



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Intelligence in de opsporing

*Over de bijdrage van de informatieorganisatie van de
politie aan de opsporing door de recherche*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	6
1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Doel- en vraagstelling	12
1.3	Afbakening	13
1.4	Onderzoeksaanpak	14
1.5	Leeswijzer	15
2	Vervaardigen van intelligenceproducten	16
2.1	Inleiding	16
2.2	Intelligenceprocessen	16
2.2.1	Informatieknooppunten	16
2.2.2	Afdeling A&O	18
2.2.3	Team Criminele Inlichtingen	19
2.3	Toerusting	20
2.3.1	Technische toerusting	20
2.3.2	Personele toerusting	20
2.3.3	Opleidingen	21
2.4	Analyse en conclusie	22
2.4.1	Intelligenceprocessen	22
2.4.2	Toerusting	22
3	Benutting van en waardering voor intelligenceproducten en ontwikkelingen	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Benutting van de intelligenceproducten	24
3.2.1	Initiërend	24
3.2.2	Producten tijdens onderzoek	25
3.2.3	Criminaliteitsbeeld	26
3.3	Terugkoppeling en evaluatie	27
3.4	Ontwikkeling	27
3.4.1	Doorontwikkeling informatieorganisatie	27
3.4.2	Ontwikkeling opsporing	28
3.5	Analyse en conclusie	29
3.5.1	Benutting van de intelligenceproducten	29

3.5.2	Terugkoppeling en evaluatie	30
3.5.3	Ontwikkeling	30



Voorwoord

De Nationale Politie heeft zichzelf een aantal jaren geleden ten doel gesteld om beter intelligencegestuurd te gaan werken. Goede intelligence is essentieel voor het werk van de politie, zowel voor de opsporing, handhaving als de hulpverlening. Op basis hiervan kan de politie inschatten of zaken kansrijk zijn, welke tactiek effectief is en welke zaken de samenleving het meest ontwrichten. De kwaliteit van intelligence en het gebruik daarvan door de recherche zijn onderwerp van dit rapport.

Binnen de Nationale Politie is een informatieorganisatie ingericht. Het is aan deze organisatie om intelligenceproducten op te leveren die de opsporing handvatten bieden voor de aanpak van bijvoorbeeld drugsgerelateerde criminaliteit. De informatieorganisatie is met veel herplaatsingskandidaten en weinig beschikbare opleidingen gestart. Ondanks deze moeilijke omstandigheden is de organisatie erin geslaagd om verschillende intelligenceproducten voor de recherche op te leveren. De Inspectie concludeert echter dat de recherche en het OM maar beperkt gebruik maken van intelligence. Daarmee leveren intelligenceproducten een beperkte bijdrage aan de opsporing.

Met de conclusies en aanbevelingen in dit rapport wil de Inspectie het lerend vermogen bij de Nationale Politie bevorderen. Uiteindelijk wordt op die manier bijgedragen aan het vergroten van het presterend vermogen van de politie.

Dit onderzoek is onderdeel van een tweeluik over de kwaliteit van de opsporing door de politie. De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt in het tweede onderzoek over de manier waarop de politie stuurt op de totstandkoming van de informatieorganisatie onder andere met betrekking tot de behoeftestelling opleidingen Intelligence en hoe zij vorm geeft aan de integrale aansturing van de opsporing met zowel de recherche als de informatieorganisatie.

Het veldonderzoek voor dit deelproject is in de periode van mei tot en met juli 2018 uitgevoerd. Dankzij de professionaliteit en flexibiliteit van de politiemedewerkers en medewerkers van het Openbaar Ministerie kon de Inspectie dit onderzoek in een korte periode uitgevoerd worden. De Inspectie Justitie en Veiligheid spreekt hiervoor haar dank uit aan alle betrokkenen.

J.G. Bos
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid





Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Goede intelligence is essentieel voor het werk van de politie, zowel voor de opsporing, handhaving als de hulpverlening. Het biedt de recherche handvatten voor de opsporing en de aanpak van veiligheidsproblemen. Door onderzoek uit te voeren, informatie te analyseren, de opbrengsten te presenteren en keuzes voor te leggen ontstaat binnen de politie actiegerichte informatie, oftewel intelligence. Om het belang van intelligence te benadrukken, is bij de vorming van de Nationale Politie geïnvesteerd in de oprichting van de informatieorganisatie. De informatieorganisatie bestaat uit een Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) en per eenheid een Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO). Deze diensten zijn met ingang van 1 januari 2015 operationeel.

Op basis van intelligence kan de politie inschatten of zaken kansrijk zijn in de opsporing en op welke manier deze het beste kunnen worden aangepakt. Daarnaast stelt intelligence de recherche in staat om zich te richten op de zaken die de samenleving het meest ontwrichten, zoals drugsgerelateerde – of ondermijnende criminaliteit.

De relatief recente inrichting van de informatieorganisatie en het belang van intelligence voor de opsporing, vormen de aanleiding voor dit onderzoek. De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt:

Welke bijdrage levert het vervaardigen van intelligenceproducten aan de opsporing?

De Inspectie richt zich specifiek op de werkzaamheden die de DRIO verricht in het kader van de opsporing door de Districtsrecherche (DR) en de Dienst Regionale Recherche (DRR).

Deze samenvatting omvat drie delen, het eerste deel is gericht op het vervaardigen van intelligenceproducten, het tweede op de benutting van - en waardering voor deze producten en ten slotte op de bijdrage van intelligenceproducten aan de opsporing.

Vervaardigen van intelligenceproducten

Binnen een DRIO wordt op verschillende manieren door diverse medewerkers intelligence ten behoeve van de opsporing vervaardigd, te weten:



- Informatiecoördinatie. Dit is het verzamelen en structureren van informatie uit verschillende bronnen, het in samenhang beschouwen, voorzien van duiding en adviseren over handelingsperspectieven. Dit proces wordt verzorgd door het Informatieknooppunt District (IKD) en het Informatieknooppunt Dienst Regionale Recherche (IK DRR), die beide binnen het DRIO gepositioneerd zijn.
- Analyse. Het structureren en interpreteren van zaaksinformatie en het opstellen van hypothesen en scenario's binnen een onderzoek, leveren zaaksanalyses op die worden gebruikt binnen lopende onderzoeken. Dit gebeurt door zaaksanalisten. Zij zijn voornamelijk werkzaam voor de Teams Grootschalige Opsporing (TGO's) en de DRR. De Inspectie stelt vast dat er daardoor weinig analysecapaciteit beschikbaar is voor de DR. Om sturing te geven aan veiligheidsvraagstukken in den brede worden in de praktijk op verzoek van een eenheid, district of basisteam probleemgerichte analyses opgesteld. Met deze analyses wordt in kaart gebracht wat de aard en omvang van een specifiek probleem is, welke trends en ontwikkelingen er zichtbaar zijn en wat het effect is van eerdere interventies. De verschillende analyses worden opgesteld door medewerkers van de afdeling Analyse en Onderzoek (A&O) van de DRIO.
- Heimelijke inwinning. Dit bestaat uit het verzamelen van gegevens van informanten om relevante inside informatie te verkrijgen over bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit. Deze informatie wordt gebruikt om een criminaliteitsbeeld op te stellen en om tijdens lopende onderzoeken aanwijzingen door te spelen. Binnen de DRIO voert het team Criminele Inlichtingen (TCI) de heimelijke inwinning uit. De bedoeling is dat hun informatie via het informatieknooppunt aan de recherche wordt overgedragen.

Voor een nieuwe organisatie zijn opleiding en toerusting van groot belang om kwalitatief goede producten op te leveren. Daarom heeft de Inspectie, naast het feitelijke proces van vervaardiging, ook gekeken naar de opleiding en de technische uitrusting van de DRIO medewerkers:

- Opleiding. De informatieorganisatie is gestart met functievoelers. Eind 2016, na de afronding van de personele reorganisatie binnen de politie, is de bezetting aangevuld met herplaatsingskandidaten. Voor deze medewerkers heeft de Politieacademie weinig opleidingsplaatsen. Bovendien sluiten de beschikbare opleidingen slechts ten dele aan op de praktijk. Dit geldt met name voor zaaks- en veiligheidsanalisten. Pas begin 2018 heeft de politie budget beschikbaar gesteld om het curriculum Intelligence aan te passen. Om nieuwe medewerkers de basisvaardigheden bij te brengen, zijn de DRIO's zelf gestart met het inrichten van een Intel Academie, waar interne medewerkers door ervaren collega's zullen worden opgeleid.
- Technische uitrusting. Medewerkers van de informatieorganisatie geven aan dat zij in technisch opzicht voldoende toegerust zijn voor hun werk en dat de informatiesystemen op dit moment toereikend zijn voor het opstellen van de verschillende producten.

Benutting van en waardering voor intelligenceproducten

De recherche is voornamelijk bezig met incidentgericht onderzoek. Voor de DR is dat naar schatting 95% en voor de DRR circa 75% van het totaal aantal onderzoeken. De selectie van deze incidenten gebeurt slechts in beperkte mate op basis van intelligence.



Er is weinig ruimte voor probleemgericht onderzoek. De kwaliteit van de hiervoor aangeleverde intelligenceproducten wordt volgens onderzoekers bepaald door de doorlooptijd tussen het opstellen en aanleveren van het product en de achtergrond van de betrokken medewerkers. Onderzoekers geven bovendien aan dat de probleemgerichte analyses hoog abstract en weinig informatief zijn en daardoor onvoldoende aanknopingspunten bieden om een onderzoek te starten.

Tijdens een onderzoek bepalen naast de kwaliteit van de in de systemen opgeslagen informatie, vooral de kwaliteit van de informatiemedewerkers en de vraagarticulatie van onderzoekers de kwaliteit van opgeleverde producten. Met de implementatie van de Basisvoorziening Informatie – Integraal Bevragen (BVI-IB) heeft de recherche zelf toegang tot veel informatie. Onderzoekers verwachten dat de intelligenceproducten hierop van toegevoegde waarde zijn.

Medewerkers van de DRR geven over het algemeen aan tevreden te zijn over de analyseproducten die tijdens een onderzoek worden opgeleverd. Medewerkers van de DR geven aan weinig analyseproducten te ontvangen.

Zowel de recherche als het OM zijn positief over het criminaliteitsbeeld dat de DRIO oplevert. Dit beeld kan volgens hen gebruikt worden om keuzes te maken voor zaken die het meeste effect sorteren. Momenteel wordt dit binnen de onderzochte eenheden nog in beperkte mate benut.

De Inspectie constateert dat het gebruik van intelligenceproducten tijdens het onderzoek tevens afhangt van de mate waarin de recherche openstaat voor proactief verstrekte intelligence.

De Inspectie stelt vast dat zowel de recherche als het OM op de verschillende producten terugkoppeling geven aan de DRIO. Deze terugkoppeling vindt vooral per product en individueel plaats. Er is geen structurele dialoog tussen het OM, de recherche en de DRIO over de kwaliteit van de aangeleverde producten en de wederzijdse verwachtingen.

Door verschillende externe ontwikkelingen, zoals de implementatie van BVI-IB en de toenemende beschikbaarheid van grote hoeveelheden data, moeten de DRIO's zich verder ontwikkelen. De Inspectie constateert dat de vier onderzochte DRIO's zich op verschillende manieren aan het doorontwikkelen zijn.

Ook de recherche is zich binnen het Programma Toekomstbestendige Opsporing en Vervolgging verder aan het ontwikkelen. De Inspectie stelt vast dat in de uitwerking van dit programma de rol van de informatieorganisatie niet wordt meegenomen.

Bijdrage van intelligenceproducten aan de opsporing

De Inspectie heeft de bijdrage van intelligenceproducten aan de opsporing als volgt gedefinieerd:

Intelligenceproducten dragen bij aan de opsporing, als de recherche op basis van de aangeleverde producten afweegt of zaken maatschappelijke relevantie hebben en de opsporing daarmee probleemgericht kan worden vormgegeven.

Volgens respondenten van zowel de recherche als het OM, varieert de kwaliteit van de door de informatieorganisatie aangeleverde producten. De Inspectie constateert dat de medewerkers van die organisatie met name wat betreft hun opleiding nog



niet voldoende zijn toegerust. Daarbij werken deze medewerkers grotendeels vraaggestuurd, waardoor intelligenceproducten reactief zijn.

De probleemgerichte analyses worden binnen de recherche beperkt benut. Daarbij constateert de Inspectie dat de recherche voornamelijk bezig is met incidentgericht onderzoek en niet altijd openstaat voor het gebruik van proactief verstrekte intelligence. De probleemgerichte opsporing komt hierdoor bij de DRR deels en bij de DR nauwelijks van de grond. Daarbij wordt er bij de selectie van incidenten beperkt gebruik gemaakt van intelligence.

Het criminaliteitsbeeld kan volgens de recherche en het OM worden gebruikt om keuzes te maken voor de zaken die het meeste effect sorteren. In de onderzochte eenheden wordt door beide organisaties het beeld hiervoor nog beperkt benut.

Door de recherche en het OM wordt per product en individueel een terugkoppeling op de aangeleverde intelligenceproducten gegeven. Er vindt echter geen structurele dialoog tussen de verschillende partijen plaats over de wederzijdse verwachtingen. Daarbij is er nog geen evaluatie uitgevoerd naar de bijdrage van de informatieorganisatie aan de opsporing en naar het functioneren van de nieuw opgezette informatieorganisatie.

Conclusies

- De Inspectie concludeert dat de recherche en het OM in beperkte mate gebruik maken van intelligence om te bepalen welke potentiële zaken de samenleving het meest ontwrichten en welke tactiek opportuun en efficiënt is. Daarmee leveren intelligenceproducten een beperkte bijdrage aan de opsporing.
- De Inspectie concludeert dat de probleemgerichte aanpak bij de politie beperkt van de grond komt en dat de recherche niet altijd open staat voor proactief verstrekte intelligence. De tijdens een onderzoek gevraagde producten worden door de recherche wisselend gewaardeerd en benut.
- De Inspectie concludeert dat de informatiemedewerkers voor een belangrijk deel niet voldoende voor de functie zijn opgeleid en dat het huidige opleidingsaanbod niet aansluit bij de vereisten die voor het vervaardigen van intelligenceproducten nodig zijn.
- De Inspectie concludeert dat er door de politie nog geen evaluatie is uitgevoerd naar de bijdrage van de informatieorganisatie aan de opsporing. De Inspectie ziet hierbij als risico dat de versterking van de recherche en de doorontwikkeling van de DRIO's niet op elkaar aansluiten.

Aanbevelingen

Gegeven de beoogde rol van intelligence bij het opsporingsproces doet de Inspectie JenV de volgende aanbevelingen:

- Realiseer (of: stimuleer) een grotere betrokkenheid vanuit de recherche en het OM bij de doorontwikkeling van de informatieorganisatie.
- Besteed nadrukkelijk aandacht aan een structurele en intensieve dialoog tussen opsporing en informatieorganisatie opdat wederzijdse verwachtingen op elkaar aansluiten.
- Maak inzichtelijk aan welke functiekwalificaties informatiemedewerkers moeten voldoen en draag zorg voor een zodanige toerusting dat zij hun functie effectief kunnen vormgeven.
- Realiseer dat de politieacademie het curriculum voor informatiemedewerkers afstemt op de beoogde ontwikkeling van de informatieorganisatie.





1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Om grip op (georganiseerde) criminaliteit te krijgen en richting te geven aan een probleemgerichte aanpak ervan, heeft de recherche informatie nodig. De politie heeft de laatste jaren geïnvesteerd in de totstandkoming van een informatieorganisatie, met een Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) en per eenheid een Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO). Deze diensten zijn met ingang van 1 januari 2015 operationeel.

Het is binnen de politie aan deze organisatie om producten te leveren die onder meer aan de recherche handvatten biedt voor de opsporing en de aanpak van veiligheidsproblemen. De informatieorganisatie doet hiertoe onderzoek, analyseert informatie, presenteert de opbrengst en legt, ook voor lopende onderzoeken, keuzes voor. Hierdoor ontstaat actiegerichte informatie oftewel intelligence.

Intelligence biedt de politie de mogelijkheid om:

- naast het reactief opereren, de opsporing meer probleemgericht vorm te geven. Aan de hand van analyseresultaten kan de recherche zich richten op de zaken die veel maatschappelijke impact hebben, zoals drugsgerelateerde criminaliteit.
- in te schatten of zaken kansrijk zijn in de opsporing. Op basis van intelligence kan de recherche in een onderzoek bepalen op welke manier een zaak effectief kan worden aangepakt.
- het gesprek over een integrale aanpak en het te bereiken doel scherper te voeren met partners zoals de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) of de Belastingdienst over bijvoorbeeld de aanpak van ondermijning.

Intelligence is essentieel voor de opsporing, zowel in de voorbereiding als tijdens het onderzoeksproces. De eindverantwoordelijkheid voor de opsporing ligt bij het Openbaar Ministerie (OM). Namens het OM geeft de informatieofficier richting aan en oefent gezag uit over het informatieproces met het oog op strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

De politie hecht veel belang aan intelligence. Dat blijkt ook uit het strategisch kompas "de politie van overmorgen"¹. Met dit kompas geeft de politie richting aan

¹ Nationale Politie (2018), Begroting en beheerplan politie 2019 - 2023.



de verandering en vernieuwing binnen het korps. Eén van de vijf in het strategisch kompas gedefinieerde speerpunten is gericht op intelligence en geeft aan dat de politie van overmorgen werkt met state of the art intelligence en technologie.

Het belang van de intelligence voor de opsporing en de inrichting van de informatieorganisatie binnen de politie, vormen de aanleiding voor de Inspectie om onderzoek te doen naar de bijdrage van intelligence aan de opsporing en de afstemming tussen de informatieorganisatie, de recherche en het Openbaar Ministerie (OM).

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van het brede toezicht van de Inspectie Justitie en Veiligheid dat in 2018 specifiek is gericht op de kwaliteit van de opsporing door de politie. De Inspectie geeft dit toezicht de vorm van een project met drie deelprojecten. Dit rapport beschrijft de resultaten van één van de deelprojecten. De andere onderzoeken richten zich op selectie en toewijzing en sturing.

1.2 Doel- en vraagstelling

Binnen dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke bijdrage levert het vervaardigen van intelligenceproducten aan de opsporing?

De Inspectie hanteert hierbij de volgende deelvragen:

- Hoe worden intelligenceproducten door de informatieorganisatie vervaardigd?
- Hoe verloopt de afstemming tussen de informatieorganisatie enerzijds en de recherche en het OM anderzijds?
- In hoeverre zijn door de informatieorganisatie vervaardigde intelligenceproducten bruikbaar voor de opsporing en worden ze hiervoor benut?
- Hoe ervaren de recherche en OM de bijdrage van intelligenceproducten aan de opsporing?

De Inspectie beoordeelt de bijdrage van intelligenceproducten aan hand van een kwaliteitsmodel voor het politietoedoen. Dit model heeft drie perspectieven: maatschappelijke meerwaarde, professionaliteit en sturing. Voor dit onderzoek vertaalt de Inspectie deze drie perspectieven op de volgende wijze:

- Maatschappelijke meerwaarde: intelligence is van meerwaarde als het een bijdrage levert aan een intelligencegestuurde en probleemgerichte opsporing, waardoor de recherche effectief en efficiënt kan worden ingezet op de zaken die er het meest toe doen.
- Professionaliteit: er is sprake van professionaliteit als medewerkers van de informatieorganisatie zijn toegerust (opleiding, middelen) en de intelligenceproducten bruikbaar zijn voor de opsporing;
- Sturing: hierbij wordt specifiek gekeken naar de sturing door leidinggevenden op het bereiken van de doelstellingen en ambities van de informatieorganisatie² en op de professionaliteit en meerwaarde van de vervaardiging van intelligence.

² Nationale Politie (2017), De werking van de informatieorganisatie, versie 1.3.



1.3 Afbakening

De DRIO heeft een breed takenpakket³. De belangrijkste taak van de dienst is om de eenheid te voorzien van actuele informatie ten behoeve van de sturing op en de ondersteuning van het politiewerk. Dit politiewerk betreft niet alleen de opsporing, maar tevens handhaving en noodhulp.

In haar onderzoek 'Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg, afsluitend onderzoek naar de vorming van de nationale politie' van 12 december 2017 heeft de Inspectie de samenwerking tussen de DRIO en de basisteams onderzocht. De DRIO heeft als taak om de basisteams te ondersteunen met bruikbare intelligence. In het onderzoek naar de modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg, concludeerde de Inspectie dat de basisteams hun informatiebehoefte niet goed formuleren en dat de informatiemedewerkers niet goed in staat zijn om intelligence op te leveren. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de verstrekte informatie op de briefings vaak niet geschikt is voor probleemgerichte acties.

In haar onderzoek naar de Intelligence in de opsporing richt de Inspectie zich specifiek op de werkzaamheden die de DRIO verricht in het kader van de opsporing door de districts- en regionale recherche.

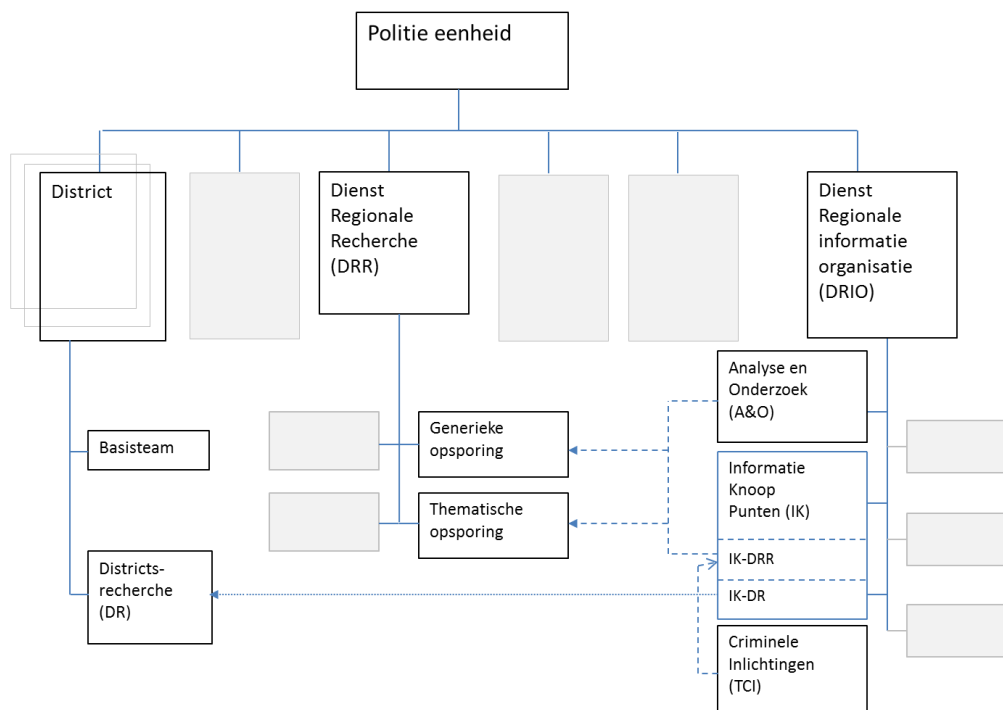
Binnen een DRIO wordt op verschillende manieren door diverse actoren intelligence ontwikkeld ten behoeve van de opsporing:

- Informatiecoördinatie. Dit is het verzamelen, structureren van informatie uit verschillende bronnen, het in samenhang beschouwen, voorzien van duiding en adviseren over handelingsperspectieven. Dit proces wordt binnen de DRIO met name aangeboden door het Informatieknooppunt District (IKD) en het Informatieknooppunt Dienst Regionale Recherche (IK DRR).
- Analyse. Het structureren en interpreteren van zaaksinformatie en het opstellen en onderzoeken van hypothesen en scenario's binnen een onderzoek, leveren zogenoemde zaaksanalyses op. Deze zaaksanalyses vormen operationele- en/of tactische intelligence en worden gebruikt binnen lopende onderzoeken. Om integrale sturing te geven aan veiligheidsvraagstukken worden veiligheidsanalyses opgesteld. Deze analyses kunnen worden gebruikt om de taakuitvoering van de politie, meer probleemgericht vorm te geven. De veiligheids- en zaaksanalyses worden opgesteld door medewerkers van de afdeling Analyse en Onderzoek (A&O).
- Heimelijke inwinning. Dit bestaat uit het verzamelen van gegevens van informanten om relevante inside informatie te verkrijgen over bijvoorbeeld de zwaardere ondermijnende criminaliteit. Deze informatie wordt door het Team Criminele Inlichtingen (TCI) gebruikt om een criminaliteitsbeeld op te bouwen en om tijdens lopende onderzoeken aanwijzingen door te spelen.

In dit onderzoek worden intelligenceproducten gedefinieerd als de uitkomsten van zowel de informatiecoördinatie, de analyse als de heimelijke inwinning.

In figuur 1 is weergegeven welke afdelingen en diensten binnen de politie betrokken zijn bij de vervaardiging en het gebruik van intelligenceproducten.

³ Nationale Politie (2012), Inrichtingsplan Nationale Politie, versie 3.0.



1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode vanaf mei tot en met juli 2018. Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag heeft de Inspectie een documentenstudie (procesbeschrijvingen, voortgangsrapportages en het Inrichtingsplan Nationale Politie) uitgevoerd. Daarnaast heeft de Inspectie in de eenheden Amsterdam, Midden-Nederland, Noord-Nederland en Oost-Brabant interviews gehouden met de volgende medewerkers:

- hoofd A&O;
- hoofd Informatieknooppunten;
- hoofd TCI;
- zaaksanalisten A&O (groepsinterview);
- veiligheidsanalisten A&O (groepsinterview);
- medewerkers IKD DR (groepsinterview);
- informatiecoördinatoren IK DRR (groepsinterview);
- teamleiders recherche districten (groepsinterview);
- teamleiders recherche regionaal (groepsinterview);
- informatieofficier.

Per eenheid heeft de inspectie in tien (groeps)interviews met ca. twintig mensen gesproken. De opbrengsten uit deze interviews zijn per geselecteerde eenheid met het hoofd DRIO besproken om te bezien in hoeverre hij deze herkent. De opbrengsten van de verschillende DRIO's zijn vervolgens verwerkt in één overkoepelend beeld en besproken in het Platform Informatieorganisatie (PIO) waarin de hoofden DRIO van alle eenheden zitting hebben, om te bezien of dit beeld landelijk wordt herkend.



De Inspectie heeft het onderzoek overeenkomstig het 'Protocol voor de werkwijze'⁴ uitgevoerd. Dit houdt onder meer in dat van alle interviews een verslag is gemaakt, dat voor wederhoor aan de geïnterviewde medewerkers is voorgelegd. Deze geverifieerde bevindingen heeft de Inspectie geanalyseerd. De uitkomsten van de analyse zijn vervolgens opgetekend in een conceptrapportage. De bevindingen uit de conceptrapportage zijn voorafgaand aan de vaststelling en de publicatie aan de betrokken organisaties ter verificatie voorgelegd.

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding, de onderzoeksvragen, de afbakening en de onderzoeksaanpak. De volgende twee hoofdstukken gaan in op de bevindingen van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 gaat in op de eerste en tweede deelvraag van het onderzoek en beschrijft het vervaardigen van intelligenceproducten en de afstemming tussen de informatieorganisatie en de recherche en het OM. Daarna beschrijft het hoofdstuk de middelen en de opleidingen die voor de medewerkers van de informatieorganisatie beschikbaar zijn.

Hoofdstuk 3 gaat in op de derde en vierde deelvraag van het onderzoek en beschrijft het benutten van - en waardering voor intelligenceproducten door de recherche en het OM. Vervolgens beschrijft dit hoofdstuk de terugkoppeling op de aangeleverde producten en evaluatie van de informatiecoördinatie. Tot slot wordt aandacht besteed aan de doorontwikkeling van de DRIO's en de opsporing.

⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid (2018), Protocol van de werkwijze.



2

Vervaardigen van intelligenceproducten

2.1 Inleiding

De informatieorganisatie levert intelligenceproducten voor de opsporing. Vooral de informatieknooppunten IKD en IK DRR, de afdeling A&O en het TCI zijn hiervoor verantwoordelijk. In het document "De werking van de informatieorganisatie"⁵ heeft de politie beschreven hoe de intelligenceprocessen verlopen en welke producten deze onderdelen moeten opleveren (zie figuur 1).

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de intelligenceprocessen volgens het werkingsdocument en in de praktijk verlopen en welke producten hierbij worden opgeleverd. Vervolgens komt aan de orde welke technische en personele middelen en opleidingen hiervoor beschikbaar zijn. Tot slot worden de bevindingen geanalyseerd.

2.2 Intelligenceprocessen

2.2.1 Informatieknooppunten

Werkingsdocument

Medewerkers van de informatieorganisatie leveren intelligence voor de taakuitvoering. Met de inrichting van de informatieknooppunten in nabijheid van de basisteams, districten en de diensten wordt de verbinding met de verschillende onderdelen gelegd. Het idee achter deze inrichting van de informatieknooppunten is om de informatieorganisatie lokaal te verankeren. De DRR verricht onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden, delicten met een hoge impact en onderzoeken op geprioriteerde thema's, zoals milieu, fraude, zeden, kinderporno en mensenhandel. Daarnaast verricht de DRR onderzoeken naar criminele activiteiten die aan terrorisme gelieerd kunnen worden. Bij ernstige delicten, zoals een levensdelict of gijzeling, wordt vanuit de DRR een zogenoemd Team Grootschalige Opsporing (TGO) opgestart⁶. Met een TGO wordt een team van rechercheurs samengesteld om het delict te onderzoeken.

⁵ Nationale Politie (2017), De werking van de informatieorganisatie, versie 1.3.

⁶ Sommige eenheden kiezen voor vaste TGO teams.



Het IK DRR voorziet de DRR van informatieproducten voor de weging, voorbereiding en sturing van de verschillende onderzoeken. De producten die het IK DRR hiertoe volgens het werkingsdocument oplevert, zijn preweegdocumenten en eenvoudige analyses. Daarnaast heeft het IK DRR als taak om de informatiecoördinatie in grote opsporingsonderzoeken van de DRR te verzorgen.

Een preweegdocument geeft een eerste schets van een potentiële zaak. Een informatieofficier ziet erop toe dat het preweegdocument kwalitatief op orde is voordat het voor een stuurploeg⁷ wordt geagendeerd. Op basis van deze schets beslist een lokale of regionale stuurploeg vervolgens of een zaak wordt opgepakt. Als een preweegdocument voor de stuurploeg onvoldoende informatie bevat om op te beslissen, wordt een informatierapport opgesteld.

De districtsrecherche (DR) is – in samenwerking met de opsporing in de basisteams – verantwoordelijk voor de (probleemgerichte) aanpak van veelvoorkomende criminaliteit en criminaliteit met een hoge impact.

Het IKD voorziet de DR van informatieproducten voor de weging, voorbereiding en sturing van handhaving en opsporing. De producten die het IKD hiertoe ten behoeve van de opsporing oplevert, zijn volgens het werkingsdocument preweegdocumenten en eenvoudige analyses.

Praktijk

Medewerkers van het IK DRR zijn lokaal bij de regionale recherche gehuisvest. Deze medewerkers zien nieuwe zaken bij de recherche binnenkomen. Na overleg met de informatieofficier die aangeeft welke zaken prioriteit hebben en de recherche die aangeeft hoeveel opsporingscapaciteit beschikbaar is, stellen de medewerkers van het IK DRR van de geselecteerde potentiële zaken preweegdocumenten of informatierapporten op.

Tijdens een opsporingsonderzoek verzamelen en structureren medewerkers van het IK DRR informatie. Door deze informatie in samenhang te beschouwen en van duiding te voorzien, geven zij antwoord op vragen van de recherche over bijvoorbeeld panden, delicten of individuen.

De IK DRR heeft ook de specifieke taak om de informatiecoördinatie in een TGO vorm te geven. Dit wordt door een zogenoemde informatiecoördinator (IC) uitgevoerd. Deze IC maakt, samen met een zaakofficier en de teamleider van het onderzoek, deel uit van de vaste kern leidinggevenden van een TGO. Eventuele informatievragen van de vaste kern leidinggevenden zet deze coördinator uit bij de medewerkers van de IK DRR of A&O. De antwoorden op deze vragen worden meestal via de IC ook weer teruggegeven.

Medewerkers van het IKD zijn lokaal bij de districtsrecherche gehuisvest en zien – evenals de medewerkers van het IK DRR – nieuwe zaken bij de recherche binnenkomen. De werkwijze van de medewerkers IKD komt in grote lijnen overeen met de werkwijze van de medewerkers van het IK DRR.

⁷ De inrichting en werking van een stuurploeg is divers en wordt in het onderzoek "Selectie en Toewijzing" van de Inspectie Justitie en Veiligheid beschreven.



2.2.2 Afdeling A&O

Werkingsdocument

De afdeling A&O benoemt de samenhang tussen verschillende aspecten van veiligheidsproblemen en geeft inzicht in en duidt de context van het probleem, ter ondersteuning van de besluitvorming binnen de politie. De afdeling is hierbij verantwoordelijk voor de kwaliteit van de analyseproducten en voor de verdeling van de analyse-inzet.

De afdeling werkt volgens het werkingsdocument proactief. Informatie vormt de basis van het overzicht over, inzicht in en vooruitzicht van de veiligheidssituatie op lokaal, regionaal en (inter)nationaal niveau. De afdeling heeft als taak om gericht informatie te verzamelen die zij valideert, weegt en combineert met kennis zodat hoogwaardige situationele intelligence kan worden vervaardigd. De afdeling A&O levert op die manier zaaksanalyses en veiligheidsanalyses op.

De zaaksanalyse betreft de ondersteuning van de uitvoering van de opsporing. Het gaat hierbij om:

- het opstellen van hypothesen en scenario's binnen een onderzoek (tactische invalshoek);
- het structureren en interpreteren van de beschikbare zaaksinformatie (operationele invalshoek).

De veiligheidsanalyse betreft de ondersteuning van de sturing op integrale en actuele veiligheidsvraagstukken.

Praktijk

De medewerkers van het IKD en IK DRR geven antwoord op de operationele vragen. Als er meer complexe analysevragen worden gesteld, bijvoorbeeld het herkennen van een patroon in verschillende informatiebronnen, komt een analist in beeld.

De analisten zijn bij de afdeling A&O ondergebracht als zaaks- of veiligheidsanalist. De zaaksanalisten werken binnen een opsporingsonderzoek, waar ze de vergaarde informatie structureren en interpreteren. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen operationele en tactische zaaksanalisten:

- Operationeel analisten werken binnen een onderzoek aan de dominante onderzoekslijn. Hiertoe leest de analist alle informatie en zet dit om in een relatieschema, tijdlijn of ander voor het onderzoek relevant product. Tijdens het onderzoek worden deze producten permanent bijgewerkt, zodat de analist kan adviseren over eventuele onderzoeksrichtingen en kan aangeven welke vragen binnen het onderzoek nog beantwoord moeten worden. Daarbij vormen het relatieschema en de tijdlijn tevens een middel om binnen een onderzoek vragen van rechercheurs te beantwoorden.
- Tactisch analisten werken binnen een onderzoek aan alternatieve scenario's en hypothesen om tunnelvisie te voorkomen. Hiervoor heeft de analist contact met de onderzoeksleider en zorgt op die manier voor tegenspraak binnen een onderzoek.

De capaciteit voor zaaksanalyse wordt door het hoofd A&O verdeeld. Zodra een TGO wordt opgestart, moet conform het raamwerk TGO, operationele en tactische



analysecapaciteit beschikbaar worden gesteld. De resterende capaciteit wordt over onderzoeken van de DR en DRR verdeeld. In de praktijk betekent dit dat de meeste capaciteit naar de TGO's en de DRR gaat en er weinig capaciteit beschikbaar blijft voor de DR. In twee van de vier onderzochte eenheden geven respondenten van de DR zelfs aan geen analyseproducten te ontvangen of hier maanden op te moeten wachten.

De veiligheidsanalisten zijn niet alleen voor de opsporing werkzaam, maar tevens voor bijvoorbeeld de openbare orde. Deze analisten zitten daarom niet op locatie maar zijn gezamenlijk per district of eenheid bij het DRIO gehuisvest. In de praktijk maken deze analisten vooral probleemgerichte analyses. Met deze analyses wordt in kaart gebracht wat de aard en omvang van een specifiek probleem is, welke trends en ontwikkelingen er zichtbaar zijn en wat het effect is van eerdere interventies.

De vragen voor probleemgerichte analyses zijn vaak afkomstig van de eenheid of districten, maar kunnen ook vanuit de basisteams komen. De veiligheidsanalist stemt tijdens een intakegesprek met de opdrachtgever af op welke manier de vraag het best beantwoord kan worden, bijvoorbeeld met publieksenquêtes of interviews.

2.2.3 Team Criminele Inlichtingen

Werkingsdocument

Het TCI maakt gebruik van informanten om inlichtingen te verzamelen op het gebied van zware en/of georganiseerde criminaliteit. Deze inlichtingen worden binnen het team op een aantal criteria gescoord zodat een criminaliteitsbeeld kan worden opgebouwd en criminaliteitsontwikkelingen worden gesignaleerd. Het TCI brengt periodiek verslag uit van het criminaliteitsbeeld.

Omdat het delen van criminele inlichtingen potentieel gevaar voor informanten oplevert, wordt hun identiteit afgeschermd. Daarom mag de identiteit van informanten buiten het TCI en de TCI-officier niet bekend worden. Daarom wordt informatie gedeeld met behulp van zogenoemde netto-verslagen. In deze verslagen wordt niets prijsgegeven over de identiteit van de informanten. Volgens het werkingsdocument kunnen de netto-verslagen in de vorm van een proces-verbaal TCI (PV TCI) of preweegdocument worden opgesteld en via de informatieknooppunten met de recherche worden gedeeld.

Praktijk

Het criminaliteitsbeeld⁸ wordt opgebouwd door analisten. Om ervoor te zorgen dat dit beeld niet teveel achterloopt, is dagelijks analysecapaciteit nodig. Hiertoe zijn analisten van de afdeling A&O langdurig bij het TCI gedetacheerd.

Het TCI stelt informatie via de informatieknooppunten beschikbaar aan de recherche. Dit gebeurt meestal in de vorm van een PV TCI en een enkele keer in de vorm van een preweegdocument. Omdat het TCI voornamelijk informatie over zware criminaliteit inwint, gaat deze informatie vooral via het IK DRR naar de DRR. Binnen het informatieknooppunt wordt deze informatie verrijkt. Het IK DRR kan besluiten om op basis van de aangeleverde informatie alsnog een preweegdocument op te stellen.

⁸ In de praktijk worden verschillende namen gehanteerd. Conform het werkingsdocument wordt in dit rapport de term criminaliteitsbeeld gebruikt.



Tijdens lopende onderzoeken kan de recherche, via het informatieknooppunt, aanvullende informatie opvragen. Als aanvullende informatie beschikbaar is, wordt dat met een PV TCI gedeeld. Als deze informatie echter niet aanwezig is, weegt de TCI-officier af of voor het binnenhalen van nieuwe informatie gebruik wordt gemaakt van de informanten.

2.3 Toerusting

2.3.1 Technische toerusting

De medewerkers van de DRIO hebben informatie nodig om intelligenceproducten op te stellen. Deze informatie wordt uit een groot aantal landelijke politiestructuren gehaald. De twee belangrijkste systemen zijn: Summ-IT en de Basisvoorziening Handhaving (BVH). In deze systemen wordt ca. 80% van de politiewerkzaamheden geregistreerd. Medewerkers van de informatieknooppunten hebben daarnaast toegang tot nog een aantal specifieke systemen, waaronder een systeem waarin informatie over mensen in detentie is vastgelegd.

Om de landelijke politiestructuren te bevragen of om verzamelde informatie te analyseren, maken medewerkers van de informatieorganisatie onder andere gebruik van de programma's: Analyst Notebook, Bluespot monitor, Digitale Communicatie Sporen (DCS), Excel, iBase, Mindmanager en Palentir.

De meeste respondenten geven aan geen systemen te missen om hun werkzaamheden uit te voeren. Het verkrijgen van specifieke software voor informatiemedewerkers zoals iBase, kan echter lastig zijn en lang op zich laten wachten.

2.3.2 Personele toerusting

Met de totstandkoming van de Nationale Politie op 1 januari 2013 is direct gestart met de vorming van de basisteams, de districtelijke – en regionale recherche. De vorming van de informatieorganisatie liep daar achteraan. Op 1 januari 2015 is deze nieuwe dienst opgericht.

De informatieorganisatie startte met functievoorgangers. Deze functievoorgangers waren voorheen werkzaam binnen de districten als bijvoorbeeld informatiemedewerker of recherche analist. Eind 2016, met het afronden van de personele reorganisatie, is de bezetting aangevuld met herplaatsingskandidaten. Deze herplaatsingskandidaten hadden over het algemeen geen ervaring met informatiewerk of opsporing. Tijdens het onderzoek, was de bezetting per DRIO:

Dienst Regionale Informatieorganisatie	Formatie	Formatieve bezetting	Bez.%
Noord-Nederland	260	264	102%
Oost-Nederland	457	463	101%
Midden-Nederland	343	296	86%
Noord-Holland	250	247	99%
Amsterdam	473	415	88%
Den Haag	402	417	104%
Rotterdam	405	383	95%



Zeeland-West-Brabant	243	227	93%
Oost-Brabant	199	218	110%
Limburg	204	213	104%
Landelijke eenheid	739	818	111%
Totaal DRIO/DLIO	3.974	3.960	100%

De herplaatsingskandidaten zouden, naar het oordeel van de plaatsingscommissie, in staat moeten zijn om binnen een termijn van twee jaar om-, her- of bijgeschoold te worden voor de aangeboden functie⁹. Het aandeel herplaatsingskandidaten wisselt per DRIO en per afdeling en kan oplopen tot boven de 50% van de bezetting binnen een afdeling.

De Inspectie heeft deels informatie over de leeftijd van medewerkers binnen de DRIO's en het verzuimpercentage. De beschikbare cijfers geven een beeld van een hoge gemiddelde leeftijd van boven de 50 jaar en een hoog verzuimpercentage van boven de 9%.

2.3.3 Opleidingen

De Politieacademie biedt verschillende opleidingen aan voor de medewerkers van de informatieorganisatie, zoals: het Verzamelen en Veredelen van Informatie (VVI), het Structureren van Informatie (SVI) en de Operationele Criminaliteitsanalyse (OCA). Deze opleidingen zijn beperkt beschikbaar en sluiten volgens respondenten slechts ten dele aan op de praktijk.

Door het hoge aantal herplaatsingskandidaten dat bij de informatieorganisatie werd geplaatst, ontstond er een grote opleidingsbehoefte. Deze medewerkers konden door het beperkte aanbod van de Politieacademie nauwelijks worden opgeleid, terwijl dit binnen twee jaar had moeten gebeuren. Daarbij voldeed het curriculum niet aan de behoefte. Het Platform Informatieorganisatie (PIO) heeft besloten om voor de nieuwe medewerkers 'training on the job' vorm te geven. Hiertoe is recent de Intel Academie opgezet. Binnen de Intel Academie zullen verschillende modules worden ontwikkeld, zoals het gebruik van Excel en Mindmanager. De verschillende modules zullen door ervaren collega's worden gegeven. De kwaliteit van de verschillende modules is, zowel didactisch als vakinhoudelijk, niet geborgd.

Naast de opleidingen aan de Politieacademie en de Intel Academie koopt de informatieorganisatie een aantal opleidingen commercieel in. Dat geldt voor de Open Source Intelligence (OSINT) opleiding en de opleiding iBase.

De afgelopen jaren heeft het PIO met de Politieacademie gesproken over het curriculum Intelligence van de academie. Beide partijen waren ontevreden over het aanbod. Er moest budget beschikbaar komen om een nieuw curriculum te ontwikkelen. Dit is begin 2018 beschikbaar gesteld.

⁹ Besluit algemene rechtspositie politie, art 55o, lid 2.



2.4 Analyse en conclusie

2.4.1 Intelligenceprocessen

De informatieorganisatie heeft volgens het werkingsdocument de ambitie om proactief te werken. In de praktijk wordt er echter vooral vraaggestuurd gewerkt:

- De informatieknooppunten geven in de praktijk antwoord op operationele vragen en stellen, na overleg met de informatieofficier en de recherche, preweegdocumenten en informatierapporten op.
- De operationele analisten werken binnen een onderzoek aan de dominante onderzoekslijn en structureren informatie door dit in een relatieschema, tijdslijn of ander relevant product te zetten. Met deze producten kan de analist vragen van rechercheurs beantwoorden.
- Veiligheidsanalisten stellen op verzoek van een eenheid, district of basisteam probleemgerichte analyses op.

De Inspectie concludeert dat de informatieorganisatie de verschillende in het werkingsdocument benoemde producten oplevert. Deze producten worden anders dan bedoeld, voornamelijk reactief opgesteld.

De analisten zijn voornamelijk werkzaam voor TGO's en de DRR. Er is weinig analysecapaciteit beschikbaar voor de districtsrecherche. In twee van de vier onderzochte eenheden geven respondenten van de DR aan geen analyses van de DRIO te ontvangen of hier maanden op te moeten wachten.

Omdat er weinig analysecapaciteit beschikbaar is voor de DR, voeren medewerkers binnen deze organisatie zelf analyses uit. Dit gaat ten koste van de beschikbare researchcapaciteit.

De Inspectie concludeert dat de beperkte analysecapaciteit die voor de DR beschikbaar is, ten koste gaat van de beschikbare researchcapaciteit.

2.4.2 Toerusting

Medewerkers van de informatieorganisatie geven aan dat zij op dit moment in technisch opzicht voldoende toegerust zijn voor hun werk en dat de informatiesystemen toereikend zijn voor het opstellen van intelligenceproducten.

De Inspectie concludeert dat de technische toerusting voor de medewerkers van de informatieorganisatie voldoet.

Herplaatsingskandidaten vormen een belangrijk bestanddeel van de informatieorganisatie. Voor hen zijn weinig opleidingsplaatsen aan de Politieacademie beschikbaar en voldoet het curriculum niet aan de behoefte in de praktijk. Hierdoor zijn de herplaatsingskandidaten niet binnen de gestelde termijn van twee jaar voor hun functie opgeleid. Pas begin 2018 is budget beschikbaar gesteld om het curriculum Intelligence aan te passen.



Om de nieuwe medewerkers de basisvaardigheden bij te brengen, zijn de DRIO's recent gestart met de Intel Academie. In deze academie zullen de medewerkers door ervaren collega's worden opgeleid. Dit gaat ten koste van de beschikbare capaciteit. Daarbij is de kwaliteit van de verschillende modules niet geborgd.

Voor zaaks- en veiligheidsanalisten zijn intern nauwelijks geschikte opleidingen beschikbaar.

De Inspectie concludeert dat een belangrijk deel van het personeel binnen de informatieorganisatie niet voor de functie is opgeleid. Daarbij constateert de Inspectie dat het huidige opleidingsaanbod niet voldoet voor medewerkers van de informatieorganisatie.



3

Benutting van en waardering voor intelligenceproducten en ontwikkelingen

3.1 Inleiding

De derde vraag die de Inspectie in dit onderzoek heeft gesteld is in hoeverre de vervaardigde intelligenceproducten bruikbaar zijn voor de opsporing en of ze hiervoor worden benut. Een product wordt alleen benut als het bruikbaar is. Om die reden wordt het onderscheid binnen dit hoofdstuk losgelaten en zal in het vervolg gesproken worden over de benutting van en waardering voor de producten door de recherche en het OM.

De Inspectie onderscheidt hierbij de volgende intelligenceproducten:

- Producten die initiërend zijn voor nieuw onderzoek.
- Producten die tijdens een onderzoek worden opgeleverd.
- Het criminaliteitsbeeld.

In dit hoofdstuk zal allereerst per intelligenceproduct ingegaan worden op de benutting van de intelligenceproducten door de recherche en het OM. Daarna komt de terugkoppeling en evaluatie van deze organisaties aan de informatieorganisatie aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met de ontwikkeltrajecten die nu lopen bij de informatieorganisatie en bij de opsporing.

3.2 Benutting van de intelligenceproducten

3.2.1 Initiërend

Verschillende intelligenceproducten vormen potentieel de start voor een nieuw opsporingsonderzoek: het preweegdocument, het informatierapport, de probleemgerichte analyse en het PV TCI. Het preweegdocument en het informatierapport wordt door medewerkers van de informatieknooppunten en een enkele keer door medewerkers van het TCI opgesteld. De waardering van respondenten voor deze producten is wisselend en afhankelijk van:

- de doorlooptijd. Een preweegdocument of informatierapport wordt besproken in een lokale of regionale stuurploeg die eens per maand bijeen komt. Als er in de stuurploeg aanvullende vragen worden gesteld en het document opnieuw wordt geagendeerd, neemt de doorlooptijd snel toe. Dat heeft consequenties voor de actualiteit van de gebruikte informatie.



- de achtergrond van de informatiemedewerkers. Volgens rechercheurs leveren medewerkers met een opsporingsachtergrond kwalitatief betere producten op.

Probleemgerichte analyses worden door veiligheidsanalisten opgesteld. In de praktijk worden deze analyses in beperkte mate benut. Respondenten schatten dat binnen de DR meer dan 95% en binnen de DRR circa 75% van de onderzoeken gericht is op incidenten en minder dan 5% en circa 25% bij respectievelijk de DR en DRR gebaseerd op probleemgerichte analyses. De probleemanalyses hebben, volgens rechercheurs, een hoog abstractieniveau en bevatten weinig bruikbare informatie. Veiligheidsanalisten geven zelf aan weinig zicht te hebben op de mate waarin de probleemanalyses door de recherche worden benut.

Het PV TCI wordt door medewerkers van de recherche positief beoordeeld. Een nadeel van dit product is echter, door de manier waarop de informatie wordt verzameld, dat er bij het TCI geen aanvullende informatie opgevraagd kan worden. Binnen het informatieknooppunt wordt het PV TCI waar mogelijk verder verrijkt.

De beschikbare researchcapaciteit is volgens respondenten bepalend voor het aantal initiële zaken dat bij de stuurgroep wordt aangeleverd. Door beperkt beschikbare capaciteit bij de recherche, is het aantal opgestelde preweegdocumenten, informatierapporten en probleemanalyses beperkt.

De capaciteitsinzet bij de recherche wordt voornamelijk bepaald door incidenten. Voor de meeste incidenten worden geen preweegdocumenten of informatierapporten opgesteld. In die gevallen wordt bij de selectie van incident onderzoeken slechts beperkt gebruik gemaakt van intelligence.

3.2.2 Producten tijdens onderzoek

Tijdens een onderzoek stelt de recherche, al dan niet via de informatiecoördinator, vragen aan medewerkers van de informatieknooppunten. De waardering van de medewerkers van de recherche voor de aangeleverde producten loopt uiteen van "de informatieorganisatie levert niets bruikbaar op, daarom zoek ik zelf naar informatie" en "de producten zijn bruikbaar, omdat we er zelf om hebben gevraagd", tot "soms verrassen de aangeleverde producten me en leveren ze nieuwe inzichten op".

Dat deze waardering zo uiteen loopt hangt samen met:

- De kwaliteit van de in de systemen opgeslagen informatie;
- Wisselende kwaliteit van de informatiemedewerkers (zie paragraaf 2.3.2 en 2.3.3).
- Toegang tot informatie. Met de implementatie van de basisvoorziening informatievoorziening (BVI-IB) kunnen rechercheurs veel informatie zelf opvragen. De informatieorganisatie kan niet meer volstaan met het aanleveren van informatie, maar zal tevens duiding moeten geven.
- Vraagarticulatie. De medewerkers van de informatieknooppunten hebben toegang tot veel informatie. Dat vereist dat rechercheurs gerichte vragen stellen. Een vraag als: "een overzicht van alle criminaliteit die zich in een specifieke wijk heeft voorgedaan" of "een volledig overzicht van persoon X" leidt al snel tot grote hoeveelheden informatie, die veel tijd kost om te



verzamelen en uiteindelijk binnen het opsporingsproces nauwelijks bruikbaar blijkt te zijn.

De recherche kan, al dan niet via de informatieknooppunten, een beroep doen op analysecapaciteit van de afdeling A&O. In de praktijk is deze capaciteit vooral beschikbaar voor TGO's, de DRR en in mindere mate voor de DR (zie paragraaf 2.2.2). Dat verschil is tevens zichtbaar in de waardering van de respondenten voor de opgeleverde producten en de benutting ervan.

Medewerkers van de districtsrecherche geven aan terughoudend te zijn in het aanvragen van analysecapaciteit. In twee van de vier onderzochte eenheden gaven zij aan dat er vaak zelfs geen capaciteit wordt toegekend. Als dat onverhoopt toch gebeurt, laten de analyseproducten maandenlang op zich wachten. In de andere twee eenheden zijn ze hier positiever over. Er is af en toe analysecapaciteit beschikbaar. De kwaliteit van de aangeleverde producten is echter afhankelijk van de analist.

Respondenten van de regionale recherche hebben over het algemeen beschikking over analysecapaciteit en zijn positiever over de door de informatieorganisatie aangeleverde producten. Zij zijn met name te spreken over de producten die door operationeel analisten worden opgeleverd. Die producten zijn meer concreet en daardoor in het onderzoeksproces eenvoudiger toepasbaar dan de producten van een tactisch analist. De producten van een tactisch analist zijn bedoeld om tunnelvisie te voorkomen en worden vooral voor de onderzoeksleider opgesteld.

De Inspectie constateert dat de waardering voor de intelligenceproducten tevens afhankelijk is van de manier waarop de samenwerking tussen een DRIO en recherche is vormgegeven. Intelligence kan, door te bepalen welke te volgen tactiek efficiënt is, richting geven aan een onderzoek. Binnen de meeste rechercheonderdelen wordt hier nadrukkelijk om gevraagd en dankbaar gebruik van gemaakt. Enkele rechercheonderdelen vinden dat de informatieorganisatie alleen datgene moet aanleveren waarom gevraagd is en accepteren de proactieve en richtinggevende rol van de DRIO niet. Dit leidt tot spanningen tussen de recherche en informatieorganisatie en een lagere waardering voor en benutting van de aangeleverde producten.

3.2.3 Criminaliteitsbeeld

Het criminaliteitsbeeld maakt inzichtelijk welke criminele groepen er in een politie-eenheid zijn, hoe die groepen zijn opgebouwd en met welke vormen van criminaliteit zij zich bezighouden. Het criminaliteitsbeeld maakt de problematiek in een eenheid goed inzichtelijk en kan op verschillende momenten in het opsporingsproces gebruikt worden. Op basis van het beeld kan een keuze worden gemaakt voor de zaken die het meeste effect sorteren in de aanpak van de criminele groepen. Ook tijdens het onderzoek kan het worden gebruikt om de tactiek in een onderzoek te bepalen.

Nagenoeg alle respondenten zijn positief over het criminaliteitsbeeld. Desondanks wordt het beeld in de onderzochte eenheden in beperkte mate benut om een selectie van potentiële zaken te maken.



3.3 Terugkoppeling en evaluatie

De informatieorganisatie is op 1 januari 2015 gestart en bestaat bijna vier jaar. Om de kwaliteit van de intelligenceproducten te verhogen is het van belang dat afnemers ook een terugkoppeling op deze producten geven. Om vast te stellen of de werking van de informatieorganisatie verloopt zoals oorspronkelijk beoogd, is een evaluatie van de organisatie en het informatieproces noodzakelijk.

Medewerkers van de informatieknooppunten en de zaaksanalisten zijn meestal gehuisvest bij de recherche en krijgen vooral ter plaatse feedback op de geleverde producten. De reacties zijn vaak per product en individueel. Een enkele keer wordt terugkoppeling gegeven aan het hoofd informatieknooppunten of het hoofd A&O. Informatiemedewerkers gaan ervan uit dat als er geen commentaar wordt geleverd op een product, dit naar tevredenheid is opgesteld.

De informatieofficier bewaakt de kwaliteit van de producten die voor de stuurgroep zijn bestemd. Voordat deze worden verstuurd, geeft de officier commentaar op de individuele producten, zodat de opstellers dit voor aanbidding aan de stuurgroep kunnen verwerken.

Veiligheidsanalisten krijgen slechts in beperkte mate een terugkoppeling van de informatieofficier en de recherche. Dat heeft verschillende redenen:

- De veiligheidsanalist is niet bij de recherche gehuisvest en heeft daardoor minder contact met rechercheurs.
- De veiligheidsanalist stelt ook voor openbare orde en handhaving analyses op. Die analyses vallen buiten de verantwoordelijkheid van de informatieofficier.

Zowel de medewerkers van de informatieknooppunten als de zaaksanalisten zijn rechtstreeks betrokken bij opsporingsonderzoeken en krijgen daardoor direct mee op welke manier de opgeleverde producten door de recherche worden gebruikt. Dit geldt niet voor de probleemgerichte analyses die door veiligheidsanalisten worden opgesteld. De opvolging van deze analyses is voor hen, ondanks doorvragen bij de recherche, niet altijd zichtbaar.

Een evaluatie van de bijdrage van de informatieorganisatie aan het opsporingsproces en de samenwerking met de recherche heeft nog niet plaatsgevonden. Verschillende respondenten geven aan dat het goed zou zijn om dit uit te voeren. Daarbij is het van belang dat de recherche inzicht krijgt in de (on)mogelijkheden van de informatieorganisatie.

3.4 Ontwikkeling

3.4.1 Doorontwikkeling informatieorganisatie

In 2011 en 2012 is de blauwdruk voor de informatieorganisatie opgesteld¹⁰. Sinds die tijd zijn er verschillende externe ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op de werking van de informatieorganisatie:

¹⁰ Ministerie Veiligheid en Justitie (2012), Inrichtingsplan Nationale Politie, versie 3.0.



- Met de implementatie van BVI-IB zijn rechercheurs zelf in staat snel informatie na te trekken. Om vanuit de informatieorganisatie meerwaarde te leveren voor de recherche, zal er volgens respondenten een verschuiving in werkzaamheden moeten optreden. Dit betekent dat medewerkers van de informatieknooppunten eenvoudige analyses moeten opstellen en medewerkers van A&O meer complexe analyses. Daarvoor zijn volgens verschillende leidinggevendenden binnen de DRIO beter gekwalificeerde medewerkers nodig.
- De hoeveelheid data in opsporingsonderzoeken is enorm toegenomen. Zo levert het uitlezen van een telefoon steeds meer informatie op en is het gebruik van social media gestegen. Om deze grote hoeveelheid data te analyseren, zal de DRIO anders gekwalificeerde medewerkers beschikbaar moeten hebben. Binnen verschillende eenheden is hiermee al voorzichtig gestart.

Ondertussen zijn de DRIO's zich ook separaat aan het ontwikkelen om de kwaliteit van de producten en de aansluiting met de recherche te verbeteren:

- Zo is binnen de DRIO Noord-Nederland, met de komst van zij-instromers, een ontwikkeling ingezet om het criminaliteitsbeeld met andere bronnen uit te breiden, zodat realtime een overzicht van gecombineerde data kan worden gegenereerd en proactief analyses kunnen worden opgesteld die leidend zijn voor de interventie. In de toekomst kunnen dan tevens uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van die interventie. Respondenten van zowel de recherche als het OM in Noord-Nederland staan positief tegenover deze ontwikkeling.
- Binnen de eenheid Amsterdam is gekozen voor een structuur waarbij de werkvoorbereiding voor onderzoeken door informatiemedewerkers samen met rechercheurs wordt vormgegeven. Deze werkvoorbereiding behelst met name het opstellen van preweegdocumenten en concrete projectvoorstellen. Volgens respondenten zorgt deze samenwerking ervoor dat de producten beter bruikbaar zijn voor de recherche. Door de betrokkenheid van rechercheurs bij de werkvoorbereiding ontstaat een potentieel risico dat de werkvoorbereiding wordt ingezet om zelfstandig eigen onderzoeken uit te voeren.

3.4.2 Ontwikkeling opsporing

De Minister heeft de politie opdracht gegeven om in te zetten op het verhogen van de kwaliteit van de opsporing¹¹. In de contourennota¹² beschrijft de politie enkele voorbeelden van veranderingen in de criminaliteit en opsporing en welke concrete maatregelen genomen moeten worden om de kwaliteit van de opsporing te verhogen.

De politie stelt in de nota dat de hoeveelheid data in een onderzoek toeneemt. Dit vraagt om een heroriëntatie van de informatieverwerking en het gebruik hiervan binnen de opsporing. De contourennota geeft als voorbeeld dat enkele rechercheurs met speciale software én het laden van onderzoeken op één server nu honderd onderzoeken bijeen kunnen brengen en analyseren.

De concrete maatregelen die in de contourennota worden beschreven om de kwaliteit van de opsporing te vergroten, zijn gericht op het uitbouwen van en het

¹¹ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015), Herijkingsnota Vorming Nationale Politie.

¹² Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015), Contourennota versterking opsporing.



verder inhoud geven aan betekenisvol interveniëren, het beter toerusten van de leidinggevendenden, het adaptief maken van informatievoorziening en inbreng van specialismen om het kwantiteitsprobleem aan te pakken. Met de laatste maatregel worden vacatures, waaronder vacatures voor intelligencemedewerkers, door zij-instromers gevuld.

In zijn brief van 12 maart 2018 over de Versterking opsporing¹³, schrijft de Minister dat:

"... (recherche)capaciteit, hoewel altijd nuttig, niet de enige en ook geen voldoende oplossing is om de effectiviteit van de opsporing te vergroten. Een toekomstbestendige, betekenisvolle opsporing vraagt ook andere manieren van werken: meer samenwerking met partners (van bijzondere opsporingsdiensten tot burgers), meer IV- en intelligence gedreven en minder administratief belast."

Ondanks de erkenning van intelligence in het opsporingsproces, wordt er noch in de contourennota noch in de brief ingegaan op de rol van de informatieorganisatie bij het versterken van de opsporing. Dat is een gemiste kans om de samenwerking tussen de recherche en de informatieorganisatie in samenhang te verbeteren.

3.5 Analyse en conclusie

3.5.1 Benutting van de intelligenceproducten

Intelligence biedt de politie de mogelijkheid om de capaciteit in te zetten op die zaken die er volgens de politie en het OM het meest toe doen, in te schatten of zaken kansrijk in de opsporing zijn en te bepalen welke tactiek hierbij het best gevolgd kan worden. Bij de selectie van zaken wordt echter in beperkte mate gebruik gemaakt van intelligence.

De Inspectie concludeert dat bij de selectie van incidenten intelligence beperkt wordt benut.

De recherche is voornamelijk bezig met het onderzoek naar incidenten. Voor de DR is dat circa 95% en van de DRR 75% van het totaal aantal onderzoeken. De resterende capaciteit bepaalt het aantal initiële zaken dat bij de stuurpleg wordt aangeleverd. Hierdoor is er weinig ruimte voor probleemgericht onderzoek.

Daarbij wordt de kwaliteit van de aangeleverde intelligenceproducten volgens rechercheurs bepaald door de doorlooptijd en de kwaliteit van de betrokken medewerkers. Daarbij zijn de probleemgerichte analyses volgens hen hoog abstract en weinig informatief.

De Inspectie concludeert dat de probleemgerichte opsporing in beperkte mate van de grond komt.

¹³ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2018), Brief aan de Tweede Kamer over de versterking van de opsporing in het kader van het Programma Toekomstbestendige Opsporing en Vervolg.



De kwaliteit van de opgeleverde producten wordt bepaald door de kwaliteit van de informatiemedewerkers en de vraagarticulatie van de recherchemedewerkers. Doordat de recherche zelf toegang heeft tot informatie neemt daarbij de verwachting van de aangeleverde intelligenceproducten toe.

De DRR is over het algemeen tevreden met de analyseproducten die tijdens het onderzoeksproces worden opgeleverd. Dit geldt met name ten aanzien van de operationele analyses. De analyseproducten worden tijdens het onderzoek benut. Voor de DR is weinig analysecapaciteit beschikbaar. Hierdoor ontvangt deze organisatie weinig tot geen analyseproducten.

Het gebruik van intelligenceproducten tijdens het onderzoek hangt tevens af van de mate waarin de recherche openstaat voor proactieve en sturende intelligence.

De Inspectie concludeert dat gevraagde intelligenceproducten tijdens een onderzoek door de recherche wisselend worden gewaardeerd en benut. Hierbij constateert de Inspectie dat de recherche niet altijd open staat voor proactieve en sturende intelligence.

Op basis van het criminaliteitsbeeld kunnen keuzes worden gemaakt voor de zaken die het meeste effect sorteren. Binnen de onderzochte eenheden wordt hier beperkt gebruik van gemaakt.

De Inspectie concludeert dat het criminaliteitsbeeld nog in beperkte mate wordt benut om die zaken te selecteren die het meeste effect sorteren.

3.5.2 Terugkoppeling en evaluatie

Er wordt vanuit de recherche en het OM terugkoppeling gegeven op de verschillende producten. Deze terugkoppeling is vooral per product en individueel. Daarbij is het gebruik van de producten door de medewerkers die bij de recherche zijn gehuisvest, goed te volgen. Dit geldt in mindere mate voor de veiligheidsanalisten.

Er is geen structurele dialoog tussen het OM, de recherche en de DRIO over de kwaliteit van de aangeleverde producten en de wederzijdse verwachtingen. Verder is er geen evaluatie uitgevoerd naar de bijdrage van de informatieorganisatie aan het opsporingsproces.

De Inspectie concludeert dat er terugkoppeling wordt gegeven op de producten. Een structurele dialoog over de wederzijdse verwachtingen vindt niet plaats en een evaluatie van de bijdrage van de informatieorganisatie is nog niet uitgevoerd.

3.5.3 Ontwikkeling

Door verschillende externe ontwikkelingen, zoals de implementatie van BVI-IB en de beschikbaarheid van grote hoeveelheden data, moeten de DRIO's zich doorontwikkelen. Bij deze doorontwikkeling ontbreekt een structurele dialoog over de wederzijdse verwachtingen of een evaluatie van de bijdrage aan het opsporingsproces.



De recherche is zich binnen het project versterking opsporing verder aan het versterken. Binnen het project staat niet beschreven welke rol hierbij voor de informatieorganisatie is weggelegd.

De Inspectie ziet als risico dat de doorontwikkeling van de DRIO's en de ontwikkeling van de recherche niet op elkaar aansluiten.



I

Bijlage Afkortingen

A&O	Analyse en Onderzoek
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVI-IB	Basisvoorziening Informatie – Integraal Bevragen
DCS	Digitale Communicatie Sporen
DLIO	Dienst Landelijke Informatie Organisatie
DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie
DR	Districtsrecherche
DRR	Dienst Regionale Recherche
IC	Informatiecoördinator
IKD	Informatieknooppunt District
IK DRR	Informatieknooppunt Dienst Regionale Recherche
OCA	Operationele Criminaliteitsanalyse
OM	Openbaar Ministerie
OSINT	Open Source Intelligence
PIO	Platform Informatieorganisatie
PV	Proces Verbaal
RIBO	Regionaal Intelligence Beeld Ondernijning
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
SVI	Structureren van Informatie



TCI	Team Criminele Inlichtingen
TGO	Team Grootschalige Opsporing
WVO	Werkvoorbereiding
VVI	Verzamelen en veredelen van Informatie



Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

December 2018

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*