

Interview Bijzonder hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde Monica den Boer over nodale politiezorg

“We noemen het nu nodale oriëntatie, maar de politie deed het eigenlijk al”

In een netwerksamenleving waarin ook criminaliteit niet aan plaats is gebonden en zich in stromen beweegt, moet de politie een andere aanpak zoeken voor de traditionele gebiedsgebonden politiezorg. De nieuwe benadering gaat in de richting van het routinematig en onpersoonlijk controleren van stromen mensen, goederen, geld en informatie, vaak met nieuwe technologieën. In een interview met SECONDANT over deze zogenoemde nodale oriëntatie van de politie signaleert professor Monica den Boer het gevaar van een controlemaatschappij, en pleit voor een breed maatschappelijk debat over dit vraagstuk. “We wilden de burger meer verantwoordelijkheid geven voor zijn eigen veiligheid. Maar de burger dreigt van subject weer te verworden tot object waarover gegevens worden verzameld. Willen we als samenleving die weg wel op?,” aldus Den Boer.

door Yvonne van der Heijden

De auteur is freelancejournalist.

De politieorganisatie is traditioneel sterk georiënteerd op plaatsen, zoals de wijk en de plaats van een ongeluk of misdrijf. Maar in de huidige informatiesamenleving zijn het meer en meer stromen, van mensen, goederen, geld en vooral informatie, die sociale processen bepalen; ook in de wereld van misdaad en terreur. Deze ontwikkeling vraagt om een andere manier van werken van de politie. “De maatschappij als geheel is uitgegroeid tot een netwerksamenleving met een hoofdrol voor communicatie- en informatietechnologie die bijvoorbeeld virtuele identiteiten mogelijk maakt. Dit noopt de politie slimmer te handelen”, aldus professor Monica den Boer. Zij bezet aan de Vrije Universiteit van Amsterdam de bijzondere leerstoel Internationalisering van de politiefunctie die is ingesteld door de Politieacademie.

*“Knooppunten zijn heel essentieel bij criminele activiteiten.
De Balkan-route vanuit Afghanistan via de
Balkan-landen naar West-Europa is een bekend voorbeeld”*

De infrastructuur waarover de stromen zich bewegen zoals wegen, spoorlijnen en ook computernetwerken biedt de politie aanknopingspunten bij de bestrijding van criminaliteit en het verminderen van gevoelens van onveiligheid bij de burgers. De Raad van Hoofdcommissarissen schrijft in 2005 in zijn toekomstvisie Politie in ontwikkeling: “Het aangrijpingspunt voor de politie ligt daar waar de stromen over de infrastructuur samenkomen. Dat is het geval op de knooppunten van de 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.” Voor de gerichtheid op stromen van de politie introduceert de raad de term ‘nodale oriëntatie’, als tegenhanger van de traditionele territoriale oriëntatie.

De focus op plaatsen of op stromen is niet noodzakelijkerwijs een tegenstrijdigheid, zegt professor Den Boer. “Knooppunten zijn heel essentieel bij criminele activiteiten. De Balkan-route vanuit Afghanistan via de Balkan-landen naar West-Europa is een bekend voorbeeld. Voorheen was het een drugsroute, nu gaat via dat netwerk ook de handel in mensen en wapens. De politie wil criminelen zo vroeg mogelijk op het spoor zijn. Om uiteindelijk in te kunnen grijpen, moet zij weten hoe de stromen in de criminele netwerken lopen en ook hoe criminelen corridors tussen gebieden gebruiken. Overigens staat in Politie in ontwikkeling met zoveel woorden dat voor de Nederlandse politie het gebiedsgebonden werken een leidend principe blijft omdat de politie dicht bij de burger wil staan.”

Kentering

Den Boer benadrukt dat de politie vroeger al nodaal georiënteerd was, zonder dat er dat etiket opgeplakt zat. “Traditioneel zijn politie en strafrecht heel positivistisch ingesteld. Het gaat om waarneming door wie, waar, welk misdrijf is gepleegd. Van oudsher is de politie reactief en repressief. De kentering in de oriëntatie van de politie dateert al van begin jaren negentig. Ik ben in 1994 als wetenschappelijk onderzoeker lid geweest van de Commissie-Van Traa, de parlementaire enquêtecommissie die de opsporingsmethoden van de politie heeft onderzocht naar aanleiding van de IRT-affaire. Het doorleveren van drugs is niet toegestaan. Destijds werden door de politie drugs doorgeleverd om de contacten tussen criminelen en hun afzetmarkten op het spoor te komen, maar het was verboden. Informatie verzamelen over de verplaatsing van criminele goederen door een zendertje onder een vrachtwagen aan te brengen, is ook een voorbeeld van nodaal werken dat al heel lang praktisch is. We noemen het nu nodale oriëntatie maar de politie heeft deze praktijk al enige tijd geleden in gang gezet en geïntroduceerd onder de noemer informatiegestuurde opsporing (IGO).”

“Een witwasoperatie in cyberspace kan achttien seconden duren, terwijl het onderzoek van een forensisch accountant al gauw achttien maanden in beslag neemt”

Middeleeuwen

Toch is volgens Den Boer nodale oriëntatie meer dan oude wijn in nieuwe zakken. “Het is een breuk met het oude systeem omdat de filosofie van de netwerkmaatschappij er nadrukkelijk mee is verbonden. Het is opmerkelijk dat dat nu pas gebeurt, want eigenlijk gaat dat concept al eeuwen terug. Criminelen hebben zich altijd al bewogen langs de grenzen van de wet en de markt. In de Middeleeuwen liep een dief naar een volgende stad of provincie waar de jurisdictie van de rechter in het gebied waar hij zijn misdaad had gepleegd, niet meer gold. Nu gaat alles veel sneller. Criminaliteit vindt plaats in real time.

Een witwasoperatie in cyberspace kan achttien seconden duren, terwijl het onderzoek van een forensisch accountant al gauw achttien maanden in beslag neemt. Voor de politie in deze tijd is snel kwalitatief goede informatie vergaren in ‘stromenland’ een noodzakelijke aanvulling op gebiedsgebonden werken. Sterker nog, gebiedsgebonden werken moet nadrukkelijker worden verbonden met het verzamelen en verdelen van informatie en intelligence.”

Probleem is wel dat het begrip ‘nodaal’ geen eenduidige uitleg kent en ook moeilijk is uit te leggen aan bijvoorbeeld studenten aan de Politieacademie waar Monica den Boer als wetenschappelijk decaan werkzaam is. “Bij de politie in Nederland zijn er 25 regiokorpsen en het Korps landelijke politiediensten. De Raad van Hoofdcommissarissen is er in zijn toekomstvisie vanuit gegaan dat alle korpsen hun eigen invulling geven aan de nodale oriëntatie. Dat kan problemen opleveren, maar dat hoeft niet altijd. De concurrentie tussen de korpsen kan juist goed uitpakken en tot een grote effectiviteit leiden. De vraag is wel of er twee jaar na de introductie niet een nieuwe slinger aan het concept moet worden gegeven of dat een eenduidige nationale invoering moet worden overwogen. Juist bij een vrije invulling door de afzonderlijke korpsen dreigt het gevaar dat de nodale oriëntatie in de versukkeling raakt.”

*“De politie zal nooit alleen maar kunnen werken vanuit
de nodale oriëntatie. Blauw in de wijken
blijft noodzakelijk”*

De expliciete aandacht van de politie voor stromen en knooppunten in de infrastructuur komt niet in de plaats van het gebiedsgebonden werken. Den Boer: “De politie zal nooit alleen maar kunnen werken vanuit de nodale oriëntatie. Blauw in de wijken blijft noodzakelijk, dus het zal altijd aanvullend zijn. Nodaal werken maakt het wel mogelijk de wijk met de wereld te verbinden. Door het politiewerk naar buiten te richten is het misschien mogelijk de drugstoevoer af te snijden voor de wietshop in de wijk en daarmee uiteindelijk overlast voor de bewoners weg te nemen. Maar burgers leven volgens het NIMBY-principe, Not-In-My-Back-Yard. Zij willen geen problemen op de stoep of in de straat en worden niet noodzakelijk blij van de nodale oriëntatie omdat het pro-actief handelen van de politie kan betekenen dat blauw verdwijnt uit de straat. We moeten waken voor een onbalans. Het hele concept moet goed worden doordacht voordat het landelijk wordt ingevoerd. Maar bij de politie wordt vooruit gedacht en dan worden implementatieprocessen niet altijd afgehecht en verankerd.”

Dan komt de vraag op hoe de overheid straks naar de burgers toe kan verdedigen dat het belangrijk is dat de politie meer tijd doorbrengt achter computers om bijvoorbeeld een kinderpornonetwerk op te kunnen rollen, dan op straat aanwezig te zijn om eventuele vandalen in de kraag te grijpen. “De vraag is hoe je het effect kunt meten van pro-actief politiewerk. Onderzoeksresultaten naar de effectiviteit van bijvoorbeeld cameratoezicht spreken elkaar tegen. In een aantal opzichten kan de nodale oriëntatie heel duidelijk

effectief zijn. De Rotterdamse politie werkt samen met de havenpolitie en de douane om illegale goederentransporten te onderscheppen. Met het prestatieconvenant kan de politie aantonen dat ze effectief bezig is geweest, want ze heeft de afgesproken aantallen gehaald. Maar, in de prestatieconvenanten ligt te weinig waardering besloten voor een rechercheteam dat met behulp van nodale informatievergaring een succesvolle zaak opbouwt tegen een groot crimineel netwerk. Dat dilemma moeten we zien op te lossen met ‘smart policing’, slimme sturing en slimme prestatieverantwoording.”

Crisismanagement

Nodale oriëntatie is voor professor Den Boer niet alleen maar gericht op het voorkomen van criminaliteit. Het moet voor de politie ook een instrument zijn bij het handhaven van de openbare orde en bij crisismanagement. “De grondstoffen die worden gebruikt bij de productie van xtc-pillen vormen bijvoorbeeld een gevaar voor het milieu en de volksgezondheid. De politie moet dan weten waar die drugslaboratoria staan om te kunnen ingrijpen. Bij de vuurwerkproductie idem dito. Probeer criminelen de kansen te ontzeggen. De voorbereiding van een WK Voetbal begint op het gebied van veiligheid en ordehandhaving al twee of drie jaar van tevoren. Nodaal werken heeft heel veel met preventief denken te maken en vraagt van politiemannen en -vrouwen een slimmere manier van kijken, van waarnemen, van verbindingen leggen en patronen blootleggen. Als in een Chinees restaurant elke week nieuwe medewerkers staan, dan klopt er iets niet. Dan is het waarschijnlijk een doorvoerplaats voor illegalen. Dat moet de individuele politieagent waarnemen en dan niet in de observatie blijven hangen maar actie ondernemen. Daar iets mee doen. De politie moet uit haar cocon komen. Slimmer met informatie omgaan en doelmatiger met technologie omgaan. De pakkans van criminelen neemt dan toe en daardoor krijgt de burger een groter gevoel van veiligheid. Daar zit het belang van nodaal werken.”

“Als in een Chinees restaurant elke week nieuwe medewerkers staan, dan klopt er iets niet. Dan is het waarschijnlijk een doorvoerplaats voor illegalen.”

De politieopleidingen hoeven niet te worden aangepast, stelt Den Boer. “Het concept van nodaal werken komt nadrukkelijk aan de orde in onze academische masteropleiding. Een wijkagent moet ook een rechercheopleiding krijgen en slim leren kijken, maar dat is een vaardigheid waarin we de studenten nu al trainen. Het past bij de twee nieuwe taken van signalering en advisering die de politie heeft gekregen bovenop de traditionele van handhaving, opsporing en noodhulp. En de invoering en uitvoering van nodale oriëntatie vraagt tevens om stevig politieleiderschap. Het moet integraal door de hele organisatie worden doorgevoerd. De politieagent moet ook waardering krijgen van zijn meerdere als hij ‘smart policing’ toepast. Wederkerigheid binnen de politieorganisatie en tussen veiligheidsorganisaties onderling is een absolute randvoorwaarde voor het welslagen van de nodale oriëntatie.”

Achilleshiel

De achilleshiel in de nodale oriëntatie van de politie is vooralsnog de uitwisseling van informatie, zowel tussen de politiekorpsen onderling, als door de partijen in de veiligheidsketen. De Commissie-Bosma die in opdracht van de ministers van Binnenlandse Zaken, Defensie en Justitie de informatiestromen voor veiligheid heeft onderzocht, concludeerde in april 2007 in haar rapport Data voor daadkracht onder meer dat binnen de opsporing de ontwikkeling van intelligence nog te veel in de kinderschoenen staat. Een andere veelzeggende conclusie is dat partijen die actief zijn op het gebied van veiligheid onvoldoende met elkaar samenwerken bij het inwinnen, delen en analyseren van gegevens uit externe gegevensbanken en bij het zoeken naar toepassingsmogelijkheden van nieuwe technieken.

Professor Den Boer die zitting heeft gehad in de Commissie-Bosma: “Er zijn ongeveer 120 veiligheidsorganisaties in Nederland, variërend van politie en douane tot de opsporingsdiensten van de fiscus en de sociale inlichtingendienst. Deze organisaties hebben allemaal hun eigen databases. De gezondheidssector, banken, verzekeringen moeten deze data gebruiken om intelligence bij elkaar te krijgen. Het is eigenlijk te gek voor woorden dat gewone burgers elkaar via internet gemakkelijk weten te vinden en dat bureaucratieën naast elkaar werken. Het wordt hoog tijd dat die organisaties elkaar gaan vertrouwen en het besef krijgen dat ze informatie moeten delen. Want over niet al te lange tijd zal Europa eisen dat informatie beschikbaar wordt gesteld. Om nodale oriëntatie effectief te laten zijn, is uitwisseling van informatie tussen veiligheidsorganisaties het begin. De politiek is aan zet om vragen te stellen over het wantrouwen dat bij de organisaties leeft en de eilandmentaliteit te bestrijden.”

“Het is te gek voor woorden dat gewone burgers elkaar via internet gemakkelijk weten te vinden en dat bureaucratieën naast elkaar werken”

Informatietechnologie speelt een essentiële rol bij nodale oriëntatie en heeft ook grote waarde bij de bestrijding van criminaliteit via internet, bijvoorbeeld bij het ont-anonimiseren van verdachten. Maar hoe verhoudt zich de onpersoonlijke en controlerende manier waarop de politie zich met diezelfde informatietechnologie mengt in de persoonlijke levenssfeer van de burger, tot de buurtgerichte politiezorg waarbij de politie dicht bij de burger wil staan? “De privacy-inbreuk is een van de onderwerpen waarop nog verder moet worden doorgedacht. Hier ligt een entamerende rol voor het College Bescherming Persoonsgegevens. Je slaat nu al steil achterover van de mogelijkheden om informatie te stapelen door verschillende technologieën aan elkaar te koppelen. We zijn heel hard bezig een surveillance society, een controlesamenleving, te creëren. We wilden de burger meer verantwoordelijkheid geven voor zijn eigen veiligheid. Maar de burger dreigt van subject weer te verworden tot object waarover gegevens worden verzameld. Over dit vraagstuk zou een goed maatschappelijk debat moeten worden georganiseerd.

Sprookjesland zonder provocaties en zonder misdaad bestaat niet, betoogt Den Boer. “Het is naïef om te denken dat criminaliteit tot nul is te reduceren of dat we het kwaad kunnen weren in een context van een open en zeer fluïde samenleving. Maar we moeten wel discussiëren over welk niveau van veiligheid we in de samenleving wensen en welke soort we aanvaardbaar achten. We moeten leren evolueren van een veiligheidsgemeenschap naar een veilige gemeenschap, waarin cohesie en integratie voorop staan en controle en monitoring door de overheid aanvullend zijn. Het is essentieel dat we daarbij niet alleen op defensieve wijze onze eigen veiligheid beschermen, maar ook solidair zijn met burgers buiten Nederland. Onveiligheid elders heeft immers ook nefaste gevolgen voor de veiligheid in onze samenleving.” <<

Het rapport Data voor daadkracht is beschikbaar
op de site van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:
<http://www.bzk.nl/actueel?ActItemIdt=108220>