezet dat wordt verzuimd om ten behoeve van nodale controles capaciteit te claimen bij diensten, districten en externe partners. Dit leidt ertoe dat diensten, districten en partners voorrang geven aan hun reguliere werk en controles: dat is een rem op vernieuwing. Tal van controles gaan op het laatste moment niet door vanwege een personeelstekort.
- Cruciale hulpmiddelen, zoals technieken als ANPR of geavanceerde ICT-structuren voor informatie-uitwisseling, blijken slecht beschikbaar te zijn en (technische) gebreken te vertonen.

Bestaande werkcultuur: tegenkrachten en verbale vernieuwing

De dominante werkcultuur in het korps heeft veel invloed gehad op de invoering van het nodale concept. De zogenoemde 'oude garde' of – in neutralere termen – de gevestigde operationele en tactische orde – die groot is en veel invloed heeft op de werksfeer en uitvoering – is gedurende de onderzoeksperiode buitengewoon sceptisch gebleken over het nodale concept: 'Het staat niet in mijn woordenboek en trouwens ook niet in de Dikke Van Dale.' Velen steken hun ongenoegen en twijfels over het nodale concept dus bepaald niet onder stoelen of banken: 'Waarom zouden we de reeds jarenlang beproefde werkwijze moeten wijzigen? Deze werkt toch prima?' Of: 'Leg me eens helder uit wat "nodaal" is en dan wil ik wel een poging wagen.' Er valt veelvuldig te beluisteren dat het nieuwe concept ('weer') een bevestiging is van het management: 'Het waait wel over, voor je het weet opereren we weer als vanouds.'

De tegenkanting vanuit het midden en vanaf de werkvloer heeft verschillende gezichten. In de eerste plaats een rationele kant, in die zin dat velen in het korps (naar onze mening deels goed) aanvoelen dat de invoering gejaagd verloopt, dat gewoonweg onvoldoende duidelijk wordt gemaakt wat 'nodaal' nu is.

In de tweede plaats zijn er functionarissen die de nodale koerswijzing ervaren als een bedreiging van hun huidige functie, positie en competenties. Nodaal opereren biedt immers geen ruimte voor specialisten, want de focus

komt te liggen op generalistische controles, zo is de gedachte. Anderen menen dat ze met de introductie van het nodale concept te veel gestuurd en gecontroleerd worden. Immers, er zal gericht gecontroleerd worden – hot times, hotspots en hot groups – en er moet achteraf ook inzichtelijk worden gemaakt wat de opbrengsten en werkwijzen zijn. Sommige politiefunctionarissen zijn ook beducht voor overdadige externe controle, hetgeen een bureaucratische last met zich brengt en ook zou kunnen resulteren in externe kritiek op bijvoorbeeld een groepsgerichte aanpak.

In de derde plaats is of lijkt een (kleine) categorie ‘tegen’, omdat ze tegen of tenminste uiterst gereserveerd zijn bij vrijwel elke verandering: ‘Dat zijn de dienders die een nuts in het voedselpakket willen als ze een mars hebben, en andersom.’

Al met al zijn er dus genoeg redenen voor de gevestigde orde om zich niet of beperkt open te stellen voor het nodale gedachtegoed. Dit valt niet te onderschatten, want zonder steun van deze categorie is het bepaald lastig om op de werkvloer voldoende draagvlak op te bouwen en te behouden. Het gevolg van deze tegenkracht is dat ‘creatief’ – lees: ongestuurd – gestalte wordt gegeven aan de nodale oriëntatie. Waar mogelijk worden enige elementen van het concept toegepast of worden louter bepaalde nodale termen overgenomen, hetgeen wel verbale vernieuwing wordt genoemd. Zo is of lijkt er toch enigszins sprake te zijn van nodaal opereren. Zo wordt al snel de term ‘knooppunt’ of ‘stroom’ gehanteerd, zonder daarbij duidelijk te maken waar het nu precies om draait, wat de basis voor de controle is (analyse en doel) en wat daar nu anders of nieuw aan is. De meeste controles leveren op de keper beschouwd niet veel meer op dan processen-verbaal voor lichte verkeers-overtredingen.

Controlekans: onduidelijkheden en begrensde anticipatie

De literatuur over de relatie tussen pakkans en criminaliteitsreductie leert dat het omwille van effectief politieoptreden nodig is dat in bepaalde gebieden, en bij bepaalde groepen, het idee ontstaat dat ze een gerede kans hebben te worden betrapt. En nadat personen worden betrapt, wint het optreden aan effectiviteit naarmate er sneller een beduidende (en proportionele) sanctie wordt opgelegd. Dit alles resulteert idealiter in anticipatie: groepen potentiële daders die anticiperen op repressief politieoptreden en die daarom afzien van (deze vorm van) criminaliteit of die crimineel minder actief worden, mogelijk na enige verplaatsing. Maar het staat buiten kijf dat de pakkans binnen sociale systemen (een groep, een plein, enkele straten) reëel moet zijn in de

perceptie van de betrokkenen, onder meer omdat ze er met elkaar over spreken. Dat kan soms zelfs leiden tot enige overschatting van de pakkans.

De nodale beleidstheorie wil door middel van een opgehoogde controlekans de pakkans vergroten en zo een criminaliteitsreductie realiseren. Uit dit onderzoek blijkt dat er – los van juridische blokkades – flink wat drempels zijn bij de stap van controlekans naar criminaliteitsreductie:

De controlekans is vaak onduidelijk: de pakkans valt op een hotspot en bij het optreden tegen groepen veel gemakkelijker te bepalen en te benoemen als uitgangspunt van het (politie)optreden.

Het ophogen van de controlekans ten behoeve van criminaliteitsreductie vergt een criminaliteitsanalyse, want het is de vraag waarom er op bepaalde plaatsen en tijden passerende personen worden gecontroleerd. De criminaliteitsanalyse ontbreekt bij veel nodale controles.

Het bovenstaande verklaart waarom veel nodale controles vooral resulteren in processen-verbaal voor relatief lichte zaken, zoals verkeerscontroles.

Bij nodale controles worden voertuigen en personen gecontroleerd die vaak niet of nauwelijks in onderling verband staan met elkaar. Personen constateren individueel bij bepaalde controlevormen dat ze gecontroleerd worden of ze merken individueel dat ze bij een controle worden betrappt. Het zijn individuele ervaringen die minder snel dan bij *hot spot policing* worden gedeeld met andere potentiële daders. Toch is juist de communicatie tussen potentiële daders over de pakkans een verklarend mechanisme tussen aan de ene kant het politieoptreden en de daarmee samenhangende pakkans en aan de andere kant de criminaliteitsreductie. Bij het ophogen van de controlekans gebeurt dit niet zo snel, omdat controles meer worden gericht op losse individuen.

Uit het bovenstaande volgt dat het ophogen van de controlekans vooral tot criminaliteitsreductie zal leiden indien de controles worden gericht op geselecteerde groepen, groeperingen of categorieën. Dat leidt echter weer snel tot juridische vragen of blokkades, omdat personen die worden gecontroleerd vaak geen verdachten zijn. Er zijn echter, bij volhardend politieoptreden, wel uitwegen mogelijk, zo leren de ervaringen die zijn opgedaan in de proeftuin in District 1: Project Deltawerken (zie 8.3).

Verbale verandering: van nodaal naar integraal

De invoering van de nodale oriëntatie roept intern en extern tegenkrachten op. Intern heeft een groot deel van de gevestigde orde twijfels, de districten en diensten hebben weinig capaciteit voorhanden en er bestaat een forse

afstand tussen het programma(team) en de diensten en districten. Extern worden kritische vragen gesteld over de juridische basis van nodale controles, en partners zijn terughoudend bij het beschikbaar stellen van capaciteit. We zien dit bij het onderzoek naar de proeftuinen onder meer terug bij tegenwerpingen en (tijdelijke) blokkades van het openbaar ministerie (zie 8.3). De tegenkrachten verklaren waarom het korps de term ‘nodaal’ in de ban doet. Er wordt eerst gesproken over multidisciplinaire controles en later ook over combiconroles of grootschalig optreden. De formele term voor de controles wordt uiteindelijk ‘integrale controles’.

8.3 Drie onderzochte proeftuinen: een bevredigende, maar niet zo nodale tussenbalans

8.3.1 Algemene patronen

Problemen, beperkingen, maar toch incrementele vooruitgang

Bij de drie onderzochte projecten of proeftuinen troffen we ook de hierboven (onder §8.2) beschreven patronen aan, zij het dat er op deze projecten uiteindelijk betere resultaten worden geboekt dan gemiddeld het geval was bij nodale controles. Hier staat tegenover dat de drie projecten niet heel hoog scoren op de ladder van nodaliteit: de dertien door ons onderscheiden kenmerken van de nodale oriëntatie. Naast de algemene patronen troffen we bij al de drie proeftuinen de volgende patronen aan, die wijzen op problemen en beperkingen, maar ook op incrementele vooruitgang.

- De interne en vooral de externe omgeving moet goed geïnformeerd worden over de precieze aard van de controles, omdat er anders vanwege de bestaande gereserveerde houding in de externe omgeving onnodige tegenkrachten ontstaan, niet in de laatste plaats bij justitie.
- Er is ontegenzeggelijk vooruitgang geboekt door middel van de introductie van Informatie Gestuurde Politie (IGP), maar ook dit concept is nog in ontwikkeling en kent nog beperkingen. Die beperkingen worden zichtbaar bij de introductie van (vormen van) de nodale oriëntatie (zie met name Deltawerken).
- Gebiedsgebonden gewoontes zijn sterk: horizontale afstemming tussen verschillende districten (of tussen de ketenaanpak op de ene en andere locatie) vergt tijd en energie.

- In het korps zijn tal van voorzieningen ingevoerd die criminaliteitsanalyses mogelijk maken. Daar wordt in de praktijk nog onvoldoende gebruik van gemaakt. De paradox is dat dit deels komt doordat er geregeld te complexe of uitgebreide vragen worden gesteld aan analisten.
- Het vastleggen van de opbrengsten van controles is een sluitpost: het gebeurt niet of mondjesmaat.
- We constateren voornamelijk personeelstekorten, waardoor controles niet doorgaan, maar soms ook een overschot aan personeel, hetgeen soms resulteert in 'hangpolitie'. Bij al de drie projecten blijkt het lastig om de inzet van (politie)personeel af te stemmen op de behoefte aan (politie)personeel.
- Het is een goed idee om bekwame politiemensen uit het (lagere) middenkader als projectleider opdrachten én beleidsvrijheid te geven bij de invoering van nodale controles. Dit pakt bij de drie onderzochte projecten goed uit, los van de vraag hoe nodaal de politiemensen nu precies gestalte geven aan hun project.

We trekken in het vervolg van deze paragraaf conclusies over de drie proeftuinen of projecten. We hanteren daarbij steeds hetzelfde stramien. We schetsen eerst de essentie van het project, vervolgens de belangrijkste bevindingen en we geven ten slotte de mate van nodaliteit weer. Bij dit laatste hanteren we de dertien kenmerken van de nodale oriëntatie.

8.3.2 Deltawerken

De essentie van het project

Deltawerken betreft een proeftuin in het centrum van Amsterdam binnen het wijkteam IJtunnel. Het project probeert een koppeling te leggen tussen het nodale gedachtegoed en een informatiegestuurde dadergerichte aanpak. Deltawerken baseert zich op een criminologische basisanalyse van delict en daders. Het gaat hierbij om een specifieke vorm van criminaliteit: autokraak op een route naar het centrum van Amsterdam, gepleegd door daders die uit andere delen van de stad komen (onder meer Amsterdam-Oost). Het is de bedoeling om door middel van controles op toegangswegen naar het centrum informatie over bekende autokrakers te verzamelen, ze zo uit de anonimiteit te halen en aan te houden.

Belangrijkste bevindingen

- Er is tijd geïnvesteerd in het uitvoeren van de criminologische grondanalyse. Het onderzoek is van lieverlee meer toegespitst op kenmerken en gedragingen die daders in beeld brengen. Er is nagedacht en gesproken over de analysevragen.
- Bij de analyse van de delicten en de daders is waardevolle informatie verzameld in het meldkamersysteem (GMS). Deze onderbenutte bron vulde de straatkennis van agenten aan en verschaft informatie (van melders) die niet was opgenomen in Xpol. Er wordt op basis van systeem- en straatkennis een dader- en delictprofiel opgesteld.
- Het GMS-systeem helpt ook bij het kiezen van de plaatsen (hotspots) en tijden (hot times) voor controles.
- Bij verkeerscontroles (op basis van art. 160 WVV) worden gegevens over bromfiets en berijder genoteerd. Er worden, na toestemming van de berijder, foto's gemaakt van de bromfiets.
- Er wordt een digitaal bestand aangelegd van gecontroleerde personen die voldoen aan het daderprofiel.
- Over de gecontroleerde personen die aan het daderprofiel voldoen wordt informatie verzameld via het zogenoemde Amazone-systeem (met informatie over criminele jongeren) en bij de buurtregisseur in de woonbuurt van deze personen.
- Op geselecteerde tijden en locaties worden spot- en lokauto's ingezet. Bij elf van de veertien acties worden arrestanten gemaakt. Er worden twaalf personen aangehouden die voldoen aan het daderprofiel en er wordt een arrestant gemaakt vanwege drugshandel.
- Met behulp van de bij de controles verzamelde informatie worden in de periode van september 2006 tot eind 2007 in totaal 37 aanhoudingen verricht: zestien voor overval, elf voor auto-inbraak, vijf voor kassaroof, vier voor straatroof en één voor een inbraak in een school. Er is besloten om de handelwijze regionaal in te voeren.
- Na een stevig debat heeft justitie ingestemd met de werkwijze. De aanpak wordt regionaal ingevoerd.

De mate van nodaliteit

Deltawerken scoort 6,2 op de schaal van nodaliteit – gebaseerd op de dertien kenmerken van nodaliteit, met een maximale score van 1 per kenmerk. Deltawerken is een innovatief concept, waarbij wel opvalt dat er veel overlap is met de doelgroepgerichte aanpak en met *hot spot policing*. Het is met andere woor-

den een combinatie van veel oude en vertrouwde en enkele nieuwe (deels nodale) werkwijzen.

Kenmerken van nodaliteit	Score
Focus op stromen: mensen, goederen, geld of informatie	0,5
Focus op infrastructuur: intrastedelijk, interstedelijk, internationaal of virtueel	0,5
Focus op infrastructurele 'nodes': knoop- en kruispunten	0,5
Het bereiken van indirecte positieve effecten op woongebieden	0,2
Het vergroten van de mogelijkheden tot interregionale en nationale samenwerking	0
Het verbeteren en beter benutten van de samenwerking met niet-politiële opsporingsdiensten	0
De controles richten zich op ontanonimiseren, identificeren, ontmobiliseren en tegenhouden	1
Het realiseren van een toenemende intensiteit van controles (infrastructurele dichtheid)	0,5
Controles op basis van informatie, kennis en analyse	1
Gerichtheid op groepen en personen in plaats van op delicten	1
Het organiseren van minder specialistische en dus meer generalistische controles	0
Toenemend gebruik technologische mogelijkheden bij controles	0,5
Het invoeren van routinematige (frequente) vormen van controles	0,5

8.3.3 DCIV

De essentie van het project

De Dienst Controle Infrastructuur Verkeer (DCIV) vormt de tweede proeftuin. Deze dienst – voorheen bekend onder de naam verkeerspolitie – is werkzaam op de Amsterdamse infrastructuur: de waterwegen, railverbindingen van het openbaar vervoer en de hoofdwegen. Door dynamische en statische controles uit te voeren (onder andere met de Catch-scan en multidisciplinair van opzet) op de infrastructuur c.q. op stromen wordt er niet alleen gecontroleerd op verkeersovertredingen, maar ook op openstaande boetes, de vraag of personen gesignaleerd staan, eventuele belastingschulden en op het bezit van de juiste (identiteits)documenten, enzovoort. De gedachte is dat van het verhogen van de subjectieve en objectieve controlekans op de infrastructuur een positieve invloed uitgaat op de objectieve en subjectieve veiligheid.

Belangrijkste bevindingen

- Er is daadwerkelijk een aantal nodale controles uitgevoerd.
- Hierdoor heeft de politie (beter) kennis kunnen maken met diverse externe partijen.
- Het bestaande netwerk is uitgebreid.
- Een aantal controles is in de media positief beschreven.
- Er is ervaring opgedaan met nieuwe technieken.
- Er is in samenwerking met het projectteam (COT/Beke) een controleformat ontwikkeld (zie bijlage 3). Sinds kort wordt dit format bij controles toegepast.

De mate van nodaliteit

Wanneer de proeftuin DCIV afgezet wordt tegen de dertien kenmerken van nodaliteit blijkt de proeftuin DCIV op de schaal van nodaliteit (van 0 tot 13) een score van 5 te halen. In vergelijking met Deltawerken is deze proeftuin wat minder informatiegestuurd, gefocust en doordacht. Indien controles hebben plaatsgevonden – er zijn er namelijk veel niet doorgegaan vanwege personeelstekorten – ligt de nadruk op grootschalig en (in meer of mindere mate) interdisciplinair. Technische hulpmiddelen zijn wel ingezet, maar brachten minder (onder andere door storingen) dan verwacht.

Kenmerken van nodaliteit	Score
Focus op stromen: mensen, goederen, geld of informatie	0,5
Focus op infrastructuur: intrastedelijk, interstedelijk, internationaal of virtueel	0,5
Focus op infrastructurele ‘nodes’: knoop- en kruispunten	0,5
Het bereiken van indirecte positieve effecten op woongebieden	0
Het vergroten van de mogelijkheden tot interregionale en nationale samenwerking	0,5
Het verbeteren en beter benutten van de samenwerking met niet-politiële opsporingsdiensten	0,5
De controles richten zich op ontanonimiseren, identificeren, ontmobiliseren en tegenhouden	0,5
Het realiseren van een toenemende intensiteit van controles (infrastructurele dichtheid)	0
Controles op basis van informatie, kennis en analyse	0,5
Gerichtheid op groepen en personen in plaats van op delicten	0,5
Het organiseren van minder specialistische en dus meer generalistische controles	0,5
Toenemend gebruik technologische mogelijkheden bij controles	0,5
Het invoeren van routinematige (frequente) vormen van controles	0

8.3.4 Station Bijlmer ArenA

De essentie van het project

De laatste proeftuin, het station Bijlmer ArenA, probeert de koppeling te leggen tussen het nodale gedachtegoed en de zogenaamde knooppunten. Het station Bijlmer ArenA is een zeer drukbezocht station en ten tijde van het onderzoek worden functies uitgebreid, waardoor de bedrijvigheid alleen maar toeneemt. Het gaat om een uitbreiding van het sporennet en een uitbreiding van evenementen- en winkelfaciliteiten. De verwachting is dat hierdoor de criminaliteit en overlast zal toenemen en de politie wil hier door middel van multidisciplinair en slim toezicht op investeren. Tegenhouden van de te verwachten ontwikkeling dan wel deze zo veel mogelijk te beperken, staat hierbij centraal en daarnaast wil men ook focussen op een toename van de subjectieve veiligheid onder de gebruikers van het station en stationsgebied.

Belangrijkste bevindingen

Er is zeer marginaal invulling gegeven aan het nodale denken.

Twee uitgevoerde enquêtes door het projectteam (COT/Beke) leveren een positief beeld op over de opvattingen van de burger. Twee hoofdbevindingen: respondenten uiten zich positief over de gehouden controles; respondenten voelen zich over het algemeen veilig in en rondom het Bijlmerstation.

Het nieuwe station is inmiddels open en er is (nog) geen groei van criminaliteit en overlast.

De mate van nodaliteit

Wanneer de proeftuin Station Bijlmer ArenA afgezet wordt tegen de dertien kenmerken van nodaliteit blijkt de proeftuin op de schaal van nodaliteit (van 0 tot 13) een score van 3,5 te halen. In vergelijking met DCIV en Deltawerken is deze proeftuin matig tot slecht van de grond gekomen. Dit heeft alles te maken met vertragingen in de verbouw van het station, waardoor geplande (multidisciplinaire) controles geen doorgang hebben gevonden.

Kenmerken van nodaliteit	Score
Focus op stromen: mensen, goederen, geld of informatie	0,5
Focus op infrastructuur: intrastedelijk, interstedelijk, internationaal of virtueel	0,5
Focus op infrastructurele 'nodes': knoop- en kruispunten	0,5
Het bereiken van indirecte positieve effecten op woongebieden	0
Het vergroten van de mogelijkheden tot interregionale en nationale samenwerking	0
Het verbeteren en beter benutten van de samenwerking met niet-politiële opsporingsdiensten	0,5
De controles richten zich op ontanonimiseren, identificeren, ontmobiliseren en tegenhouden	0,5
Het realiseren van een toenemende intensiteit van controles (infrastructurele dichtheid)	0
Controles op basis van informatie, kennis en analyse	0
Gerichtheid op groepen en personen in plaats van op delicten	0,5
Het organiseren van minder specialistische en dus meer generalistische controles	0,5
Toenemend gebruik technologische mogelijkheden bij controles	0
Het invoeren van routinematige (frequente) vormen van controles	0

8.4 Aanbevelingen: verder met een nuchtere blik

Het is los van het etiket – nodale of integrale controles – mogelijk om lessen en aanbevelingen voor de politiepraktijk te beschrijven. We vinden dat het daarbij deels broodnodig is (deductief gezien) afstand te nemen – inhoudelijk en nog meer wat toon betreft – van het moederstuk *Politie in ontwikkeling*, en tegelijkertijd (op inductieve wijze) meer aansluiting te zoeken bij geboekte successen én geconstateerde tekortkomingen in de operationele en beleidsmatige praktijk. Als onderzoekers hechten we er wel aan te benadrukken – en dat is in overeenstemming met een notie van *Politie in ontwikkeling* – dat het van belang is afstand te nemen van de welhaast gebiedsgebonden fixatie van de Nederlandse politie. Politie en partners doen er verstandig aan om zich ook en meer te richten op stromen en infrastructuren.

We nemen in deze slotparagraaf een bias van de bestudeerde Amsterdamse praktijk over. We richten ons namelijk primair op stromen van voertuigen en personen, op fysieke infrastructuren – vooral binnen steden – en op plaatsen waar veel personen samenkomen. Voor ander vormen van de nodale oriëntatie verwijzen we naar de prima studie van Bekkers, Van Sluis en Siep (2006). Zo sluiten we ook aan op onze eigen ervaring en expertise.

We merken eerst op dat het nodig is dat de politie veel nuchterder gaat opereren bij de invoering van nodale of integrale controles. Zowel langs het deductie- als het inductiepad. Deductief is het zaak om zuiver en eenvoudig te redeneren. We hebben eerder aangetoond dat Castells en Politie in ontwikkeling in feite betrekking hebben op geheel andere grootheden. We raden iedereen aan op te houden met ingewikkelde verwijzingen naar deze cultuursocioloog, die niet of nauwelijks worden begrepen: soms klaarblijkelijk ook niet door degene die aan het woord is of de pen hanteert. We laten de annotatie bij deze harde constatering achterwege. Een belangrijke tip is simpel: politie, blijf bij uw leest en maak het niet ingewikkelder dan nodig is. Dit betekent onder meer dat *Politie in ontwikkeling* en de Raad van Hoofdcommissarissen in een veel eerder stadium, kort na publicatie, de steun hadden moeten mobiliseren van praktijkgerichte wetenschappelijke onderzoekers. In zekere zin heeft het programma Politie & Wetenschap hierbij wel een rol vervuld, maar langs andere sporen zou de invoering van de nodale oriëntatie al lang en breed ter hand zijn genomen. De operationalisering door Bekkers, Van Sluis en Siep (2006), alsook ook onze duiding van de nodale oriëntatie, had nog voor daadwerkelijke invoering meer duidelijkheid kunnen verschaffen. Criminologische analyses hadden als grondanalyse uitgevoerd en benut kunnen worden bij een beredeneerde operationalisering van controles of acties, en van de controlekans en/of pakkans. De soms wel erg breedsprakige nodale analyses hadden dan plaatsgemaakt voor een nuchter en helder dossier.

Zo is het uiteindelijk in samenspel tussen de Amsterdamse politie en het programma Politie & Wetenschap wél gelopen bij het Project Deltawerken. Het is dan ook geen toeval dat bij dit project bevredigende resultaten zijn geboekt, dat bij dit project verbinding is gelegd met de operatie en de werkvloer, en dat het nu door de gehele politieregio heen wordt ingevoerd. De nodale of integrale ambities mogen dan nog steeds verder reiken dan Project Deltawerken, een belangrijke opbrengst van dit project is dat het de zogenoemde werkwijze van Informatie Gestuurde Politie heeft gestimuleerd. Dat bleek ook nodig, want de benutting en uitwisseling van informatie bleek in de praktijk minder soepel te verlopen dan op de tekentafel. Het is verstandig dat het Amsterdamse korps een pas op de plaats maakt, maar tegelijkertijd volhardt in het streven om de gebiedsgebonden werkwijzen aan te vullen met nodale of integrale methodieken. We doen aanbevelingen om verder gestalte te geven aan dit streven.

Onze algemene aansporing is de nodale of integrale opdracht niet te zien of te bestempelen als een soort Paleisrevolutie: de introductie van een intelli-

gent novum dat plotsklaps de criminele gelegenheidsstructuren die zijn gelieerd aan allerlei infrastructuren reduceert. De aanpak moet veel nuchterder. Het is daartoe verstandig om een aantal klassieke lessen uit de politieliteratuur ter harte te nemen bij de verdere uitvoering van de nodale of integrale opdracht. Aan deze lessen koppelen we aanbevelingen.

Les 1

Het maatschappelijk leven is in hoge mate semi-autonoom. Dat wil zeggen dat gewoontes en codes binnen sociale systemen veel bepalender zijn voor het sociale leven – inclusief de mate van criminaliteit of de aard en omvang van overtredingen – dan het ingrijpen door de overheid, inclusief het politieapparaat. De invloed van politie-interventies op de criminaliteit en overlast moet dan ook niet worden overdreven. De politie wordt pas effectief als zij een relevante factor wordt binnen sociale systemen, dus in buurten of wijken, maar mogelijk ook binnen grensoverschrijdende groepen of groeperingen.¹²⁷ De pakkans door politietoetreden werkt pas daadwerkelijk gunstig door op de criminaliteitscijfers als sociale systemen – met daarbinnen potentiële daders of overtreders – de pakkans serieus nemen en de consequenties van ‘gepakt worden’ willen ontlopen.

Aanbeveling: zorg voor een vervolg

Personen kunnen ‘eenmalig’ worden betrapd of beboet bij controles op de infrastructuur, en dat is op individueel niveau in elk geval waardevol en mogelijk effectief, maar om bepaalde overtredingen of vormen van criminaliteit serieus te verminderen, zullen vervolgstappen gezet moeten worden. Die vervolgstap kan bestaan uit het inschakelen van de wijkagent (en andere *street-level-functionarissen*) in de woonomgeving van personen die bij controles worden betrapd. Analogieën zijn: Project Deltawerken en de werkwijze ‘hooligans in beeld’, waarbij een link wordt gelegd tussen stadion en woonbuurt. De vervolgstap kan ook bestaan uit herhaalde controles, zodat individuele personen merken dat de kans dat zij gecontroleerd en betrapd worden, toeneemt. De snelheidscontroles in het verkeer kunnen hierbij dienen als voorbeeld.

¹²⁷ Cachet 1990.

Aanbeveling: dader- en fenomeenonderzoek zijn een noodzakelijke basis

De vraag welke vervolgstappen gezet moeten worden om van de dreiging van politieoptreden een relevante factor te maken voor sociale systemen of individuen, valt vooraf niet zomaar te beantwoorden. Daartoe is een criminologisch dader- en fenomeenonderzoek nodig: wie zijn de daders, waar wonen ze, wat zijn de kenmerken van de misdrijven, hoe verplaatsen ze zich, hoe kan de pakkans worden vergroot en welke rol kunnen controles daarbij spelen?

Aanbeveling: maak de opbrengsten van een controle inzichtelijk

Naast het dader- en fenomeenonderzoek dat vooraf uitgevoerd kan worden, is het belangrijk om de opbrengsten en resultaten van controleacties systematisch bij te houden. Dit was nog te vaak een sluitpost, zij het dat gedreven medewerkers van de DCIV het belang van meet af aan wel inzagen. We hebben samen met hen een controleformat ontwikkeld. Het is belangrijk dat controles gaandeweg meer inzicht kunnen geven in criminele verschijnselen en in vind- en woonplaatsen van daders. De opbrengsten van controles kunnen met andere woorden helpen om de vervolgstap te zetten van controle naar woonwijk, of van controle naar groep of groepering. Vanaf dat punt kunnen klassieke middelen worden ingezet door de politie: gebiedsgericht of strafrechtelijk.

Aanbeveling: leer opbrengsten te interpreteren en te gebruiken als input

Een belangrijke voorwaarde voor het bovenstaande is dat uitvoerende en operationeel leidinggevende politiemensen inzien dat de opbrengsten van 'saaie controles' uiteindelijk meerwaarde kunnen hebben. We raden daartoe aan om periodiek feedback te geven over de opbrengsten van controles, in elk geval aan operationele politieleiders, maar ook in briefings bij (vervolg)controles. Het is ook belangrijk om systematisch te debriefen na controles, omdat opgedane straatkennis belangrijk kan zijn, maar ook omdat opgedane ervaringen helpen om te bezien of de controles meerwaarde hebben dan wel om te zorgen dat ze meerwaarde krijgen.

Aanbeveling: sta open voor een doorstart van een controle naar andere vormen van aanpak

Personen die gemotiveerd zijn om politie-interventies te ontlopen, zullen strategisch reageren op controles. Verplaatsingen in de tijd of naar plaats behoren tot de mogelijkheden. Mede daarom kan het belangrijk zijn om de stap te zetten van controles naar een gebiedsgerichte aanpak of naar een strafrechtelijke aanpak van een groep of groepering.

Les 2

De constatering van Politie in ontwikkeling dat er aanvullingen nodig zijn op het gebiedsgerichte politiewerk vanwege grensoverschrijdende mobiliteit of stromen, is terecht. Voor zover het gaat om mobiele of dynamische daders, dadergroepen of overtredders, zijn er hier en daar succesvolle werkwijzen opgebouwd en ingevoerd in het politieveld (zoals 'hooligans in beeld'). Het komt dan aan op doelgerichte netwerkverbreding of *netwidening*: politiegrensoverschrijdende samenwerking en/of politiemensen die samenwerken en informatie of ervaringen delen met andere *street level*-functionarissen. Dit leidt ertoe dat jongeren die op locatie A delicten plegen of de openbare orde verstoren, daar op locatie B door de politie of door andere operationele diensten op worden aangesproken. Zo wordt de verplaatsing van delicten of ordeverstoringen ineens veel minder effectief, zeker zodra de informatie over een persoon of een groep terechtkomt bij politiemensen in een project of die werken in het woongebied van de daders of groep. Dit alles is arbeidsintensief. Het is dan ook verstandig om deze aanpak te richten op toonaangevende subjecten die een groot aandeel hebben in ongeregelde heden of criminaliteit (dit leidt tot reductie) of juist op personen die op het randje staan om systematisch delicten te gaan plegen of de openbare orde te verstoren (bij dit soort personen is effectieve preventie mogelijk).

Aanbeveling: zorg voor een verbinding tussen controles en regulier politiewerk

De nodale of integrale controles dienen niet op zichzelf te staan. Ze dienen een aanvulling te zijn op het lokale politiewerk of op opsporingsactiviteiten en dus dient er samenwerking tot stand te worden gebracht tussen de controles en het reguliere politiewerk. Dit vergt onder meer informatie-uitwisseling tussen politiemensen die controles uitvoeren en wijkpolitie of recherche.

Aanbeveling: de vertaalslag kost tijd

Het is belangrijk om de stap te zetten van controleopbrengsten naar een persoons- of groepsgerichte aanpak. Dit kost tijd en energie, waarmee rekening gehouden moet worden in project- of programmaplannen.

Aanbeveling: focus op dynamische en mobiele criminele en overlastgevende groepen

Er moet – vanwege gemengde of tegenvallende nodale resultaten tot nog toe – niet worden getwijfeld aan het belang van dit soort aanvullingen op gebiedsgebonden politiewerk of reguliere opsporing. Dynamische of beweeglij-

ke criminele of overlastgevende groepen (zeker niet alleen jeugdgroepen) blijven nu nog te vaak buiten schot. Politie in ontwikkeling vestigt hier terecht de aandacht op.

Les 3

Informatie is een belangrijke opbrengst van politiewerk. Het vormt tegelijkertijd ook de input voor politiewerk: waar en wanneer is toezicht nodig, op welke verdachte personen moeten we letten, wie verstoren de openbare orde en waar moet een buurtonderzoek worden verricht vanwege een recent misdrijf? Dit wordt onderkend door de zogenoemde Informatie Gestuurde Politie (IGP). Tegelijkertijd is het belangrijk om de stap te zetten van informatie naar kennis en naar aanpak. Informatie is dynamisch: het gaat over concrete misdrijven, over personen en omstandigheden. Kennis is wat statischer en dus wel langer houdbaar en in die zin waardevoller. Kennis heeft betrekking op de oorzaken van criminaliteit en overlast, op de beweegredenen en gedragspatronen van daders, overtreeders, criminele groepen of overlastgevende groepen, en vormt een waardevolle input voor de aanpak.

Aanbeveling: zorg voor betere analyses

De huidige informatie is onvoldoende voor nodale of integrale controles. Er is behoefte aan kennis: wie maken waarom (en het liefst wanneer en hoe) met criminele intenties gebruik van de infrastructuur? Deze kennis is nodig, omdat controles arbeidsintensief zijn. Het pleit eens te meer voor criminologische analyses voor en tijdens controleacties.

Aanbeveling: zorg voor informatie- en kennisuitwisseling

Hoewel door het hele politieveld heen wordt gewerkt met IGP, moet niet worden gedacht dat dit overal en altijd reeds goed functioneert en daarmee kan dienen als solide basis voor nodale of integrale controles. Sterker, er zal tijd gereserveerd moeten worden om relevante opbrengsten (informatie en kennis) uit te wisselen: tussen controle en reguliere politie, over grenzen van wijkteams en politiedistricten, en tussen politie en externe partijen.

Les 4

Bij het invoeren van vernieuwingen en veranderingen is verbinding cruciaal. Het betreft de opdracht van strategische politiebazen om het middenkader en de operatie in klare taal te overtuigen van het nut en noodzaak ervan. Wie als strategische politieleider binnen een politiekorps verbaal geen zuivere koffie schenkt, krijgt frontstage misschien nog gelijk of in elk geval geen ongelijk, maar backstage ontstaan er dan te veel tegenkrachten.

Aanbeveling: koppel systeeminformatie aan straatinformatie

De verbinding ten behoeve van nodale of integrale controles kan reeds tot stand gebracht worden door het middenkader en de operatie te betrekken bij de criminologische grondanalyse die vooraf wordt uitgevoerd. Een gouden les luidt namelijk dat het bij criminologische analyses waardevol en nodig is systeemkennis (bijvoorbeeld uit Xpol) te koppelen aan de straatkennis van politiemensen. Zo kan in gezamenlijkheid worden bepaald hoe gestalte kan worden gegeven aan controles.

Aanbeveling: wees duidelijk in aanduidingen

De communicatie over nodale of integrale controles moet ten behoeve van acties worden teruggebracht naar begrijpelijke grootheden. Het moet niet gaan over nodes, knooppunten of stromen, maar over: de A10 van plaats x tot y, over station B, over groep X, over kruispunt C, over delict A, over route D.

Actieonderzoek

We raden aan om twee actieonderzoeken uit te voeren waarbij een criminologische grondanalyse mede gestalte geeft aan controles van de politie en van andere instanties. Bij die grondanalyse kan gebruikgemaakt worden van de ervaringen die zijn opgedaan met de gebiedsscan (Beke) en met de Strategische Veiligheidsanalyse (COT). De gehanteerde methoden die de trend, aard, omvang en oorzaken van delicten in kaart brengen, kunnen worden toegepast op dynamische criminele of overlast gevende groepen en vormen van criminaliteit of overlast. De wijkscan wordt zo een nodale scan of een integrale scan, indien het woord ‘nodaal’ niet meer wordt gehanteerd.

Met inachtneming van de waardevolle lessen van *Politie in ontwikkeling* en van de opgedane ervaringen in Amsterdam, denken we aan de volgende twee onderzoekslijnen.

In de eerste plaats de gemeente- en landsgrensoverschrijdend opererende drugshandelaren, waarbij combinaties van 'hard' en 'soft' niet worden geschuwd. Drugsverbanden die bijvoorbeeld ooit in onder meer Rotterdam-Noord zijn opgestart, hebben zich behendig verspreid over het land, inclusief de grensstreek. Verschillende vormen van de infrastructuur (wegen, panden, geldstromen) worden door hen benut en bieden aanknopingspunten voor controles door verschillende instanties.

In de tweede plaats verplaatst overlast en criminaliteit zich langs openbaarvervoerlijnen. Het resulteert vandaag de dag in criminaliteit en overlast op (Vinex-)locaties waar bestuurders dat niet hadden verwacht. Burgemeester die trots metrostations hebben geopend in hun gemeente, worden soms enkele jaren later onaangenaam verrast door een forse toename van de criminaliteit en overlast. Een criminologische grondanalyse naar dit verschijnsel kan tegelijk een andere wens van *Politie in ontwikkeling* honoreren: het mobiliseren van andere instanties (gemeente, OV-bedrijf) door middel van signalering en advisering. Dat gebeurt reeds door wijkscans, maar die scans hebben de wijkgerichte bias, die *Politie in ontwikkeling* terecht aan de kaak heeft gesteld.

Literatuur

- Bakker, H.P.S. (2006), 'Politie in stromenland: over nodes en netwerken', *Tijdschrift voor de Politie*, nr. 10, oktober.
- Becker, G.S. (1968), 'Crime and punishment: an economic approach', *Journal of Political Economy*, 76/2.
- Beckers, V. (2005), *De nodale strategie: een informatietechnologisch perspectief*, discussiebijdrage bij het Diner Pensant 'De Nodale Politie', 23 mei.
- Bekkers, V., A. van Sluis en P. Siep (2006), *De Nodale Oriëntatie van de Nederlandse Politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*, Rotterdam.
- Billante, Nicole (2003), 'The Beat Goes On: Policing for Crime Prevention', *Issue Analysis*, nr. 38, juli.
- Block, C. R. (1993), *STAC Hot Spot Areas, A Statistical Tool for Law Enforcement Decisions*, Meetings on Environmental Criminology, Miami.
- Block, R. L. en A. R. Block (1995), *Space, Place and Crime: Hot Spot Areas and Hot Places of Liquor-Related Crime*: 145-183.
- Brief van het College Bescherming Persoonsgegevens aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Visienota Politie in ontwikkeling*, Den Haag, 10 augustus 2005.
- Brimicombe, A. J. (2004), *On Being More Robust About 'Hot Spots'*, The Seventh Annual International Crime Mapping Research Conference, March 31 - April 3, Boston, Massachusetts.
- Bruinsma, G.J.N., W. Huisman en R. van Swaaningen (samenst.) (2005), *Basis teksten Criminologie. Deel I: Aard omvang en oorzaken van misdaad*, Den Haag, Boom.
- Cachet, A. (1990), *Politie en sociale controle*, Arnhem, Gouda Quint.
- Castells, M. (1992), *European Cities, the Informational Society and the Global Economy*, Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek, Amsterdam.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Castells, M. (1997), *The Power of Identity*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Castells, M. (1998), *End of Millenium*, Oxford, Blackwell Publishers Ltd.
- Cohen, L.E. en M. Felson (1979), 'Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach', *American Sociological Review*, 44: 588-605.

- Cornish, D. and R. Clarke (eds.) (1986), *The Reasoning Criminal*, New York, Springer Verlag.
- Dijk, J.J.M. van, H.I. Sagel-Grande en L.G. Toornvliet (1995), *Actuele Criminologie*, Lelystad.
- Directie Openbare Orde en Veiligheid (2006), *Veiligheidsindex Amsterdam-Amstelland 2003-2005*.
- DSP-groep BV (2006), *Bijlmermonitor 2005*, Amsterdam.
- Ferwerda, H. en A. Kloosterman (2004), *Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek*. Advies- en Onderzoeksgroep Beke. Uitgegeven in de reeks 'Programma Politie en Wetenschap', Politiekunde nr. 6.
- Ferwerda, H., R. Staring, E. de Vries Robbé en J. van de Bunt (2007), *Malafide activiteiten in het vastgoed. Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Crimi-reeks, Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Goldenbeld, C., P. Morsink, N. Dragutinovic en W. Scheper (2006), 'Veilig verkeer door snelheidsbeheersing', *Tijdschrift voor Veiligheid* (5).
- Kabinetsreactie op het rapport 'Politie in ontwikkeling' van de Raad van Hoofdcommissarissen, verzonden op 14 oktober 2005.
- Kunneman, H. (2005), *Politie in ontwikkeling. Een nieuwe nodale strategie vraagt ook om nieuwe morele weefsels*, discussiebijdrage bij het Diner Pensant 'De Nodale Politie', 23 mei.
- Leiden, I. van en H. Ferwerda (2002), *Cameratoezicht: goed bekeken?*, Advies- en Onderzoeksgroep Beke. Uitgegeven in de reeks 'Programma Politie en Wetenschap', Politiekunde nr. 2.
- Lissenberg, E., S. Ruller en R. Swaaningen (red.) (2001), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*. Nijmegen.
- Mente, R. (2006), *Concern Informatiemanagement Politie, Protection against terrorism & crime: research and innovation bij de politie*, presentatie gehouden op 18 januari.
- Nodale oriëntatie als wenkend perspectief, SPL-nieuwsbrief 5, december 2005, rubriek 'Nieuws uit de regio'.
- Programmteam Toezicht en Handhaving (2007), *Kritiek is makkelijk maar...*, boven al leerzaam. Een samenvatting van observaties van controles, uitgevoerd vanuit het nodale gedachtegoed.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005), *Projectgroep Visie op de politiefunctie*, *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*, mei, Den Haag: NPI.
- Schubert, J. L. (2004), *Identifying Crime Hot Spots in Space and Time: An Analysis of Dallas Police Department Reports on Criminal Activity*, GIS Workshop.
- Toonen, T. (2005), *Politie in ontwikkeling. Nodale samenwerking vergt gelaagd besturen*, Discussiebijdrage bij het Diner Pensant 'De nodale politie', School voor politieleiderschap, 23 mei 2005.

- Torre, E. van der en H. Ferwerda (2005), *Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*. COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement/Advies- en Onderzoeksgroep Beke. Uitgegeven in de reeks 'Programma Politie en Wetenschap', Politiewetenschap nr. 27.
- Torre, E. J. van der, J. Kuppens, H. B. Ferwerda en V. J. van Bolhuis (2007), *De kerntakendiscussie: vele gezichten, opbrengsten en blokkades*. Verkenning uitgevoerd in opdracht van het Programma Politie & Wetenschap, Den Haag, Arnhem, Apeldoorn, 40.
- Tulder, F.P. van (1985), 'Criminaliteit, pakkans en politie. Schattingen met een macromodel', *Sociaal Plan Bureau Cahier*, nr. 45.
- Tulder, F.P. van (1994), 'Pakkans en Criminaliteit', *Tijdschrift voor criminologie*, nr. 4, jrg. 36.
- Weisburd, D. en A.A. Braga (2006), *Police innovation: Contrasting perspectives*, New York: Cambridge University Press.
- Werf, J. van der en L. Nijenhuis (2007), *Juridisch kader Project Delta 'werken'*, Advies Legal House, 18 december.

Media

- CBP heeft zorgen over mogelijke ontwikkeling 'virtuele slotgracht': www.cbp-web.nl/documenten/uit_z2005-0789.shtml
- Cijfers leefbaarheid en veiligheid:
www.buurtcijfers.eenveiligamsterdam.nl/veiligheidsindex/
- De nodale politie: www.spl.politieacademie.nl/page/page_item.asp?ID=672
- 'De politie als Big Brother', *Leeuwarder Courant*, 22 juni 2005.
- 'De Stalkende Staat', *De Gelderlander*, 25 juni 2005.
- Hoofdcommissarissen willen criminelen virtueel volgen, NOVA, 21 juni 2005
www.novatv.nl/index.cfm?ln=nl&fuseaction=videoaudio.details&reportage_id=3523:
- Dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdamse veiligheidsindex:
www.onstat.amsterdam.nl/
- Korps Rotterdam Rijnmond, Korpsjaarplan 2006: www.politie-rijnmond.nl/Downloads/jaarplan2006.pdf
- Nodale oriëntatie in de praktijk: www.spl.politieacademie.nl/www/news/-news_details.asp?News_ID=1075
- Opening Station Bijlmer Arena: www.amsterdam.nl/algemene_onderdelen/-indexen/nieuws/nieuwsarchief_2007

- Peters, J., 'Stromen komen pas tot leven als je ze kunt lezen: Nodale oriëntatie als aanvulling op wijkgebonden aanpak': www.spl.politieacademie.nl/-page/page_item.asp?ID=909
- Peters, C., 'Morele Globalisering', *Vrij Nederland*, 2 juli 2005.
- 'Plan politie is aantasting van privacy', *de Volkskrant*, 23 juni 2005, 1.
- 'Politie rust auto's uit met kentekenscanners', *De Volkskrant*, 2008
- 'Politie Amsterdam kamt alles uit', *Het Parool*, Amsterdam, 7 september 2006.
- Politie Amsterdam-Amstelland, 2007: www2.politie-amsterdam-amstelland.nl/frameset/get.cfm?id=6798
- 'Raadslid in boeien om flyer', *De Telegraaf*, 20 juli 2005, 37.
- Toonen, T., *Politie in ontwikkeling - Nodale samenwerking vergt gelaagd besturen*, discussiebijdrage bij het Diner Pensant 'De Nodale Politie', 23 mei 2005: www.spl.politieacademie.nl/page/page_item.asp?ID=649
- 'Wie neemt het op tegen Big Brother?', *de Volkskrant*, 28 januari 2006, p.5.

Plannen en Notities

- Brief van het College Bescherming Persoonsgegevens aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Visienota Politie in ontwikkeling*, Den Haag, 10 augustus 2005
- Bureau Managementinformatie & Onderzoek District 3, Control, Beelden van District 3, Oost, 2006
- DCIV, Integraal inrichtingsplan verkeerscontrole DCIV, 2006
- DCIV, Nodale Ontboezemingen, 2006a
- DCIV, Jaarplan 2007
- DCIV, Controleresultaten 2007, 2007a
- Desan 2006, Subjectieve controlekans gebruikers infrastructuur regiopolitie Amsterdam-Amstelland 2006.
- Draaiboek BCI-controle, maart 2007
- Draaiboek REVACO, 2007
- Kamerstukken I, 2006-2007, 30 327, F
- Programmateam Toezicht en Handhaving, 2007
- Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (2008), District 3 Oost. Jaarplan 2007.
- Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (2006), Jaarplan 2006, District 3 Oost. Wijkteam Flierbosdreef.
- Regiopolitie Amsterdam-Amstelland (2007), Draaiboek Controle Metrostation Bijlmer, 28 april 2007

Afkortingen

ABC	Amsterdamse Beroeps Crimineel
ANPR	Automatic Numberplate Recognition
APAA	Academie Politie Amsterdam-Amstelland
APK	Algemene periodieke keuring
BBA	Binnenwaterbeheer Amsterdam
BCI	Bureau Controle Infrastructuur
BD	Belastingdienst
BFER	Bureau Financiële Economische Recherche
BV	Bureau Verkeer
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CBK	Centrum voor Beeldende Kunst
CVI	Centrale verwijzingsindex
DCIV	Dienst Controle Infrastructuur Verkeer
DEO	Dienst Executieve Ondersteuning
DLVP	Dienst Luchtvaartpolitie
DVKP	Dienst Verkeerspolitie
DWI	Dienst Werk & Inkomen
FTVO	Forensisch Technisch Verkeersongevallenonderzoek
GMS	Geïntegreerd MeldkamerSysteem
GVB	Gemeentelijk Vervoersbedrijf
HES	Hogeschool voor Economische Studies
HKS	Herkenningssysteem
IGO	Informatiegericht Opsporing
IGP	Informatiegestuurd Politiewerk
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMAR	Koninklijke Marechaussee
LAVA	Landelijk Vaartuigen Team
MO	Modus Operandus
NS	Nederlandse Spoorwegen
NSIS	Nationaal Schengen Informatiesysteem
OPS	Opsporingssysteem

OV	Openbaar vervoer
PAPOS	Parket Politiesysteem
PRAA	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
RDW	Rijksdienst voor Wegverkeer
REVACO	Recreatievaartcontrole
RICO	Regionale Incasso, Controle en Opsporing
RIJ	Regionaal Informatiesysteem Jeugdgroepen
RPVV	Regioplan Verkeersveiligheid
RvHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RWS	Rijkswaterstaat
TFO	Team Facilitaire Ondersteuning
THW	Team Hoofdwegen
TOV	Team Openbaar Vervoer
TW	Team Water
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UVW	Uitvoering Verzekeringen Werknemers
VA	Verkeersadvisering
VIN	Voertuigidentificatienummer
WODC	Werkproces Ondersteuning Dienstchef
WPG	Wet politiegegevens
Wpolr	Wet politieregisters
WWV	Wegenverkeerswet
ZWACRI	Bureau Zware Criminaliteit

Bijlagen

1 Minimu Regiopolitie Amsterdam-Amstelland



- Amsterdam-Amstelland
- District 1 Wijkteam IJ-tunnel

Naam ambtenaar

stamnr.:

Controle gegevens:

Datum:

Locatie:

Plaats:

Gebruik Catch Ken ☐ JA ☐ NEE

Overtredingen ☐ JA ☐ NEE

Gegevens voertuig:

Merk:

Kenteken:

Kleur:

Gegevens bestuurder

Naam:

Voorna(a)m(en):

Adres/woonplaats

CHECKLIST CONTROLE

INTERN GEBRUIK POLITIE / VERTROUWELIJK

Naam ambtenaar

stamnr.:

Tijd

uur

Beschikking/PvB ☐ JA ☐ NEE

Doelgroep ☐ JA ☐ NEE

Type:

Land: ☐ NL; anders

Personalia conform:

Geboortedatum/plaats:

tel.nr.(s)

1-03 (1207)

Nadere gegevens bestuurder

Signalement

☐ Man ☐ Vrouw leeftijd: ± jaar lengte: ±

Uiterlijk:

Kleding:

Overig:

Nationaliteit: ☐ Nederlandse ☐

Gedrag

☐ rustig ☐ vriendelijk ☐ agressief ☐ druk

☐ zakelijk ☐ zenuwachtig ☐ overig:

Gegevens

Legitimatie:

GSM:

banknrs:

Overig:

Bijzonderheden

Gegevens passagier 1

Naam: Voornaam:

Geboortedatum/plaats:

Adres: Woonplaats:

telefoonnr.:

Signalement

☐ Man ☐ Vrouw leeftijd: ± jaar lengte: ±

Uiterlijk:

Kleding:

Overig:

Nationaliteit: ☐ Nederlandse ☐

Gedrag

☐ rustig ☐ vriendelijk ☐ agressief ☐ druk

☐ zakelijk ☐ zenuwachtig ☐ overig:

Gegevens

Legitimatie:

GSM:

banknrs:

Overig:

Bijzonderheden

2 Juridische grondslag

Register

De politie kan op basis van artikel 2 Politiewet 1993 – in het kader van haar politietaak – gegevens verzamelen en verwerken ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. Aangezien het i.c. gegevens betreft die (via het ken- teken) herleidbaar zijn tot natuurlijke personen valt de verwerking van die gegevens onder de voorwaarden van de Wet Politieregisters en het Besluit politieregisters. Het is niet nodig de gegevens onder te brengen in een nieuw politieregister of een tijdelijk register. Het bestand kan in een bestaand (vast) register, in dit geval Xpol, worden ondergebracht. De regels van het privacy- reglement van Xpol zijn daarmee ook op dit bestand van toepassing. Dit brengt mee dat de gegevens die niet voor de opsporing worden gebruikt en ook overigens geen betrekking hebben op personen die eerder als verdachte zijn aangemerkt, niet langer dan vier maanden opgeslagen mogen blijven. De gegevens van de gecontroleerden die niet binnen de doelgroep vallen dienen derhalve binnen die vier maanden te worden vernietigd. Het administratiesys- teem valt onder Xpol, ook al wordt het bestand via een ander technisch hulp- middel of computerprogramma aangelegd. De gegevens hoeven dus niet in het systeem Xpol te zijn opgenomen om toch bij het bestand Xpol te horen. Voor de plaatsing op intranet geldt in zoverre een beperking dat alleen Xpol- geautoriseerden, dus alleen opsporingsambtenaren, toegang tot het bestand mogen hebben.

Strafvordering en strafrecht

In het kader van het project staat de inzet van een controlebevoegdheid (me- de) ten dienste aan de opsporing van strafbare feiten. In jurisprudentie komt in het algemeen naar voren dat controlebevoegdheden ook ten behoeve van de opsporing mogen worden gebruikt mits daarbij de aan de verdachte toe- komende waarborgen in acht worden genomen. Veelal was in de beschreven situaties al sprake van een verdenking. Ten aanzien van de jongeren uit de doelgroep bestaat die concrete verdenking (nog) niet. Misbruik van controle- bevoegdheid lijkt daarom minder aan de orde; er bestaat immers geen alter- native opsporingsbevoegdheid. Verder is het zo dat de gegevens door middel van die controles vooral op een betere, meer gestructureerde, volledige en snelle manier worden verzameld; het is op zichzelf geen informatie die niet ‘op straat’, zonder controles, door de politie zou kunnen worden vergaard. Bovendien is in het project sprake van een zekere afbakening, die vorm krijgt door beperkingen in:

- Tijd: het project duurt (voorlopig) één jaar, van november 2006 tot november 2007. Na ommekomst van deze periode wordt het project geëvalueerd.
- Plaats: het project vindt alleen in wijkteam IJtunnel plaats, waarbij de controles voornamelijk worden gehouden op de negen nodale punten van het gebied.
- Doel: het project richt zich op de bestrijding van prioritaire delicten. De bromfietscontroles worden met name met het oog op de aanpak van het delict diefstal uit auto uitgevoerd.
- Doelgroep: het project richt zich op jongeren die op basis van een aantal criteria onder die doelgroep vallen. Onder de doelgroep vallen jongeren die bijvoorbeeld:
 - antecedenten (politie/justitie) hebben op het gebied van de prioritaire delicten;
 - (meermalen) als betrokkene bij deze delicten naar voren zijn gekomen zonder dat sprake is geweest van een aanhouding;
 - omgaan met de hiervoor bedoelde jongeren;
 - de politie opvallen doordat ze meermalen per dag rondrijden op tijdstippen waarop de gemiddelde jongere naar school gaat, werkt of slaapt en/of worden gezien terwijl ze interesse tonen voor geparkeerde auto's en/of waarvan de politie om andere redenen aanwijzingen heeft dat zij zich met het plegen van genoemde delicten inlaten.

De grondslag voor het maken en bewaren van foto's valt niet onder de controlebevoegdheid. Evenmin is er een strafvorderlijke bevoegdheid; er is immers geen sprake van een redelijk vermoeden van schuld aan een concreet strafbaar feit. Zij moet veeleer worden gezocht in hetgeen hierboven onder het kopje 'register' reeds is geschreven: op basis van art. 2 Politiewet mag de politie een opsporingsonderzoek starten en daaruit voortvloeiende gegevens verwerken. Nu er geen dwangmiddel bestaat dat kan worden ingezet als iemand zijn medewerking weigert, is ervoor gekozen alleen foto's van brommers te maken met toestemming van de berijder. Hiermee is overigens niet gezegd dat er geen mogelijkheid of bevoegdheid zou bestaan om zonder toestemming een brommer te fotograferen, zeker nu het om een relatief geringe inbreuk op de privacy van de betrokkene gaat. Voor maken van foto's bij de bromfietsstallingen op scholen wordt uiteraard geen toestemming gevraagd. Voor het maken van foto's bij bromfietsstallingen wordt geen gebruikgemaakt van enige specifieke bevoegdheid; ook daarvoor dient art. 2 Politiewet als algemene grondslag.

3 Controleformat

Controleformat (versie 0.5)

Dit format is bedoeld om een aantal kenmerken en kengetallen met betrekking tot de organisatie en opbrengsten van een controle vast te leggen. Op basis van de door u aangeleverde gegevens zijn we in staat om de effectiviteit van controles vast te stellen. Het ingevulde format kunt u ook gebruiken tijdens de debriefing van de controle. Het is van belang dat u per controle een format invult!

Naam coördinator _____

Datum controle __ - __ - 20 __

District ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ Anders, namelijk, _____

Domein ☐ Weg ☐ Water ☐ Openbaar vervoer

Wijkteam _____ (dropdown menu A)

Locatie (straat-station-lijn- traject -water) _____

Wat is het doel c.q. de reden van de controle?

☐ Experimenteel

☐ Knooppunt, namelijk _____ (dropdown menu B)

☐ Evenement

☐ Doelgroep, namelijk _____ (dropdown menu C)

☐ Delict, namelijk _____ (dropdown menu D)

Looptijd actie

van __ . __ uur - tot __ . __ uur

Type controle

☐ Statisch ☐ Dynamisch ☐ Combinatie

Partners

☐ RPAA, namelijk _____ (dropdown menu E)

☐ Politie, namelijk _____ (dropdown menu F)

☐ Externen, namelijk _____ (dropdown menu G)

Technische hulpmiddelen

☐ Catch-Ken/ANPR ☐ Mobiel Blauw ☐ Radar ☐ Mobipol ☐ Laser

☐ Videoregistratie ☐ Ademanalyse-apparatuur ☐ RDD ☐ Anders namelijk __ __

Aantal en type inzet politie

Aantal politiefunctionarissen_ _ _

Waarvan:

O Motoren	_ _ _	O Opvallende auto's	_ _ _
O Onopvallende auto's	_ _ _	O Scooters	_ _ _
O Fietsen	_ _ _	O Vaartuigen	_ _ _
O Anders	_ _ _	namelijk, _ _ _ _ _	

Aantal en type inzet andere partners

Aantal _ _ _ namelijk, _ _ _ _ _

Opbrengsten

Aantal passanten (ANPR) c.q. passagiers (TOV) _ _ _

Totaal aantal hits Catch-Ken/ANPR _ _ _

Waarvan:

O Belastingdienst	_ _ _	O RBW ongeldig	_ _ _
O OBM	_ _ _	O RDW-code	_ _ _
O OPS	_ _ _	O PaPos	_ _ _
O Verkeerszondaar	_ _ _		

Aantal gecontroleerde personen c.q. passagiers _ _ _

Aantal gecontroleerde voer- of vaartuigen _ _ _

Aantal blaastesten _ _ _

Aantal mini's _ _ _ waarvan openbaar vervoer gerelateerd _ _ _

Aantal minimu's _ _ _

Aantal ABC-ers _ _ _

Aantal HKJ (hardekernjeugd) _ _ _

Aantal Veelplegers _ _ _

Aantal uitgeschreven pv's _ _ _

Aantal gesignaleerden _ _ _ terzake, _ _ _ _ _

Aantal aangehouden verdachten _ _ _

Aantal aangehouden OM-verdachten _ _ _

Aantal aangehouden vreemdelingen _ _ _

GVB: Aantal pvb's _ _ _ Boetecoupons _ _ _ Pinbetalingen _ _ _

Waarvoor zijn de verdachten/vreemdelingen aangehouden?

Bijzonderheden controle

[te denken valt aan: afgesloten weg, calamiteiten, slecht weer, uitval ANPR, et cetera]

Dropdown menu's

A - Wijkteams		B - Knooppunten	E - RPAA
Beursstraat	D1	Hotspot	Bovenregionaal rekercheteam
IJtunnel	D1	Corridor	DCIV - Team RICO
Lijnbaansgracht	D1	Sleutelplaats	DEO - Hondengeleiders
Nieuwezijds Voorburgwal	D1	Verzamelaars	DRR - BFER
OTB	D1		DRR - Milieucriminaliteit
Prinsengracht	D1	C - Doelgroepen	DRR - project cabrio
Raampoort	D1	ABC-er	DRR - Vreemdelingenpolitie
Balistraat	D2	HKJ (hardekernjeugd)	DRR - Zedenpolitie
IJburg	D2	Veelpleger	DRR - Zware criminaliteit
Klimopweg	D2	Beroepsdiscrimineel	Regioproject voertuigcriminaliteit
Waddenweg	D2	Gezignaleerd	
's-Gravesandeplein	D3	Hooligan	F - Politie
Diemen / Ouder-Amstel	D3	Inbreker	KLDP - Dienst Internationale Netwerken
Flierbosdreef	D3	Jeugd	KLDP - Dienst Levende Have Politie
Ganzenhoef	D3	Mensenhandelaar	KLDP - Dienst Luchtvaartpolitie
Linnaeusstraat	D3	Overvaller	KLDP - Dienst Nationale Recherche
Remmerdenplein	D3	Patser	KLDP - Dienst Nationale Recherche Informatie
Aalsmeer	D4	Snorder	KLDP - Dienst Spoorwegpolitie
Amstelveen Noord	D4	Straatrover	KLDP - Dienst Verkeerspolitie
Amstelveen Zuid	D4	Taxi-chauffeur	KLDP - Dienst Waterpolitie
de Pijp	D4	Verslaafde	KLDP - Lava team
Koninginneweg	D4	Vreemdeling	Regiopolitie Gooi en Vechtstreek
van Leijenberghlaan	D4	Zorgmijder	Regiopolitie Holland-Midden
Rivierenbuurt	D4	Zwerver	Regiopolitie Kennemerland
Uithoorn	D4		Regiopolitie Utrecht
August Allebeplein	D5	D - Delicten	Regiopolitie Zaanstreek-Waterland
Admiraal de Ruyterweg	D5	Diefstal uit auto	
Lodewijk van Deysselstraat	D5	Drugscriminaliteit	G - Extern
Houtmankade	D5	Inbraak bedrijf	Agentschap Telecom (radiocontroledienst)
Meer en Vaart	D5	Inbraak woning	Belastingdienst
Oud-West	D5	Illegale goederen	Belastingdienst - FIOD
Surinameplein	D5	Mensenhandel	Belastingdienst - motorrijtuigenbelasting
		Overlast	Binnenwaterbeheer Amsterdam
		Overval	Douane
		Rijden onder invloed	DWI
		Straatroof	GVB
		Vaartuigcriminaliteit	Havendienst
		Verkeersdelict	Koninklijke Marechaussee
		Voertuigcriminaliteit	Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit
		Vuurwapencriminaliteit	Openbaar Ministerie
		Zakkenrollerij	Rijksdienst voor het Wegverkeer
			Rijkswaterstaat
			Sociale dienst
			Tuv

Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap

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

Leden mr.drs. C. Bangma
 Districtschef regiopolitie Flevoland
 Lid Commissie Politie en Wetenschap

 drs. N.H.E. van Helten
 Oud-hoofdredacteur *Tijdschrift voor de Politie*

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

 drs. R. de Wit
 Nederlands Politie Instituut

Secretariaat Programmabureau Politie en Wetenschap

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
DSP-groep, Amsterdam en TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
DSP-groep, Amsterdam en TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem en TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke en Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
TNO, Soesterberg, 2005
9. **Nog te verschijnen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer (IPIT, Universiteit Twente), Kerckebosch, Zeist en Politie & Wetenschap, Apeldoorn, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006

12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
Politie & Wetenschap, Apeldoorn; COT, Den Haag, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
DSP-groep BV, Amsterdam, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers en F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
Marjolein Goderie en Bas Tierolf, m.m.v. Hans Boutellier en Fabian Dekker, Verwey-Jonker Instituut, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij en E.D. Cachet, COT, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
Guido Brummelkamp, Michiel Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
Guido te Brake, Aletta Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink MSc, drs. J. Broekhuizen en dr. F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009

21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
Monique Bruinsma, Jolijn van Haaf, Renée Römken en Lenke Balogh,
IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van
Tilburg, 2008
22. **Informatiemanagement bij de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. Straten, P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn. Center for
Public Innovation, Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
dr. H. Ferwerda, dr. E. van der Torre, V. van Bolhuis Msc. Bureau Beke,
Arnhem en COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement,
Den Haag, 2009
25. **Rellen om te reellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en
notoire ordeverstoorders**
Ilse van Leiden, Nicole Arts, Henk Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009