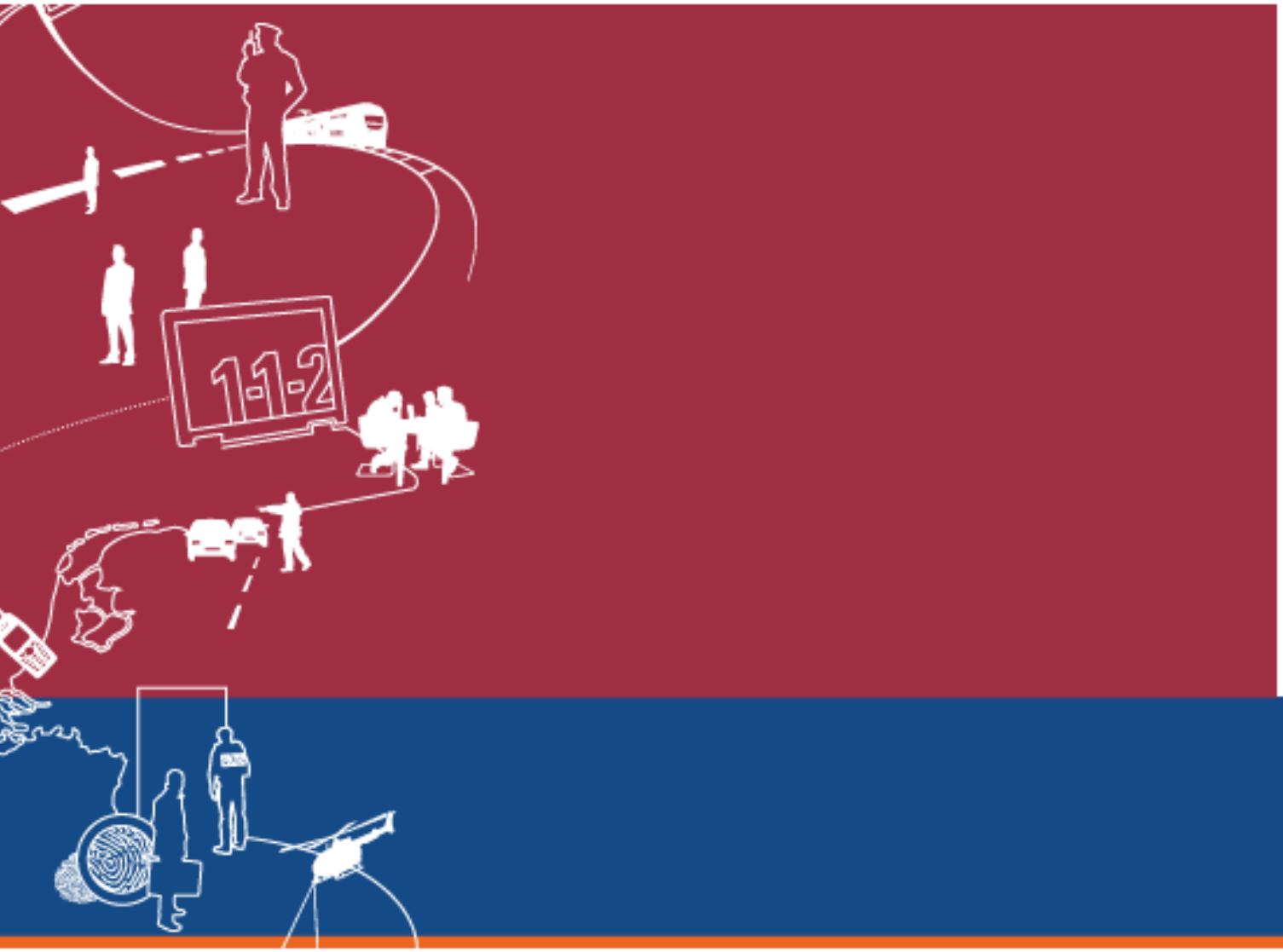


KLPD-Dienst IPOL

Netwerken op de stromen

werkdocument

juni 2010

POLITIE
Korps landelijke politiediensten

Netwerken op de stromen

werkdocument

juni 2010

Uitgave:
Dienst IPOL
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer

De Dienst IPOL
is een onderdeel van het Korps landelijke politiediensten

Zoetermeer, juli 2010

IPOL nummer 14/2009

Netwerken op de stromen

Werkdocument juni 2010

Rudie Neve

Inhoud

Voorwoord

Grote verhalen met weinig betekenis of kleine verhalen met grote betekenis?

Hans Vissers, lid van het managementteam Rotterdam-Rijnmond, maakte deel uit van de groep politiefunctionarissen en wetenschappers die *Politie in Ontwikkeling* hebben geschreven. Hans Vissers mengde zich hartstochtelijk in de discussies, luisterde aandachtig en maakte verschillende keren deze ontnuchterende opmerking: 'okay, maar hoe vertel ik dit maandag aan mijn dienders'. Een hartenkreet van een praktijkman die bezig is met de praktijk en op zoek is naar vernieuwingen in de praktijk.

Zijn wij met al ons gepraat en geschrijf, onze bijeenkomsten, seminars, workshops en lessituaties over politie nog wel met het politievak bezig? Dat lijkt een wat vreemde opmerking. Het gaat toch allemaal over politie? Ja, dat is waar maar ik heb de afgelopen jaren steeds meer interesse gekregen voor wat ik 'grote verhalen met weinig betekenis' noem. In mijn VU-oratie *Bringing the police back in. Notes on the lost&found character op the police in police research* betoog ik dat het vak, datgene wat de politie 24/7 doet in de orde- en rechtshandhaving en hulpverlening, ondergesneeuwd is geraakt in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat wordt gedomineerd door bestuurskundigen, en aansluitend bedrijfskundigen (Hoogenboom, 2009). Dit is nuttig en in een aantal opzichten noodzakelijk, maar de grote aandacht voor gezag en beheer, politiek-bestuurlijke processen en zeker bedrijfseconomische processen heeft er toe geleid dat wat de politie 24/7 doet uit het zicht is verdwenen in het wetenschappelijk onderzoek. Natuurlijk is dit een karikatuur, ja er vindt ook onderzoek plaats naar wat de politie doet, maar ik vind tegelijkertijd dat er te veel 'grote verhalen' worden verteld.

Deze bundel is van belang omdat een van die grote verhalen van de afgelopen jaren, de 'nodale orientatie' centraal staat. Waarin 'grote verhalen' veelal blijven steken is wat in het schaken en dammen de herhaling van zetten wordt genoemd. Veel 'nodale' verhalen komen niet verder dan opnieuw opschrijven, enigszins herschikken en omstandig citeren van een klein incestueus wereldje van 'vernieuwers': Castells, Shearing, Wood, Boutellier e.a. 'Grote verhalen' hebben iets vrijblijvends en daardoor zijn 'grote verhalen' onschadelijk: omdat niemand precies weet waar het om gaat en iedereen zijn versie en interpretatie van de werkelijkheid heeft. Wie schrijft die blijft. De taal die wordt gebezigd heeft iets magisch door multi interpreteerbaarheid. Ook het feit dat onderzoekers van naam en faam betrokken zijn versterkt de legitimiteit van het verhaal.

In deze bundel wordt deels het 'grote verhaal' over nodaal verteld, maar het vernieuwende zit in de bespreking van de politiepraktijk. Wat betekent het concept voor transport security bijvoorbeeld, of voor de financiering van terrorisme. Wie zijn maandag partners van de politie om informatie uit te wisselen, of om controleacties mee af te stemmen, of te integreren in een strafrechtelijk onderzoek? We dienen meer kleine concrete empirische politieverhalen te construeren die een grote betekenis hebben. In deze bundel vindt u daar een aanzet toe en daarin schuilt de meerwaarde. Al vind ik tegelijkertijd dat er nog veel meer dient te worden gedaan om Hans Vissers vraag te beantwoorden.

Proactivering: goed doordenken, structureel begrenzen

De verschillende nieuwe concepten als 'tegenhouden', 'programmasturing', 'nodale orientatie' en 'adviseren en signaleren' zijn ieder voor zich – en vaak in combinatie – voorbeelden van een politiesysteem dat zich op onderdelen in een overgangsfase bevindt. Kenwoorden voor het bestaande politiemodel zijn incidentgedreven, ad hoc, reactief en directe interventie. Rechtshandhaving is per definitie een reactie op regelschendingen door burgers, organisaties en criminele

groeperingen. Kern is dat naar het verleden wordt gekeken. De nieuwe concepten breken op onderdelen met het bestaande omdat wordt geïnvesteerd in nieuwe informatierelaties vooraf met meer publieke en private organisaties. Kern is dat naar de toekomst wordt gekeken. Hierdoor wordt de informatiepositie breder en rijker, waardoor meer gericht kan worden gecontroleerd en beter gefundeerde keuzes kunnen worden gemaakt om schaarse capaciteit in te zetten. Ik ben weleens een avond meegegaan met ANPR-acties in Rotterdam welke een concreet voorbeeld vormen van multidisciplinaire controles op basis van informatiesystemen die worden gekoppeld. Binnen een fractie van een seconde wordt een kenteken geanalyseerd en wordt de opvolg-organisatie geactiveerd indien sprake is van een 'hit' (openstaande boete, belastingschuld etc.). Dit is een concreet voorbeeld van proactivering en gerichte interventies. Dezelfde proactivering zien we ook in de controlestrategieën van de Verkeersdienst van het KLPD of controles op het water. In plaats van 'doelloos' rijden of varen wordt nu meer op basis van risicoanalyses vooraf, op basis van meer informatiebronnen, gerichter gecontroleerd.

De overgang van het meer naar de toekomst kijken betekent dat politiek en juridisch goed doordacht moet worden wat de (on)mogelijkheden en begrenzingen zijn van deze proactivering. In de huidige situatie spelen basisbeginselen van de rechtsstaat als proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol. Een fundamenteel uitgangspunt van de rechtsstaat is vanouds de scheiding tussen het werk van opsporingsdiensten en van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De gedachte daarachter is dat informatie van inlichtingendiensten, die is ingewonnen onder een ander wettelijk regime en voor andere doeleinden, niet zonder meer ingebracht mag worden in het politiële en justitiële kanaal wegens de ingrijpende rechtsgevolgen en de mogelijke aantasting van vrijheden van burgers. Op de achtergrond van de verschillende nieuwe politiestrategieën speelt deze vraag in meer of mindere mate en dient dus geadresseerd te worden. Executieve bevoegdheden komen terecht alleen toe aan de politie en justitie, die pas in actie mogen komen als er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan strafbare feiten. Zij zullen, uiteindelijk ter beoordeling van de rechter, opsporingsmiddelen kunnen inzetten teneinde zorgvuldig de elementen van een strafbaar feit te kunnen bewijzen. Zij beoordelen daarbij feiten en omstandigheden uit het verleden als mogelijke elementen van bewijs van een gepleegd strafbaar feit (Van Hulst, 2005).

In de internationale literatuur over multidisciplinaire samenwerking wordt geleidelijk meer aandacht besteed aan de juridische basis hiervoor en ook de kwaliteit van rechtsstatelijke controle daarop. In Nederland verdient dit m.i. ook meer aandacht.

Realisme en dwang

Wat ik ook interessant vind in deze bundel is de doorbreking van een deel van de naïviteit in de 'nodale' literatuur. In de horizontale veiligheidsnetwerken is het lang niet altijd pais en vree tussen 'partners', ondanks het politiekcorrecte gepraat over ketensamenwerking, pps, programmasturing, win-win situaties etc. De werkelijkheid van nodale netwerken is vaak grillig en weerbarstig. In netwerken wordt gesleurd en getrokken en botsen verantwoordleijkheden en culturen. In mijn *Politie in de netwerksamenleving* heb ik een hoofdstuk 'nodale barrieres' opgenomen waarin ik wijs op het 'politieke' karakter van samenwerking waarin het vaak om macht, invloed, belangen en ego's draait (Hoogenboom, 2010).

In deze IPOL-bundel wordt gesteld dat het niet altijd vanzelfsprekend is dat bedrijven en instanties meewerken aan het verzamelen van dergelijke informatie, bijvoorbeeld in de vorm van het doen van een melding op basis van bepaalde risicocriteria'. Dan citeren de auteurs Ayling, Grabosky en Shearing (2006) die een onderscheid maken tussen verschillende wegen waarlangs de medewerking van externe partners geregeld kan worden en delen deze in drie categorieën in: *coercion*, *sale* en *gift*. Een voorbeeld van *gift* is de medewerking van Nederlandse elektriciteitsbedrijven bij de bestrijding van de hennepteelt: deze bedrijven zijn belanghebbende, doordat bij

hennepteelt vaak elektriciteitsdiefstal wordt gepleegd. In andere gevallen zal medewerking geven aan de politie echter vooral geld kosten en niet direct bijdragen aan de eigen doelstelling van de beoogde partner. In dergelijke gevallen kan wetgeving soelaas bieden. De partner wordt er dan wettelijk toe verplicht bepaalde vormen van medewerking te verlenen (*coercion*). Voorbeelden zijn de Melding Ongebruikelijke Transacties door de financiële instellingen en het bewaren van gespreksgegevens door telecombedrijven. Een combinatie met *sale* (het betalen voor medewerking) zou kunnen bestaan als de overheid een vergoeding in het vooruitzicht stelt voor de gemaakte kosten.

Dit vind ik een waardevolle bijdrage aan de literatuur over ‘nodaal’ omdat het ‘grote verhaal’ realistischer wordt gemaakt. Op maandagochtend kan de politie iets concreets te gaan doen met het concept ‘nodaal’, maar daarvoor dient de luchtfietserij uit het grote verhaal te worden gesloopt, dienen concrete nieuwe activiteiten juridisch waterdicht te zijn en dient de politie zich te positioneren in de verschillende veiligheidsnetwerken. Dat kan met praten en overreden, zachte overreding of strafvorderlijk geweld.

Deze bundel helpt ons verder om deze en andere vragen rondom vernieuwingen in de rechtshandhaving te beantwoorden. Veel leesplezier.

Bob Hoogenboom

Managementsamenvatting

Dit document vormt het voorlopige sluitstuk van een ontwikkelingsproces waarin de KLPD-dienst IPOL probeert handen en voeten te geven aan de 'nodale oriëntatie' en de 'stromenbenadering', zoals in 2005 gelanceerd in de visienota *Politie in Ontwikkeling* (PiO). Met deze nota gaf de Nederlandse politie zich er rekenschap van, dat de samenleving is geëvolueerd tot een geglobaliseerde netwerksamenleving. Een aspect hieraan wordt sterk benadrukt: er is sprake van 'ontgrenzing' en door controle op de stromen van goederen, geld, mensen en informatie moet een deel van de hierdoor verloren controlemogelijkheden worden teruggewonnen. De nodale oriëntatie wordt sterk toegespitst op de infrastructuur, waarop de stromen zich bewegen en samenkomen in knooppunten; daar vooral zouden de controles kunnen plaatsvinden. In het visiedocument is dit alles globaal neergelegd, wat wellicht ook noodzakelijk is omdat anders de houdbaarheidsdatum snel verstreken zou zijn.

Doel van dit werkdocument is om de *state of the art* van de nodale oriëntatie samen te vatten vanuit het perspectief van de *intelligence*-organisatie van de politie. Allereerst is via rapporten en artikelen de weg gevolgd van het begin van de nodale oriëntatie in PiO (en eerdere documenten voor zover relevant) tot ruim vier jaar na dato. Wat heeft nodaal tot nu toe opgeleverd en wat is de betekenis van het concept nu? Het document richt zich in het bijzonder op de ontwikkeling van een 'nodale' visie op intelligence op het gebied van georganiseerde criminaliteit. Hoe kan activiteit van criminele samenwerkingsverbanden in de stromen worden getraceerd en hoe kan informatie hierover worden geïntegreerd in de informatiehuishouding van de politie?

In de politiewereld en daaromheen hebben velen zich het hoofd gebroken over een nadere invulling van deze nodale oriëntatie. Het gevoel was dat ze nader geduid moest worden en zo toepasbaar gemaakt voor de politiepraktijk. Op centraal niveau is er geen eenduidige richting gegeven aan het implementatieproces van de nodale oriëntatie, zodat er sprake is van uiteenlopende initiatieven waarin iets wordt gedaan met de nieuwe benadering.

Uit inmiddels verschenen rapporten is gebleken dat onderdelen van de politie die te maken hebben met controle op verkeersstromen het gemakkelijkst uit de voeten konden met de nodale oriëntatie: de verkeersstromen werden als het ware gelijkgesteld aan de stromen van goederen en mensen (in mindere mate die van geld en informatie) die de netwerksamenleving kenmerken volgens PiO. Zo leidde nieuw beschikbare technologie waarmee gescande kentekens aan gegevensbestanden kunnen worden gekoppeld, tot een nieuwe vorm van informatiegestuurde verkeerscontroles die het label 'nodaal' meekregen.

In de periode sinds het verschijnen van PiO zijn verschillende rapporten en artikelen verschenen waarin geprobeerd is de nodale oriëntatie nader te duiden en toepasbaar te maken voor de politiepraktijk. Na een periode waarin de nadruk vooral is gelegd op controles op de stromen en knooppunten op de infrastructuur kwam er meer belangstelling voor de netwerken die relevant zijn voor het genereren van intelligence en het tegengaan van criminaliteit in 'stromenland'.

Bij op intelligence gerichte onderdelen van de politie, zoals de Dienst IPOL[1], moest men zich de vraag stellen hoe de nodale oriëntatie, ook wel stromenbenadering genoemd, toegepast kon worden bij de tactische en strategische analyse op het gebied van georganiseerde criminaliteit. Verschillende werkgroepen deden pogingen een benadering op papier te zetten, terwijl andere meer praktisch aan de slag gingen met 'nodaal', zoals het project Financiering Terrorisme. In het

[1] De Dienst IPOL bestaat sinds 2009 en is ontstaan uit een fusie van de Dienst Nationale Recherche Informatie en de Dienst Internationale Politiesamenwerking.

eveneens nodaal gerichte programma Transport Security werd samenwerking nagestreefd tussen de verschillende blauwe en grijze KLPD-diensten op het gebied van controle op de vervoersstromen. In dit werkdocument komen deze benaderingen bij elkaar. De gegroeide praktijk blijkt in aanzienlijke mate aan te sluiten bij de benadering die in dit werkdocument is uitgewerkt, voortbouwend op activiteiten van eerdere werkgroepen. De nodale oriëntatie is voor de criminaliteitsanalyse hanteerbaar gemaakt door aansluiting te zoeken bij de 'logistieke' benadering van georganiseerde criminaliteit, waarbij georganiseerde criminaliteit gezien wordt in termen van criminele bedrijfsprocessen, die opgezet worden door – vaak internationaal opererende - criminele samenwerkingsverbanden. Criminele samenwerkingsverbanden worden op hun beurt veelal op projectbasis samengesteld vanuit grotere criminele netwerken. Vanuit het *barrièremodel*, dat onder andere in het *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad* naar voren is geschoven, wordt de noodzaak benadrukt criminele bedrijfsprocessen zo nauwkeurig mogelijk te beschrijven. Het barrièremodel sluit daarmee direct aan bij de logistieke benadering van georganiseerde criminaliteit. Door nauwkeurig inzicht in criminele bedrijfsprocessen kunnen de mogelijkheden worden onderkend om interventies te ontwikkelen waarmee de criminaliteit zo efficiënt mogelijk dwarsgezeten kan worden. Het barrièremodel vormt daarmee ook een nadere invulling, in de richting van de georganiseerde criminaliteit, van het al vóór PiO gelanceerde begrip 'tegenhouden'.

Bij de beschrijving van afzonderlijke criminele bedrijfsprocessen kan onderscheid gemaakt worden tussen stromen van goederen, geld en informatie die door het criminele samenwerkingsverband in gang worden gezet. Bij een crimineel bedrijfsproces is sprake van een primair proces, bijvoorbeeld productie van synthetische drugs of smokkel van mensen voor uitbuiting. Het primaire proces leidt tot een goederenstroom. Dit proces gaat gepaard met geldstromen (betalingen van medewerkers, besteden van criminele winsten) en informatiestromen (relaties tussen betrokkenen, uitwisseling van kennis en informatie). Deze stromen op het microniveau van de afzonderlijke criminele onderneming vormen samen met alle andere (zowel legale als illegale) verplaatsingen, transacties en communicatie de stromen op macroniveau zoals beschreven in PiO. De mensenstroom uit PiO vinden we op het microniveau terug in het criminele netwerk, waarbinnen criminele samenwerkingsverbanden ontstaan. Vanuit nodaal perspectief is van belang dat een deel van de activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden gefaciliteerd wordt door instanties en bedrijven uit de 'bovenwereld'. Onderdeel van het werk van deze instanties en bedrijven is dat ze over alle transacties gegevens vastleggen in hun informatiesystemen.

Aanvankelijk werd de vraag naar de invulling van de nodale oriëntatie verbonden met de vanuit de *Intelligence Agenda* geformuleerde opdracht om een 'stromenmonitor' op te zetten voor de sectoren die in de agenda worden genoemd. Inmiddels is dit idee verlaten: een database waarin (alle?) informatie over bewegingen en transacties op de stromen van geld, goederen, mensen en informatie wordt vastgelegd en toegankelijk gemaakt voor opsporingsteams, lijkt geen realistische gedachte. Dit neemt niet weg dat er mogelijkheden bestaan om op zinvolle wijze gegevens vanuit de stromen te betrekken en te verbinden met de beschrijving van criminele bedrijfsprocessen. Voor specifieke stromen kan wel degelijk informatie worden verzameld en gekoppeld aan de informatiehuishouding van de politie. Een voorbeeld is de Melding Ongebruikelijke Transacties. Financiële instellingen doen op basis van bepaalde criteria een melding als een transactie als ongebruikelijk wordt aangeduid. Op soortgelijke wijze wordt informatie uit de transportwereld gebruikt bij risico-inschattingen op basis waarvan de douane besluit welke ladingen in de Rotterdamse haven gecontroleerd moeten worden. De 'controles op de infrastructuur' die in *Politie in Ontwikkeling* zo'n grote nadruk hebben gekregen, worden op deze manier aan het barrièremodel gekoppeld: er wordt een stukje informatie uit de stromen gehaald dat toegevoegd kan worden aan de beschrijving van een crimineel bedrijfsproces. Door samenwerking met diverse instanties, uiteraard binnen de (privacy)regels die daarvoor zijn gesteld, kunnen in deze 'meta'-informatiestromen (de term komt uit het rapport over de nodale oriëntatie van de Erasmus

Universiteit Rotterdam) in principe indicatoren worden ontwikkeld waarmee criminele activiteiten op de stromen getraceerd kunnen worden. Binnen de informatiehuishouding van de politie kunnen deze indicatoren leiden tot nieuw op te starten onderzoeken of kan de gevonden informatie worden gekoppeld aan al eerder gestarte opsporingsonderzoeken die beschrijvingen van specifieke criminele bedrijfsprocessen omvatten. Het spreekt voor zich dat de realisatie van deze benadering hoge eisen stelt aan de datasystemen die bij de politie en haar veiligheidspartners worden gebruikt. Deze zullen de mogelijkheid moeten bieden om stukjes informatie die bij zowel externe partners als politieonderdelen vandaan komen, op eenvoudige wijze te koppelen aan een adequate beschrijving van criminele bedrijfsprocessen (csv's), die tussen verschillende partijen in de veiligheidsketen wordt gedeeld.

De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie, waarbij direct geprobeerd is aan te sluiten bij de ideeën van Castells over de netwerksamenleving, is voor zover valt na te gaan uniek in de wereld. Via de hier ontwikkelde benadering vinden we echter ook aansluiting bij een internationaal meer bekende visie op politiewerk in de netwerksamenleving: *nodal policing*. Deze visie komt voort uit het inzicht dat het niet (meer) mogelijk is om als politie alléén de veiligheid in de samenleving te bewerkstelligen. De buurtregisseur, de naam zegt het al, heeft een netwerk van partners nodig om in te kunnen spelen op veiligheids- en criminaliteitsproblemen in zijn of haar buurt. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van een nodaal intelligencemodel zoals beschreven in hoofdstuk 3 van dit document. Het kan alleen succesvol zijn als samenwerking wordt gecreëerd met een netwerk van partners die over informatie beschikken over de stromen op de infrastructuur, waarin criminaliteit moet worden 'geontanonimiseerd', zoals PiO zegt. Idealiter komt deze samenwerking tot stand op basis van een ervaren gemeenschappelijk belang, zoals dat het geval is bij het netwerk van de buurtregisseur. In sommige gevallen kan een wettelijke regeling worden ingezet, zoals inmiddels het geval is voor de telefonie en de internetsector. Hierbij worden partijen ertoe verplicht bepaalde informatie beschikbaar te houden. In andere gevallen zal er onderhandeld moeten worden met externe partijen, waarbij gekeken kan worden naar een gemeenschappelijk belang.

De politie moet werken in een krachtenveld van *bright and dark networks*. Het verder opbouwen van netwerken met partners binnen en buiten de 'veiligheidsketen', al dan niet in de vorm van *public-private partnerships*, is noodzakelijk om de *dark networks*, in de vorm van criminaliteit (en terrorisme) te bestrijden. Gezien het geglobaliseerde karakter van de moderne economie en dus ook de criminaliteit zullen veiligheidsnetwerken soms een internationaal karakter moeten hebben. Het gegeven dat 'donkere' netwerken afhankelijk zijn van en opereren in de legale omgeving leidt tot 'verweving', maar biedt ook mogelijkheden om de criminele activiteiten in kaart te brengen en te bestrijden. Het concept *bright and dark networks* maakt het idee van de netwerksamenleving uit PiO concreter: het gaat erom het functioneren van deze netwerken steeds beter te door-gronden. De belangrijkste conclusie van dit werkdocument is dan ook dat het noodzakelijk is zowel de samenwerking met partners als de analyse van criminele netwerken en hun criminele bedrijfsprocessen verder te ontwikkelen. Ook 'controles op de infrastructuur' zijn hierbij beslist van belang.

Uit de voorbeelden die in dit document genoemd worden, kan worden afgeleid dat de ontwikkeling van nodale praktijken binnen Politie Nederland aansluit bij de hier beschreven ideeën. Een probleem is wel dat er nog geen functionerend systeem is waarin criminele bedrijfsprocessen of samenwerkingsverbanden kunnen worden beschreven, dat toegankelijk is voor verschillende onderdelen van de politie. Voor de verdere ontwikkeling en implementatie van de nodale oriëntatie zou het goed zijn om projecten die zich richten op nodale controles of 'genetwerkte' benaderingen van opsporing te laten samengaan met activiteiten op het gebied van onderzoek en analyse. Door middel van *case studies* kan worden nagegaan hoe informatie uit de stromen over bepaalde criminele activiteiten kan worden gebruikt, welke netwerken daarvoor moeten worden ontwikkeld en op welke manier relevante partijen hierin kunnen worden betrokken.

1 Inleiding: het project Stromen en Netwerken

In de politiewereld is het inmiddels in brede kring bekend: in de moderne netwerksamenleving wordt een belangrijke rol gespeeld door stromen van goederen, geld, mensen en informatie. Net als vele anderen weten criminelen prima de weg in 'stromenland', en het wordt hoog tijd dat de politie eveneens de (technologische) mogelijkheden van de stromen gaat oppakken om de criminaliteit te bestrijden. Hoe kun je dat doen? Er zijn allerlei initiatieven ontstaan om de nodale oriëntatie vorm te geven en ook zijn bestaande initiatieven ermee in verband gebracht. In het volgende hoofdstuk zal uitgebreid aandacht worden besteed aan de visienota *Politie in Ontwikkeling* (PiO), waarin deze begrippen voor de Nederlandse politie werden geïntroduceerd.

Met dit werkdocument wordt het project Stromen en Netwerken afgerond, dat het voorlopige sluitstuk vormt van een ontwikkelingsproces binnen de Dienst IPOL. Aanvankelijk werd gestreefd naar de nadere invulling van de *Intelligence Agenda* (hierna IA; RHC/OM, 2005). Al gauw bleken de daar geponeerde sectoren waarop intelligencewerk zich zou moeten gaan richten beter ingevuld te kunnen worden vanuit de in PiO gelanceerde nodale oriëntatie, met name het daarin beschreven 'stromenland'. In de bijlage is een overzicht te vinden van de voorgeschiedenis van dit project. In de volgende paragraaf worden het projectplan en de wijze van uitvoering gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor de volgende hoofdstukken.

1.1 Projectplan en uitvoering

In oktober 2008 is het Plan van Aanpak Stromen en Netwerken, dat het vervolg vormt op de *pilot* over de hennepteelt (Neve, 2008), aan de orde geweest in de dienstleiding van IPOL. De opdracht wordt in het Plan van Aanpak als volgt gespecificeerd:

"De dienst IPOL wil handen en voeten geven aan de in *Politie in Ontwikkeling* gekozen benadering, de nodale oriëntatie. Hierin wordt de nadruk gelegd op het identificeren van criminaliteit op de stromen van goederen, geld, mensen en informatie, die zich op de knooppunten en netwerken van de infrastructuur verplaatsen. Door IPOL is de basis voor een eigen invulling neergelegd in de beleidnotitie *Zicht krijgen op logistieke stromen van criminele groeperingen*, die in april 2008 werd aanvaard door de Expertgroep Analyse. In deze nota is de nodale oriëntatie nadrukkelijk verbonden met de *logistieke benadering* van zware en georganiseerde criminaliteit. De nodale oriëntatie in PiO beschrijft stromen op macroniveau. In de logistieke benadering wordt criminaliteit geanalyseerd als een bedrijfsproces, dat stromen op gang brengt op microniveau. De macro-stromen vormen in deze conceptie het aggregaat van de microstromen (oftewel alle legale en illegale verplaatsingen en transacties bij elkaar opgeteld). De mensenstroom wordt in de genoemde beleidsnotitie op het microniveau gelijkgesteld aan het criminele netwerk, opgevat in de brede betekenis van criminelen met hun onderlinge relaties, waarbinnen op projectbasis groepen worden gevormd. Groepen hoeven dan ook niet noodzakelijkerwijs een vaste structuur te kennen. In het stromenland zijn knooppunten te onderkennen waar de stromen worden gefaciliteerd door bedrijven en instanties die potentieel over belangrijke informatie kunnen beschikken voor het identificeren van criminele activiteiten.

Inmiddels is van een eerste pilotproject het rapport opgeleverd, getiteld *Stromen en knooppunten in de hennepteelt* (Neve, 2008). In dit rapport is een eerste poging ondernomen om vragen te beantwoorden als:

- hoe kan de nodale oriëntatie verbonden worden met de analyse van (zware en) georganiseerde criminaliteit?
- kan aan de stromen op de infrastructuur informatie ontlokt worden over criminaliteit?
- hoe verhouden zich deze stromen tot de inrichting van het bedrijfsproces van criminele samenwerkingsverbanden?
- waar raakt dit proces aan de knooppunten?
- hoe kunnen de stromen beter in beeld worden gebracht en gebruikt in de infohuishouding van de politie?

Het henneprapport is slechts een eerste stap in het onderzoek rond het thema stromen en criminaliteit. In dit raam-Plan van Aanpak wordt voorgesteld om vervolgonderzoek op te zetten in de vorm van afzonderlijke projecten voor elk van de vier stromen, welke worden aangehaakt bij lopende activiteiten van IPOL."

Als doelstelling is geformuleerd:
“Met het project Stromen en Netwerken wil IPOL bereiken dat analyse langs de lijnen van de nodale oriëntatie en stromenbenadering verder wordt ontwikkeld en dat tegelijk een synergie tot stand wordt gebracht met reeds lopende analyse-activiteiten van IPOL op het tactische vlak. Door middel van wetenschappelijk geïnformeerde analyses in sectoren waarin IPOL actief is wordt beoogd uiteindelijk ook een bijdrage te leveren aan de vernieuwing van analyseprocessen op het tactische niveau.
De vraagstellingen in de vier deelprojecten zijn gericht op het verhogen van het inzicht in de stromen en netwerken van de georganiseerde criminaliteit. Door het toepassen van de verworven inzichten zullen de mogelijkheden van het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit worden verbeterd. Hiervoor willen we nieuwe aangrijpingspunten in beeld krijgen. In de ontwikkeling van het project zal het verband gelegd worden met eerdere concepten van de politie, zoals *tegenhouden,* het *barrièremodel* en de *persoonsgerichte aanpak*[2]. We willen laten zien dat deze concepten door het denken in termen van stromen en netwerken aan inhoud en bruikbaarheid kunnen winnen. Hierin en in de gerichtheid op tactische analyseprocessen van IPOL ligt vooral de verbindende schakel tussen de projecten die hieronder worden voorgesteld.”

1.1.1 Deelprojecten

In het Plan van Aanpak worden vervolgens vier deelprojecten gespecificeerd, voor elke stroom een. Elk van de projecten zou aansluiting zoeken bij een lopende activiteit van IPOL of een activiteit in KLPD-verband. Twee projecten gaan vooral over het verbinden van informatie ‘vanuit de stromen’ met de opsporing. Twee andere zijn vooral gericht op ‘netwerken’. In deze projecten wordt een begin gemaakt met het onderzoeken van de mogelijkheden van sociale netwerk analyse (SNA) in opsporingsonderzoek. De deelprojecten worden hier kort besproken.

Goederenstroom. Het plan was een onderzoeksproject te laten aansluiten bij het KLPD-programma Transport Security. Dit kan gezien worden als een voorbeeld van toepassing van het gedachtegoed van PiO in de praktijk. Vraagstelling was hoe bedrijven en instellingen kunnen worden geïdentificeerd die mogelijk voor de opsporing relevante informatie tot hun beschikking

[2] De persoonsgerichte aanpak komt niet in dit rapport aan de orde maar in een afzonderlijk rapport .

hebben en hoe dergelijke informatie kan worden gekoppeld aan opsporingsonderzoeken. Dit project zou wat betreft de ingezette capaciteit gecombineerd worden met een ander project dat vanuit de korpsleiding was aangevraagd, 'Verbinding in transport security'. Hierin zou vooral onderzoek gedaan worden naar samenwerking en informatie delen tussen verschillende veiligheidspartners. De gegevensverzameling zou vooral in het kader van dat project gedaan worden. Uiteindelijk is het project echter geheel afgelast, waardoor ook de basis onder het deelproject voor Stromen en Netwerken wegviel. Transport Security komt wel in dit werkdocument aan de orde als een voorbeeld van 'nodaal' werken bij het KLPD.

Geldstroom. Al in het Plan van Aanpak was besloten geen afzonderlijk onderzoek naar de geldstroom uit te voeren, maar het rapport van het project Financiering Terrorisme als deelproject onder Stromen en Netwerken te brengen. Het betreft een project waarbij geprobeerd wordt te komen tot vormen van *profiling* waarmee terroristen kunnen worden getraceerd via hun bankrekening en andere financiële gegevens. Banken werken hieraan mee. Dit project beoogt al vanaf het begin aan te sluiten bij PiO. De benadering die in het project wordt gevolgd, is het analyseren van bestaande onderzoeksdossiers over personen die in beeld zijn bij de politie. Door patronen in hun gedragingen te beschrijven wordt gepoogd handvatten aan te reiken voor toekomstige opsporingsonderzoeken. De rapporten van het FinTer-project zijn echter gekwalificeerd als politie-geheim en kunnen dus maar in beperkte mate gebruikt worden. In dit werkdocument is een beschrijving van FinTer van de hand van de projectleider opgenomen, waarin ook uit de doeken wordt gedaan hoe in het project vanuit de nodale oriëntatie is gewerkt.

Mensenstroom. Zoals al eerder werd beargumenteerd (Grapendaal, 2007; Neve, 2008) wordt de mensenstroom voor de analyse van zware en georganiseerde criminaliteit anders opgevat dan in PiO gebeurt. De manier waarop binnen het grotere criminele netwerk samenwerkingsverbanden worden gesmeed, wordt gezien als de neerslag van de mensenstroom op het microniveau van het criminele samenwerkingsverband. In het kader van 'tegenhouden' is het ontwrichten van criminele samenwerkingsverbanden een doel geworden van de activiteit van opsporingsdiensten. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de zogenoemde dadergerichte aanpak, waarin niet zozeer geprobeerd wordt delicten 'op te lossen', als wel bepaalde geselecteerde criminelen voor langere tijd van de straat te halen door bewijs te verzamelen over hun betrokkenheid bij meerdere delicten. Het deelproject richt zich vooral op de vraag of en hoe het mogelijk is om door middel van sociale netwerk analyse (SNA) bij te dragen aan efficiëntere keuzeprocessen bij het bepalen van de subjecten voor de dadergerichte aanpak. Hierbij wordt onder meer onderzoek gedaan naar de praktijk van deze keuzeprocessen in een concreet project, waarbij gefocust wordt op overvallers uit Amsterdam. Over dit deelproject verschijnt een afzonderlijk rapport (Moerenhout & Neve, 2010).

Informatiestroom. In het Plan van Aanpak is aangekondigd dat er gegevens over telefoontaps van de DSRT gebruikt zouden worden om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is deze gegevens te gebruiken voor het in kaart brengen van criminele netwerken. Voor dit project zou net als voor het mensenstroomproject gebruikgemaakt worden van Sociale Netwerk Analyse. Dit deelproject is echter geschrapt, omdat er uiteindelijk geen capaciteit voor vrijgemaakt kon worden.

Kortom, uiteindelijk is van de vier deelprojecten allen het project 'mensenstroom' uitgevoerd. Hier is afzonderlijk over gerapporteerd (Moerenhout & Neve, 2010). In dit werkdocument wordt verslag gedaan van de bevindingen op grond van literatuuronderzoek en gesprekken met politiemensen die betrokken zijn (geweest) bij activiteiten die aansluiten bij de nodale oriëntatie.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de nodale oriëntatie uit PiO behandeld, waarbij eveneens aandacht wordt besteed aan de literatuur die naar aanleiding van de nota is ontstaan. Bij deze exercitie blijkt dat de op het gedachtegoed van Castells geïnspireerde nodale oriëntatie aanvankelijk geheel werd opgevat in termen van de infrastructuur, terwijl later meer aandacht ontstond voor het 'netwerk'-aspect van de nodale oriëntatie. In hoofdstuk 3 wordt de nodale oriëntatie toegepast op de analyse van georganiseerde criminaliteit, waarbij een relatie wordt gelegd met het concept 'tegenhouden', dat al vóór PiO is gelanceerd. Dit hoofdstuk is de kern van dit werkdocument in die zin, dat hierin een benadering van intelligence ten aanzien van georganiseerde criminaliteit in relatie tot de stromen uit PiO wordt gepresenteerd. De logistieke benadering van georganiseerde criminaliteit speelt hierbij een belangrijke rol. Hoofdstuk 4 behelst een bespreking van enkele voorbeelden waarbij in de praktijk vanuit een opvatting van de nodale oriëntatie is gewerkt. Hieruit blijkt dat er in de praktijk 'nodaal' wordt gewerkt op een manier die aansluit bij de hier ontwikkelde visie. In verschillende projecten blijkt sprake te zijn van een oriëntatie op de infrastructuur, terwijl tegelijkertijd een 'genetwerkte' manier van werken tot stand wordt gebracht. In hoofdstuk 5 wordt een voorlopige balans opgemaakt.

2 De nodale oriëntatie in *Politie in Ontwikkeling*

In dit hoofdstuk wordt de nodale oriëntatie die gelanceerd werd in de visienota *Politie in Ontwikkeling* (NPI, 2005) geïntroduceerd. In het vorige hoofdstuk kwam het bekendste aspect van PiO al aan de orde: de stromen van mensen, goederen, geld en informatie. Deze stromen werden geïntroduceerd bij de uitwerking van de Intelligence Agenda en werden daardoor in zekere mate losgemaakt uit de context waarbinnen ze in PiO werden gepresenteerd. Daarop zal in dit hoofdstuk worden ingegaan. In paragraaf 2.1 wordt de nota besproken, waarbij ook wordt teruggegrepen naar de inspiratiebron voor de nodale oriëntatie, de theorie van de *space of flows* van Manuel Castells. Aangezien hiernaar met nadruk wordt verwezen in PiO, is het voor dit werkdocument van belang om even terug naar de bron te gaan en de belangrijkste aspecten in enkele pagina's samen te vatten. Vervolgens wordt het spoor van dit nieuwe concept binnen de Nederlandse politie gevolgd. Dit spoor blijkt uit een analyse van de belangrijkste rapporten en artikelen die over PiO en de nodale oriëntatie zijn verschenen. In paragraaf 2.2 wordt eerst aandacht besteed aan het aspect 'controle op de infrastructuur', dat aanvankelijk sterk de nadruk kreeg. Dit aspect wordt met name belichaamd in het rapport dat de Erasmus Universiteit produceerde in opdracht van Politie en Wetenschap en waarin de auteurs een nadere duiding geven van de nodale oriëntatie. Later verschuift de focus naar een denken in termen van netwerken, wat vooral te zien is in enkele artikelen in het *Tijdschrift voor de Politie*. In 2.3 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre we nu een eenduidige en gedeelde interpretatie hebben van de nodale oriëntatie. Tot slot worden enkele conclusies getrokken in par. 2.4.

2.1 Stromenland en nodale oriëntatie: *Politie in Ontwikkeling*

Politie in Ontwikkeling, visie op de politiefunctie verscheen in mei 2005 en is het strategiedocument van de Nederlandse Politie. Het werd uitgewerkt door een werkgroep van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) die werd voorgezeten door de Amsterdamse hoofd-commissaris Bernard Welten (NPI, 2005). Het doel van de nota is de principes aan te dragen voor '...het formuleren van een gedeelde, samenhangende opvatting over wat bijdraagt aan het bevorderen van veiligheid'. Hiermee wordt tevens beoogd helderheid te scheppen in de vraag waarvoor de politie staat en waarvoor niet. Dit is namelijk in toenemende mate onderwerp geworden van uiteenlopende opvattingen in de samenleving. Al in de eerste alinea's wordt benadrukt dat veiligheid geen zaak van de politie alleen is, maar uitsluitend nagestreefd kan worden in samenwerking met overheden, organisaties en sociaal zelfredzame burgers. Niettemin wordt het van groot belang geacht de rol van de politie duidelijk richting te geven.

De nodale oriëntatie is een van die 'tien punten op de horizon' waarin de hele nota, bij wijze van managementsamenvatting, is weergegeven. Nadat in het vierde punt is gesteld dat het 'gebiedsgebonden werken een leidend principe' blijft voor de Nederlandse politie, luidt het vijfde punt op de horizon: 'Binnen het gebiedsgebonden werken vormt een nodale oriëntatie een noodzakelijke aanvulling op de lokale oriëntatie.'

Benadrukt wordt dat de nodale oriëntatie geen tegenspraak inhoudt met het idee van *policing of communities*. Wel wordt benadrukt dat er, naast het traditionele domein van de wijkagent en de buurtregisseur, gekeken zal moeten worden naar andere *communities*, zoals het bedrijfsleven, scholen en instellingen. Wat dat betreft wordt gesproken van 'kennen en gekend worden nieuwe stijl' (punt 6). Verder wordt in de nota benadrukt dat er 'informatiegestuurd' wordt gewerkt (punt 7) en dat de samenwerking met andere partijen bij voorkeur wordt vormgegeven middels 'programmasturing' (punt 8).

In het visiedocument wordt gesteld dat de sterk 'lokale' benadering die in de periode sinds de vorige visienota *Politie in verandering* (Projectgroep Organisatie Structuren, 1977) ingang heeft gevonden, aangevuld moet worden met een 'nodale oriëntatie'. In de jaren tachtig en negentig was volgens PiO een sterk gebiedsgebonden politiezorg ontstaan, waarbij politiemensen op straat ('in de frontlinie van de samenleving') discretionair beschikken over een handelingsrepertoire om veiligheidsproblemen op te lossen. Tegelijk wordt op een meer algemeen niveau aan de bevordering van veiligheid gewerkt, waarbij zo nodig ook met andere partijen wordt samengewerkt. Deze worden gemobiliseerd om sociale actie ter bevordering van de veiligheid te organiseren. Bij de nodale oriëntatie wordt vooral gedacht aan toezicht op de infrastructuur. Ook het toezicht op de infrastructuur wordt vanuit de gebiedsgebonden functie georganiseerd, aldus PiO. De lokale invalshoek wordt echter niet langer toereikend geacht. De moderne samenleving kenmerkt zich namelijk door toenemende mobiliteit en anonimiteit en open grenzen. 'Sociale processen worden steeds meer bepaald door stromen van mensen, goederen, geld en vooral informatie.'

2.1.1 Castells' visie op de stromen

In de nota wordt het *stromenland* geponeerd tegenover de *leefwereld*, waar het domein van de wijkagent gesitueerd is. Inspiratie voor deze begrippen is ontleend aan het werk van de Catalaanse socioloog Manuel Castells (2000a), die de *space of flows* onderscheidt van de *space of places*. Om tot een goed begrip te komen van PiO, lijkt het dus zinvol even stil te staan bij zijn werk.

De theorie van de *space of flows* vormt het sluitstuk van het eerste deel van de trilogie *The information age*, waarin Castells zijn visie geeft op globalisering en de netwerksamenleving. Het deel heet dan ook *The rise of the network society* (Castells, 2000a). Samen met het slothoofdstuk Timeless Time geeft de auteur in Space of Flows zijn visie op sociale tijd en sociale ruimte in de informatiesamenleving. Beide concepten zijn sterk van karakter veranderd, waardoor de ervaring van de samenleving eveneens zeer sterk veranderd is. Of, zoals Boutellier onlangs opmerkte: door globalisering en de introductie van nieuwe technologie is de wereld de laatste 25 jaar totaal veranderd (in een interview met Van der Heijden, 2009). Er zijn nieuwe technologieën opgekomen en het is niet goed mogelijk op voorhand in te schatten welke gevolgen deze hebben voor de manier waarop mensen met elkaar omgaan en hoe ze daarbij ruimte gebruiken. Hierover kunnen geen simpele conclusies worden geformuleerd: op elk deelterrein kan het anders uitpakken en zal door onderzoek moeten blijken hoe het precies werkt. Een belangwekkend aspect is dat mensen door de introductie van nieuwe technologieën niet langer bij elkaar hoeven te komen om samen iets te doen. De aanvankelijke veronderstelling dat de opkomst van het internet zou leiden tot minder noodzaak van fysieke aanwezigheid blijkt niet zonder meer uit te komen. Castells noemt voorbeelden van ontwikkelingen die zich niets gelegen lieten liggen aan eerdere verwachtingen. Zo heeft telewerken helemaal niet zo'n hoge vlucht genomen; het vloeit niet direct voort uit de beschikbaarheid van internetverbindingen, maar heeft eerder te maken met de manier waarop de keten van het werk georganiseerd is. Anders dan voorspeld, verdwijnen hoofdkantoren van multinationals niet naar aangename plaatsen buiten de stad, maar blijven ze in de metropolen, omdat ze de toeleveranciers en de gespecialiseerde arbeidsmarkt nodig hebben. Het feit dat een callcenter op een heel andere plek op de aardbol kan zitten dan het bedrijf waarvoor het werkt, bijvoorbeeld in India, volgt eveneens niet zomaar uit de aanwezigheid van de benodigde verbindingen: het vereist ook een behoorlijk opgeleide beroepsbevolking. Om zaken te doen is het meestal van belang elkaar *face to face* te ontmoeten, al was het maar omdat zakendeals niet altijd helemaal legaal zijn.[3] Uit deze voorbeelden blijkt dat het niet eenvoudig is voorspellingen te doen over de impact die nieuwe technologieën hebben op de samenleving; de resultaten van de interactie tussen technologie, samenleving en ruimte is complex en zal steeds tot andere resultaten leiden. De auteur gaat in op verschillende aspecten

[3] Castells verwijst hier naar persoonlijke communicatie met Saskia Sassen, hoogleraar sociologie in Chicago en munter van de term 'global city'.

van deze interactie, waarbij vooral wordt ingegaan op de geglobaliseerde stad en op de manier waarop productieprocessen over verschillende locaties worden georganiseerd, en presenteert ten slotte zijn theorie van de *space of flows*.

De stromenruimte moet gezien worden als sociale ruimte. Ruimte wordt door Castells gezien als '... the material support of time-sharing social processes'. Als mensen samen iets doen, zal dat op een bepaalde plaats moeten gebeuren. Voor de alledaagse leefwereld is de ruimte eenvoudig te zien als plaatsen waar mensen elkaar ontmoeten. Voor de economie en politiek van de moderne samenleving ligt dit anders: nabijheid is niet noodzakelijk. Castells noemt stromen van kapitaal, informatie en technologie, van beelden, geluiden en symbolen. Ze zijn volgens hem de uitdrukking van processen die het economische, politieke en symbolische leven domineren. De materiële ondersteuning van dit type sociale processen wordt aangeduid als *de space of flows*. In termen van Castells: 'The space of flows is the material organization of time-sharing social practices that work through flows' (Castells, 2000a, p. 442). Wat moeten we ons hierbij voorstellen?

In de *space of flows* zijn drie lagen te onderkennen, namelijk:

- *De technologische infrastructuur*. Hierbij denkt Castells vooral aan 'circuits of electronic exchanges', oftewel communicatienetwerken zoals het internet. Vroeger werd de ontwikkeling van plaatsen sterk beïnvloed door de komst van bijvoorbeeld een spoorlijn. Tegenwoordig wordt het belang van steden vooral bepaald door de rol die ze spelen in bepaalde netwerken. Financiële centra zijn daarbij het belangrijkst.

- De *nodes en hubs*. Op de knooppunten worden plaatsen waar belangrijke functies binnen een netwerk uitgevoerd worden, met elkaar verbonden. In de woorden van Castells: '... the location of strategically important functions that build a series of locality-based activities and organizations around a key function in the network'. Een knooppunt dient te beschikken over een eigen infrastructuur, toeleveringsbedrijven en arbeidsmarkt. Voorbeelden zijn megasteden wat betreft de financiële sector, maar ook de toevallig nogal afgelegen Mayo clinic (Rochester, Minnesota) voor de medische wetenschap.

- *De dominante managementelites*. Door bepaalde codes worden de gelederen gesloten gehouden. Castells formuleert de hypothese dat de *space of flows* opgebouwd is uit de micronetwerken vanwaaruit de elites hun belangen weten door te zetten tot in de '... global set of interactions in the space of flows'.

Hoe verhoudt de *space of flows* zich tot de *space of places*? De *space of flows* dringt niet door tot in alle uithoeken van de menselijke ervaring. De grote meerderheid van de mensen, ook in de moderne samenleving, leeft in plaatsen. 'A place is a locale whose form, function, and meaning are self-contained within the boundaries of physical contiguity'. Plaatsen zijn dus gewoon plaatsen die we als zodanig ervaren. Om hiervan een voorbeeld te geven, gaat Castells dan ook uitvoerig in op het wedervaren van de Parijse buurt waar hij jaren geleden heeft gewoond. Hij schetst een strijd tussen de *space of flows* en de *space of places*, die in feite gaat tussen mensen die hun leefomgeving in stand willen houden en de oprukkende gelijkvormigheid van de *space of flows*. Volgens de auteur is er sprake van een dreigende structurele schizofrenie tussen de beide ruimtelijke logica's[4].

Het beeld dat uit deze korte samenvatting van een klein deel van het werk van Castells opdoemt, is dat globalisering en de netwerksamenleving van toenemend belang zijn bij het duiden van

[4] In deel II van de trilogie, the Power of Identity, gaat het vooral om de zoektocht naar identiteit van groepen die in de verdrukking komen door de globalisering.

maatschappelijke ontwikkelingen, en in de context daarvan ontwikkelingen in de criminaliteit. Financiële markten en productieprocessen die zich over verschillende werelddelen uitbreiden, aangestuurd vanuit de machtscentra in de metropolen, hebben ook gevolgen voor de criminaliteit. Sommige vormen van criminaliteit kunnen net als legale productieprocessen geduid worden in termen van globalisering. Castells noemt de cocaïnebranche als een voorbeeld, zoals hierna nog aan de orde komt (par. 3.1).

2.1.2 De sprong naar de infrastructuur

Het begrip *space of flows* wordt in de nota PiO vertaald als 'stromenland' en hierbij wordt een ander abstractieniveau gehanteerd dan bij Castells (zie ook Ferwerda, Van der Torre & Van Bolhuis, 2009). Hoe ziet het stromenland eruit in PiO? In de nota wordt het 'herijkte veiligheidsconcept' van de Nederlandse politie gepresenteerd (NPI, 2005, par. 5.6 e.v.). In dit herijkte veiligheidsconcept is de geografische ruimte onderverdeeld in:

- de woongebieden: dorpen en wijken in de stad
- de open ruimte en de infrastructuur

In de infrastructuur worden vier niveaus onderscheiden:

- intrastedelijke infrastructuur
- interstedelijke infrastructuur
- internationale infrastructuur
- computernetwerken, internet ('virtuele infrastructuur')

Op de knooppunten van de infrastructuur zullen controles worden gehouden, die gericht zijn op het 'ontanonimiseren en identificeren van kwaad'. Naarmate het schaalniveau van de infrastructuur hoger is, neemt de intensiteit van de controles toe en zal er minder opgetreden worden als de spreekwoordelijke 'beste vriend' (een product van de vorige visienota, *Politie in verandering*, zie Projectgroep Organisatiestructuren, 1977). Met het schaalniveau nemen dus de bevoegdheden toe. Benadrukt wordt dat er samenhang is tussen schaalniveau en veiligheidsproblemen die zich kunnen voordoen. 'Criminaliteit woont ergens' (par 4.3, p. 68), stelt de nota. Dit geldt ook voor internationale georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Zo kan internationaal terrorisme zich voordoen op de hoek van de straat, zoals bewoners van de Baarsjes weten. Omgekeerd gebeuren activiteiten in het kader van geglobaliseerde netwerken ook altijd op een bepaalde plaats. Het gaat er dus ook om dat dit besef doordringt bij de mensen die de controles moeten uitvoeren en die de opgedane bevindingen vervolgens delen met relevante onderdelen van de veiligheidsketen. Dit is uiteraard gemakkelijker gezegd dan gedaan, maar het is wel de richting die PiO aangeeft.

In de toelichting op het nieuwe veiligheidsconcept (par 5.7) wordt gesteld dat de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering in de belangrijkste criminogene factoren, waarbij 'ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit' centraal staan. Bij het duiden van globalisering ligt de nadruk er vooral op dat adequaat controleren door globalisering bemoeilijkt wordt. Hoewel niet uitvoerig wordt ingegaan op de aard van de criminaliteit en de mate waarin deze recentelijk veranderd is, is het duidelijk dat we in Nederland veelal te maken hebben met *transit crime* met een sterk internationaal karakter (Kleemans, Brienen & Van de Bunt, 2002). Bij ontgrenzing wordt gedacht aan de Europese Unie, waarvan de binnengrenzen amper nog bestaan en de buitengrenzen niet helemaal afdoende functioneren. Het gebrek aan gecontroleerde grenzen wordt gezien als de bron van nieuwe veiligheidsproblemen. De neiging van welgestelde ingezetenen om *gated communities* te gaan aanleggen wordt beschouwd als een antwoord op de onveiligheid in de publieke ruimte. Als de politie voldoende autoriteit krijgt in

de publieke ruimte, zijn dit soort particuliere oplossingen niet meer nodig, suggereert PiO. Er is dus vraag naar een nieuwe benadering van veiligheid. In verband hiermee wordt verwezen naar de discussie over 'Grondrechten en veiligheid', waarin gedacht wordt in de richting van uitbreiding van de bevoegdheden van de overheid om navraag te doen en controles uit te voeren.[5]

2.1.3 Stromen van mensen, goederen, geld en *vooral* informatie

Zoals gezegd, is het stromenbegrip ontleend aan Castells. Door de sterke oriëntatie op de fysieke infrastructuur wordt er in PiO een geheel eigen draai aan gegeven en wordt het abstractieniveau veranderd. De drie niveaus van de *space of flows* komen in PiO terug zoals weergegeven in het volgende schema.

	Castells	PiO / Boutellier
Niveau 1	infrastructuur (m.n. elektronisch)	fysieke infrastructuur + internet
Niveau 2	nodes and hubs (steden)	knooppunten in infrastructuur (haven etc.)
Niveau 3	dominante elite	stromen van mensen, goederen, geld en info

Er is in Nederland een zekere mate van consensus over deze invulling van het stromenland. In zijn oratie voor de leerstoel Veiligheid en Burgerschap[6], getiteld *Nodale orde*, bespreekt Hans Boutellier de implicaties van het ontstaan van de netwerksamenleving voor veiligheid. De boodschap van de oratie is dat de netwerksamenleving gepaard gaat met vrees voor wanorde, maar wel degelijk een nieuw soort ordening voort zal brengen. Boutellier refereert daarbij aan het werk van Castells, maar ontleent de term 'stromenland' aan PiO. De drie lagen die Castells onderscheidt in de *space of flows* worden door Boutellier als volgt aangehaald: de technologische laag, die de stromen mogelijk maakt; de laag van knooppunten die onderling verbonden zijn, en de laag van stromen van mensen, goederen, kapitaal en informatie die zich in deze ruimte verplaatsen. Boutellier stelt zelf dat hij wat betreft de derde laag afwijkt van Castells, die spreekt over 'the spatial organisation of the dominant, managerial elites'. Boutellier ontleent dus niet alleen de vertaling 'stromenland' van *space of flows* aan PiO, maar eigenlijk de hele uitleg van het concept, met name de 'stromen van mensen, goederen, geld en informatie'. Wel koppelt hij PiO aan de drie niveaus van Castells' *space of flows* (Boutellier, 2007).[7]

Het idee van de 'stromen van mensen, goederen, geld en informatie' kan dus beschouwd worden als een eigen invulling van de auteurs van PiO en is als zodanig niet te vinden in het werk van Castells. Niettemin wordt op verschillende plaatsen in de nota de suggestie gewekt dat deze vier stromen direct ontleend zouden zijn aan Castells.[8] Op de plaats waar het stromenland het meest nadrukkelijk wordt gepresenteerd, is sprake van sociale processen, die 'steeds meer worden bepaald door stromen van mensen, goederen, geld en *vooral* informatie' (NPI, 2005, p. 85, cursief RN). De echo van Castells zit met name in het woordje 'vooral'.Hij heeft het immers bijna uitsluitend over informatiestromen. De invulling van het begrip *space of flows* in PiO heeft er

5 Het idee uit PiO van het tegengaan van 'ontgrenzing' was in 2005 niet geheel nieuw. Al eerder was door de Amsterdamse commissaris Van Riessen gepleit voor een 'digitale slotgracht'. Dit idee komt terug in de populariteit van ANPR, een camerasysteem waaraan databestanden kunnen worden gekoppeld met bijvoorbeeld de kentekens van bekende criminelen (maar ook met openstaande boetes), die daarmee selectief kunnen worden gecontroleerd. Bij de presentatie van PiO heeft dit aspect sterk de publiciteit gedomineerd. Zie par. 2.2.2.

6 Deze leerstoel is opgezet vanwege de gemeente Amsterdam en het politiekorps Amsterdam-Amstelland.

7 Bekkers et al., wiens rapport in de volgende paragraaf aan de orde komt, geven de drie niveau's van de space of flows weer als een *gelaagdheid* van knooppunten. Als derde laag wordt genoemd de elite die toegang heeft tot de stromen en daardoor gebruik kan maken van zowel de beschikbare informatie als van de mogelijkheid om de eigen belangen veilig te stellen. Opgemerkt wordt dat het voor criminelen van belang is om toegang te krijgen tot of deel uit te gaan maken van deze elite en zijn instituties om hun belangen te kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld om geld wit te wassen (Bekkers et al., 2006).

8 Ook in diverse publicaties die in de volgende paragraaf worden behandeld, wordt Castells als bron genoemd, kennelijk op gezag van PiO.

waarschijnlijk toe bijgedragen dat het stromenland in fysieke termen werd geduid bij de pogingen om tot een interpretatie en implementatie van de nodale oriëntatie te komen - hoewel op abstract niveau mogelijk staande gehouden kan worden dat deze invulling strookt met het denken van Castells.

2.2 Interpreteren van de nodale oriëntatie: de politieliteratuur

Na het verschijnen van de visienota *Politie in Ontwikkeling* zijn er binnen de Nederlandse politie diverse activiteiten ondernomen die erop gericht waren tot een werkbare interpretatie te komen van het abstracte gedachtegoed van de nota. Vanuit het centrale niveau werd op dit terrein niet zo veel ondernomen. Een belangrijke gebeurtenis was de 'Lectoratenconferentie' van de Politieacademie, waarvan verslag is gedaan onder de ietwat ludieke titel *Nodale oriëntatie. In de knoop moet je zijn* (Politieacademie, 2006) - een titel die ook wel uitdrukt hoe ongemakkelijk veel mensen zich voelden bij de nieuwe begrippen. Een andere vermeldenswaardige activiteit was het Bosno-project, waarin een groepje politiemensen verslag deed van een 'ontdekkingsweg' rond de nodale oriëntatie. Bij diverse instanties, waaronder financiële instellingen, de Metropolitan Police in Londen en de luchthaven Schiphol, gingen zij op zoek naar elementen die mogelijk bruikbaar konden zijn bij de implementatie van PiO in Nederland. Ze kwamen tot de conclusie dat er veel data uit de stromen vastgelegd moeten worden en deden enkele globale aanbevelingen voor de aanpak en verwerking daarvan (Bosmans, Van Buul, Frenken, De Jonge & Van der Pijll, 2006). In deze paragraaf worden de belangrijkste rapporten en artikelen uit de Nederlandse politieliteratuur besproken.

2.2.1 Stromenland en verkeersstromen

Het begrip 'nodaal' is al snel toegepast op verkeerscontroles. Deze zijn immers gericht op het identificeren van afwijkend gedrag op de verkeersstromen. Bas van Tol, programmamanager Toezicht & Handhaving bij de politieregio Amsterdam-Amstelland, vraagt zich in het artikel 'Niets nieuws onder de zon in stromenland?' af in hoeverre de nodale oriëntatie nu echt iets nieuws is. Zien we misschien slechts een verschuiving in focus? (Van Tol, 2007) Doel van het artikel is het begrip te ontmythologiseren en eraan bij te dragen dat mensen er in de praktijk mee uit de voeten kunnen. Een korte historische impressie laat zien dat de logica van de grotere bevoegdheden op een hoger schaalniveau, zoals geschetst in PiO, ook in het verleden werd toegepast. Van vreemden, die eerder worden aangetroffen in het gebied buiten de directe leefomgeving, wordt geëist dat ze aannemelijk maken dat ze degene zijn die ze zeggen te zijn. Van Tol besluit met voorstellen voor het verbeteren en standaardiseren van controles in de openbare ruimte. In de politiepraktijk lijkt inderdaad sprake van het vereenzelvigen van de nodale oriëntatie met verkeerscontroles, die in Amsterdam enige tijd 'nodale controles' hebben geheten.

Bij het KLPD heeft vanaf het begin de neiging bestaan de stromen uit PiO te vereenzelvigen met de 'blauwe diensten' van het korps, met name de Waterpolitie, de Spoorwegpolitie en de Verkeerspolitie. In een van de eerste artikelen over de nodale oriëntatie in het *Tijdschrift voor de Politie* wordt zelfs gesproken over 'Nederland als stromenland'. Het stromenland wordt vrij fysiek geduid, als een plek waar je als het ware naartoe kunt gaan, zoals in de opmerking dat 'terroristen zich vaak verbergen in stromenland en daar ook toeslaan' (Bakker, 2006, p. 22)[9]. Bakker merkt op dat PiO de knooppunten erg reduceert tot de infrastructuur ('infrastructuurpolitie' zoals gesteld in het document) en pleit voor een verbreding. Zijn voorbeeld van de Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) lijkt echter niet echt te helpen, aangenomen dat ook de bancaire sector wordt beschouwd als infrastructuur, waarover geldstromen zich bewegen. Daarnaast noemt Bakker dat de politie zich ervan bewust is dat criminelen zich nestelen in de bovenwereld via de media en de politiek. Hoewel dit nog niet echt gebleken is in Nederland, kan dit wel als een interessant voorbeeld gezien worden. Het roept de vraag op hoe

[9] Analoog hieraan wordt het stromenland in een later artikel de 'wijk' van het KLPD genoemd (Miltenburg & Bakker, 2007).

de activiteiten van criminele netwerken, die ook contacten hebben in de bovenwereld, in beeld gebracht kunnen worden.

Na deze oproep tot een bredere benadering gaat de auteur echter over tot een bespreking van mogelijkheden op de fysieke infrastructuur, met name ANPR en andere vormen van camerabewaking met beeldretentie en van RFID[10]. Hier sluit Bakker aan bij het inzicht uit PiO dat nieuwe technologie, samen met het verdwijnen van fysieke grenzen, tot onzichtbaarheid van criminaliteit heeft geleid, hetgeen opgelost moet worden door ook voor de opsporing en controle meer technologie in te zetten en daarbij stevige bevoegdheden te geven. Technologisch kan er veel. Afgezien van de ethische aspecten (privacy!) is daarvoor nodig dat er een betere ICT-infrastructuur komt en dat alle betrokkenen bereid zijn informatie te delen, wat voorlopig nog wel een probleem blijft. De hoop wordt uitgesproken dat Intelligence Gestuurd Politiewerk (IGP) dit probleem in toenemende mate zal oplossen. Hoewel Bakker dus een pleidooi houdt voor een brede benadering, blijft hij in de uitwerking enigszins steken bij de al vóór PiO bepleite 'digitale slotgracht', die dan niet uitsluitend rond de grote steden aangelegd zou moeten worden, maar door heel het land op de knooppunten van de infrastructuur. De auteur stelt voor om de term knooppunten voor wat grotere 'kruispunten' op de infrastructuur te reserveren (Bakker, 2006).

Ernst Bron deed in zijn doctoraalscriptie onderzoek naar de implementatie van de nodale oriëntatie in Amsterdam (Bron, 2007). Hij haalt *De kunst van het controleren* (geschreven door Bas van Tol) aan, waarin knooppunten gelijkgesteld worden aan *hotspots*, plaatsen waar veelplegers zich ophouden of waar zich vaak criminaliteit voordoet.[11] Het begrip wordt dus sterk benaderd vanuit een analyse van de criminaliteit in plaats van vanuit de netwerken van de infrastructuur, al kunnen deze soms samenvallen. Bij een van de controles die Bron bekeek, werden acht verschillende 'stadspoorten' aangeduid, verdeeld over het gebied. Uit de interviews bleek onder andere dat de meeste geïnterviewde politiemensen nauwelijks verschil zagen tussen de nodale controles en verkeerscontroles die ze altijd al deden. Brons conclusie dat alle respondenten wel van het begrip 'nodaal' hebben vernomen, is weinig verrassend omdat destijds het begrip 'nodaal' zoals gezegd werd gekoppeld aan verkeerscontroles.[12] Een aardige anekdote in de scriptie van Bron betreft een wijkteamleider die, gevraagd naar het draaiboek voor de nodale controles, antwoordt: 'Dat heb ik niet, want ik organiseer immers al jaren verkeers-controles, dat zit allemaal in mijn hoofd'. Dit lijkt overigens wel een miskenning van het feit dat er wel degelijk nieuwe aspecten in de nodale controles zitten: de gebruikte ANPR- apparatuur maakt het mogelijk specifiek te focussen op bijvoorbeeld Amsterdamse Beroeps Criminelen (ABC'ers) die speciale aandacht krijgen en verstoord worden in het kader van de 'dadergerichte aanpak'. Een aanbeveling van Bron is om 'het netwerk van het delict' te onder-zoeken in plaats van louter af te gaan op hotspots met hoge criminaliteitscijfers. Hiermee bedoelt de auteur dat ook gekeken wordt naar bijvoorbeeld plaatsen waar criminelen elkaar treffen en wie ze daar dan treffen. Hij wijst hiermee in de richting van een benadering die binnen het denken over de nodale oriëntatie in opkomst lijkt te zijn: niet louter kijken naar indicaties voor criminaliteit in de 'infra-structuur' maar vooral ook naar de sociale netwerken daaromheen. Dit aspect komt later in dit werkdocument nog aan de orde.

2.2.2 Een bredere visie op de infrastructuur

De Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) kreeg van Politie en Wetenschap, het onderzoeks-programma van de Politieacademie, opdracht voor een rapport waarin de achtergronden van de nodale oriëntatie verder worden geanalyseerd en expliciet gemaakt (Bekkers, Van Sluis & Siep, 2006). Een belangrijk aspect waarop door de auteurs wordt gewezen, is de *gelaagdheid* van knooppunten in de *space of flows*. Als mensen samen bepaalde activiteiten op touw zetten,

---

10 Radio Frequency Identification.

11 Hier wordt de nodale oriëntatie dus ingevuld vanuit een ander politieleerstuk: *hot spot policing*. Het voert hier te ver hierop in te gaan. Een overzicht is te vinden in Weisburd & Braga, 2006.

12 Inmiddels heeft de RPAA deze terminologie verlaten. Er is sinds 2008 sprake van 'integrale controles'.

vereiste dit tot voor kort dat ze op een fysieke plaats bij elkaar kwamen. In de informatie-samenleving is dat in mindere mate het geval: de ruimte hoeft niet altijd fysiek te zijn, maar kan ook virtueel zijn. Veelal is sprake van een combinatie van beide. In de haven van Rotterdam worden goederen aangevoerd, die worden gelost of overgeslagen op binnenvaartschepen. Tegelijk is de haven door middel van ICT verbonden met wereldwijde logistieke processen. Allerlei informatie over de herkomst en status van ladingen, containers en schepen is vastgelegd in ICT en deze informatie is cruciaal voor het efficiënt functioneren van de haven in samenhang met andere logistieke modaliteiten. Hierdoor ontstaat naast de fysieke ruimte 'haven' ook een 'virtuele ruimte'. De informatiestromen die met name in deze virtuele ruimte ontstaan, zijn in de eerste plaats bedoeld om het voor het management van de bedrijven mogelijk te maken de stroom van lading aan te sturen. Deze informatiestromen kunnen echter ook gebruikt worden om criminaliteit tegen te gaan, bijvoorbeeld door risicoanalyses door de douane, waarmee prioriteiten gesteld kunnen worden bij het controleren van schepen.

Ook Bekkers et al. merken op dat globalisering en technologische ontwikkeling ertoe hebben geleid dat op veel plaatsen op de wereld ondernemingen zich als netwerk zijn gaan ontwikkelen. De 'netwerkorganisatie' is niet alleen in het legale bedrijfsleven belangrijk geworden, maar ook in de georganiseerde criminaliteit.[13]

Volgens Bekkers et al. (2006) vormt het bestaan van de georganiseerde criminaliteit een belangrijke legitimatie voor de nodale oriëntatie van de politie, al wordt dit niet zo benoemd in PiO. De georganiseerde criminaliteit voelt zich immers als een vis in het water in de netwerk-samenleving en maakt optimaal gebruik van de mogelijkheden die worden geboden door knooppunten en stromen. De auteurs concluderen dat misdaadorganisaties en terroristische organisaties zich ook bewust zijn van de manier waarop het 'stromenland' functioneert, wat volgens hen een ander argument is voor de uitwerking van de nodale oriëntatie. Volgens de auteurs is de nodale oriëntatie zelfs een leidend beginsel in het strategisch gedrag van de georganiseerde criminaliteit. De politie moet het netwerkkarakter van de samenleving dan ook als uitgangspunt nemen, nu dit besef in criminele kringen al eerder lijkt doorgedrongen.

De auteurs gaan echter niet echt aan de slag met het 'genetwerkte' karakter van de criminaliteit, maar bepalen zich sterk tot de infrastructuur. De nodale oriëntatie zou zich volgens Bekkers et al. niet zozeer moeten richten op de analyse van de relatie tussen individuen (of bedrijven) en bepaalde delicten, maar veeleer op de analyse van het risico op delicten in relatie tot stromen en knooppunten. Achter deze delicten gaan uiteraard wel weer bepaalde personen schuil. Om deze analyses te kunnen maken is een gedegen kennis van de werking van bepaalde knooppunten en stromen en van alle complicaties daarvan noodzakelijk. Misdaadanalyse vanuit de nodale oriëntatie vereist dus ook andere dan criminologische kennis. Voor een adequate uitwerking van de nodale oriëntatie voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zal het dus noodzakelijk zijn deze (veelal nog te ontwikkelen) kennis over knooppunten en stromen te verbinden met eerder ontwikkelde inzichten ten aanzien van criminele samenwerkingsverbanden en hun activiteiten (Bekkers et al., 2006).

De auteurs noemen een aantal voorbeelden waaruit blijkt dat de door hen geschetste visie op de nodale oriëntatie in feite al in praktijk wordt gebracht, in ieder geval in aanzet. Enkele van de door Bekkers c.s. genoemde voorbeelden zijn relevant voor de analyse van de georganiseerde criminaliteit en worden hier kort samengevat.

13 Het denken in termen van netwerken van criminelen gaat terug op de structureel-functionalistische benadering van georganiseerde criminaliteit die zich in de jaren na de Tweede Wereldoorlog in de VS afzette tegen het toen dominante denken in termen van 'piramidale' organisaties of 'maffia's' (voor een overzicht zie Klerks, 2000).

Risicoanalyse in de Rotterdamse haven
De douane in Rotterdam richt zich met name op de controle van inkomende goederen. Daar het niet mogelijk is de enorme hoeveelheid goederen die in Rotterdam binnenkomt in haar geheel te controleren, moet een goede selectie worden gemaakt om de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. In het bedrijfsplan van de Belastingdienst (waarvan de douane een onderdeel is) wordt gesteld dat de douane zich moet gaan ontwikkelen tot een sterk informatiegestuurde organisatie. In het systeem Prisma worden gegevens over goederenstromen verzameld, waarop de risicoselecties worden uitgevoerd. Door middel van risicoprofielen wordt een selectie gemaakt van containers die gecontroleerd moeten worden. Van alle containers wordt 60 procent als niet-risicovol beschouwd. De overige, ongeveer een miljoen, moeten iets nader worden bekeken door analisten, die op grond van ervaring beslissen welke containers een nader onderzoek vereisen. De risicoprofielen worden geregeld verder verfijnd op grond van nieuwe ervaringen die ingebracht worden in het systeem, dat om die reden als een zelflerend systeem wordt beschouwd (Bekkers et al., 2006, p. 51).

In de haven in Rotterdam wordt ook gewerkt aan intensieve samenwerking met andere – zowel publieke als private – partijen. Dit is ook een aspect dat benadrukt wordt in PiO: de overheid kan niet als enige verantwoordelijk zijn voor de veiligheid en het terugdringen van criminaliteit. In het Expertisecentrum Havens wordt samengewerkt met andere opsporingsdiensten, waaronder de politie en de marechaussee. Bekkers et al. merken op dat er naast technische problemen (zoals verschillende, niet-compatibele informatiesystemen) ook juridische problemen zijn bij het koppelen van gegevens die niet bedoeld zijn voor de opsporing. Gegevens over personen mogen in principe niet uitgewisseld worden, ook niet in het Container Security Initiative, een samenwerkingsverband met de VS waarbij de goederen bestemd voor de VS in Rotterdam worden gecontroleerd. Een derde probleem met de informatie-uitwisseling is dat de verschillende opsporingsdiensten er nog altijd hun eigen bevoegdheden (en belangen) op na houden, waardoor het niet altijd zonder meer duidelijk is wie bijvoorbeeld een onderzoek gaat opstarten als er iets wordt geconstateerd in de haven (Bekkers et al., p. 56).

In het rapport van Bekkers et al. wordt niet specifiek ingegaan op de manier waarop de risicoanalyse wordt ingepast in het onderzoek naar criminele samenwerkingsverbanden die bijvoorbeeld drugs smokkelen via de haven. Dit zou een onderwerp kunnen zijn voor nader onderzoek in het kader van de ontwikkeling van de nodale oriëntatie voor de georganiseerde criminaliteit.

ANPR
Automatic Number Plate Recognition (ANPR, ook wel CatchKen genoemd) is al sinds de jaren zeventig in ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk en wordt sinds enkele jaren ook in Nederland toegepast. Voorbeelden die worden beschreven door Bekkers et al. zijn de toepassingen in de Hoekse Waard en bij de operatie Ochtendgloren (zie ook *NRC*, 14 mei 2008). ANPR is gericht op het controleren van alle voorbijkomende voertuigen zonder dat er sprake is van enigerlei verdenking. Alle kentekens worden vergeleken met verschillende gegevensbestanden. Het doel van Ochtendgloren is vooral het tegengaan van drugskoeriers en mobiel banditisme, maar ook minder grote zaken zoals openstaande boetes worden aangepakt. Een potentieel probleem bij de toepassing van ANPR is de betrouwbaarheid van de gegevens waar de kentekens ‘langs worden gehaald’. Duidelijk is dat de toepassing van ANPR heel anders is dan de traditionele benadering, waarbij ernaar gestreefd wordt een delict op te lossen nadat het geconstateerd is (Bekkers et al., 2006).

Controle van creditcardtransacties door banken
Wat betreft creditcardtransacties wordt een voorbeeld geschetst van een nodale benadering die door de banken zelf wordt toegepast. Bij elke creditcard- en pinbetaling moeten geautomatiseerde autorisatieprocedures doorlopen worden. De afdeling Risk Management

analyseert de gegevens over betalingen, om van de kaarthistorie afwijkende patronen te herkennen. Voor de toekomst zijn er grote verwachtingen van *datamining* en Artificial Intelligence, maar momenteel is het opstellen van risicoprofielen en het doen van analyses nog vooral mensenwerk. Door het Ken uw Klant-principe uit de Wet Financiële Dienstverlening zijn banken vanaf 2007 verplicht om van elke klant een uitgebreid profiel op te stellen, dat niet alleen informatie over creditcard- en pinbetalingen omvat, maar ook over hypotheken, andere kredieten, inkomsten- en uitgavenpatronen.[14]

Bekkers et al. (2006) trekken uit hun overzicht van aanzetten de conclusie dat de nodale oriëntatie altijd te maken heeft met het identificeren van verdacht gedrag op stromen en knooppunten, maar dat de aanknopingspunten waarvan gebruik wordt gemaakt, van geval tot geval aanmerkelijk verschillen. In sommige gevallen is sprake van het controleren van de toegang tot een stroom, terwijl het in andere gevallen meer gaat om 'meebewegen', zoals bij ANPR en bij het monitoren van het internet ter bestrijding van *cybercrime*. Voor elke invulling van de nodale oriëntatie is specifieke kennis van het betreffende proces noodzakelijk. Met andere woorden: de context moet betrokken worden in het monitoren van stromen, anders blijft het hele idee in de lucht hangen.

Uit het rapport van de Erasmus Universiteit is ook duidelijk geworden dat de nodale oriëntatie niet slechts een 'theoretisch' concept is, maar ook een zich reeds vestigende praktijk binnen de opsporing en in relatie tot private partijen. Deze private partijen zijn steeds organisaties die vormen van controle en opsporing ontwikkelen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het functioneren van bepaalde knooppunten. Met andere woorden, het betreft steeds organisaties die een bepaald knooppunt beheren, zoals banken, de haven, Schiphol. Het concept nodale oriëntatie biedt volgens de auteurs ook de mogelijkheid om bestaande, min of meer geïsoleerde initiatieven 'meer diepgang te verlenen' (als voorbeeld worden hierbij de CatchKen-projecten in de Hoekse Waard genoemd). De kijk op bestaande criminele praktijken verandert wanneer we deze *framen* in het licht van stromen en knooppunten en dit levert naar verwachting van de auteurs nieuwe inzichten op.

Bij de invulling van de nodale oriëntatie volgens Bekkers et al. speelt *meta-informatie* een belangrijke rol. Hieronder wordt de informatie verstaan die op knooppunten wordt gegenereerd in het kader van het management van het knooppunt zelf. In de genoemde voorbeelden komt dit aspect telkens terug. Het gaat bijvoorbeeld om gegevensbestanden bij de containerbedrijven en om gegevens over financiële transacties bij de banken. Essentieel is in alle gevallen dat informatie over een gecontroleerde persoon, een voertuig of lading gecombineerd wordt met informatie uit andere bronnen. De controle wordt niet altijd door de politie uitgevoerd, maar soms ook door andere opsporingsdiensten (douane en marechaussee bij grenscontroles) en ook door private partijen (banken in geval van bestrijding van fraude en witwassen). Om ervoor te zorgen dat gebruikgemaakt kan worden van deze meta-informatie is samenwerking met andere partijen dan ook steeds een belangrijk aspect. In paragraaf 3.4 komt dit nog aan de orde.

2.2.3 'Nodaal' en 'nodal': netwerken meer in beeld

Toen Bakker (2006) het al genoemde eerste artikel over PiO in het *Tijdschrift voor de Politie* ging schrijven, kwam hij al *googelend* onder andere nodale politieagenten tegen, die in India blijken te bestaan. Belangrijker voor het denken over PiO was dat hij ook stuitte op het werk van de Zuid-Afrikaanse criminoloog Clifford Shearing, die een enigszins aan de nodale oriëntatie gerelateerd concept over *nodal policing* had ontwikkeld. In de netwerksamenleving vindt sturing op een andere manier plaats dan vroeger. Voor de politie betekent dit dat ze haar rol zal moeten spelen in veiligheidsnetwerken, in samenwerking met andere publieke en private partijen. Sturing op de traditionele, hiërarchische manier is niet meer aan de orde. Shearing sluit daarmee aan op de

[14] Zie ook par. 4.1 over het FinTer-project.

netwerksamenleving zoals geschetst door Castells, hoewel zijn idee van *nodes* wel echt anders is. De samenleving wordt vooral geduid in termen van netwerken, sturing vindt plaats door *governance networks*. Dit is een complexe aangelegenheid, doordat een veelheid van actoren in diverse onderling gedeeltelijk verbonden netwerken opereert. Op de knooppunten ziet Shearing een samengaan van kennis, vaardigheden en hulpbronnen. Door een effectief gebruik van deze knooppunten kan daadwerkelijk invloed op maatschappelijke processen worden uitgeoefend. Ziedaar in enkele woorden samengevat *nodal governance* (Burris, Drahos & Shearing, 2005; Shearing, 2005).

Twee jaar na het verschijnen van PiO proberen Miltenburg en Bakker (2007) de inmiddels ontstane spraakverwarring te doorbreken door enkele voorstellen te doen voor een gemeenschappelijke taal wat betreft de nodale oriëntatie. Ze denken dit te bereiken door een brug te slaan naar Shearings *nodal governance*, waarover ze opmerken dat deze raakvlakken heeft met verschillende PiO-punten, zoals *policing of communities*, programmasturing en gebiedsgebonden werken.[15] Daarnaast putten zij uit definities die door de Nationale Recherche ontwikkeld zijn. Zo komen zij tot vier definities die volgens hen helderheid geven over de nodale oriëntatie:

Definitie 1: Nodaal = netwerkgeoriënteerd. Een netwerk bestaat uit knooppunten (=nodes) en eventuele relaties (stromen) hiertussen. Mogelijke knooppunten zijn mensen, organisaties, computers, gebouwen, plaatsen enzovoort.

Deze definitie kan gezien worden als een verruiming van die van PiO en kan volgens de auteurs ook die van Shearing omvatten.

Definitie 2: Indien twee of meer personen betrokken zijn bij een misdrijf, dan vormen zij een dadercombinatie of crimineel samenwerkingsverband in relatie tot dat misdrijf.

Definitie 3: Binnen een verzameling personen is sprake van een crimineel netwerk indien de betrokkenen en csv*'s elk als partij op enigerlei wijze met een of enkele van de andere partijen in verbinding staan.*

Met definitie 2 en 3, die van de Nationale Recherche afkomstig zijn, wordt het genetwerkte denken over de samenleving ook toegepast op criminaliteit. De auteurs refereren ook aan de termen *bright networks* en *dark networks*, waarbij de *dark networks* uiteraard bevolkt worden door criminelen. De termen zijn door de auteurs ontleend aan Richard Watkins van de Australische Victoria Police.[16]

Definitie 4: Een node is een plaats van besturing (governance) met vier essentiële kenmerken.

De vier kenmerken zijn ontleend aan Shearing. Binnen een *node* zijn beschikbaar: een visie op een te managen probleem alsmede technologieën, hulpbronnen en een structuur om deze visie, hulpbronnen en technologieën te kunnen mobiliseren. Hier zien we uiteraard de eerdergenoemde *bright networks* als tegenhanger van de criminele *dark networks*. Zonder er in hun beknopte artikel echt op door te (kunnen) gaan, leggen de auteurs een verband met concepten als crimineel samenwerkingsverband en het criminele netwerk, die we nu kunnen beschouwen als een belangrijke stap in het denken over de nodale oriëntatie. In dit werkdocument wordt hierop voortgebouwd in par. 3.2 (zie ook Moerenhout & Neve, 2010).

---

15 Shearing was ook spreker op het eind 2007 gehouden congres 'Nodal security in a Network Society', dat georganiseerd werd door de Vrije Universiteit i.s.m. het KLPD, en waar ook Boutellier en Den Boer hun visie op de nodale oriëntatie gaven.

16 In hoofdstuk 5 komt dit door onder anderen Wood en Shearing ontwikkelde netwerkperspectief verder aan de orde.

In het hiervoor besproken rapport over de nodale oriëntatie van Bekkers et al. (2006) is ook aandacht besteed aan de samenwerkingsverbanden die de politie zou moeten aangaan om de geschetste doelen te verwezenlijken. Tegelijk stellen Bekkers et al. dat de nodale oriëntatie van PiO niet veel te maken heeft met het concept *nodal policing* van Shearing. Miltenburg en Bakker (2007) laten overtuigend zien dat Bekkers c.s. zich hier hebben vergist: de samenwerking met andere, private en publieke, instanties die door de politie opgezet moet worden in het kader van de nodale oriëntatie kan juist gezien worden als een toepassing van Shearings *nodal governance*. Inmiddels zijn Bekkers c.s. er echter ook van overtuigd geraakt dat Shearings concept aanluit bij het denken over samenwerkingsverbanden van de politie (Van Sluis & Bekkers, 2009). Zo beschouwd sluiten de 'nodale oriëntatie' en 'nodal policing' dus goed op elkaar aan en is er eigenlijk geen aanleiding om te spreken van verschillende benaderingen. We leven in een netwerksamenleving en dus zal de politie nodaal moeten zijn (Wood & Shearing, 2009).

2.2.4 Plaatsen, stromen en problemen

De discussie in het *Tijdschrift voor de Politie* is voorlopig afgesloten door Hoogewoning en Van Dijk (2008). Deze auteurs waren betrokken bij de totstandkoming van PiO en brachten daar onder andere de term 'nodale oriëntatie' in. Ze kunnen dus met recht beschouwd worden als autoriteit op het terrein van de interpretatie van de visienota. Een belangrijk deel van het artikel wordt dan ook besteed aan het duiden van het concept vanuit een commentaar op de inmiddels ontstane discussie, met name in *Politie in Ontwikkeling* en naar aanleiding van het rapport van Bekkers et al. van de Erasmus Universiteit. Bekkers, de hiervoor genoemde Van Tol en in mindere mate Miltenburg en Bakker wordt verweten een eenzijdige benadering van de nodale oriëntatie te hebben ontwikkeld.[17] 'De nodale oriëntatie is dan ook wezenlijk iets anders dan een gerichtheid op verschillende soorten van stromen, zoals verkeersstromen, geldstromen of goederenstromen.' Dat neemt niet weg dat het controleren op de stromen en knooppunten zinvol is en wel degelijk gerelateerd kan worden aan PiO, maar het is niet het hele verhaal. Het gaat erom de ontoereikend geachte nadruk op het gebiedsgebonden werken te doorbreken. Dit moet vooral gebeuren door te onderkennen dat '... de veiligheid van plaatsen heden ten dage vrijwel niet meer los gezien kan worden van wat er elders in de wereld gebeurt, omdat plaatsen in toenemende mate verbonden zijn met stromen en netwerken' (Hoogewoning en Van Dijk, 2008, p. 29).

Knooppunten zijn fysieke plaatsen waar strategisch belangrijke functies gelokaliseerd zijn. Ze vormen de verbinding tussen de twee soorten 'ruimte'; de *space of flows* is er *geaard*. Bij Castells gaat het dan vooral om bepaalde grote steden en soortgelijke 'verknopingen tussen de (wereldwijde) stromen en geografisch bepaalde plaatsen'. De politie wil zich, aldus Hoogewoning en Van Dijk, rekenschap geven van deze constatering door middel van de nodale oriëntatie. Vandaar dus ook dat de nodale oriëntatie nadrukkelijk gekoppeld is aan de gebiedsgebonden, lokale oriëntatie.

De auteurs stellen dat het begrip 'nodaal' geschikt was omdat het geen functionele connotatie kent (zodat het niet aan een bepaald organisatieonderdeel gekoppeld zou worden) maar wel een territoriale, waardoor het op natuurlijke wijze verbonden kan worden met de 'lokale oriëntatie'. Het gaat er dan om dat de politie bij het werken in de territoriaal georganiseerde organisatie ook '... oog heeft voor de positie van die plaats in het groter geheel van stromen van mensen, goederen, geld en informatie'. De nodale oriëntatie heeft betrekking op de hele politietaak: handhaving, opsporing, noodhulp en signaleren/adviseren, stellen de auteurs. Daarbij komt dat er niet langer vanuit een vaststaand handelingsrepertoire naar de werkelijkheid wordt gekeken, maar vanuit *vooraf benoemde problemen*. 'Wat knooppunten zijn is afhankelijk van het veiligheidsprobleem in

[17] In het recente rapport *Nodale praktijken* (Ferwerda, Van der Torre en Van Bolhuis, 2009) wordt 'nodaal' eveneens besproken in termen van controles op de infrastructuur. De 'nodale controles' in Amsterdam vormden de basis voor hun empirisch materiaal.

kwestie en de netwerken die voor de aanpak van dat probleem relevant zijn. Daarbij kan het gaan om zowel fysieke als virtuele netwerken of om een combinatie van beide', waarbij de Donauvaart van Rotterdam naar Constanza aan de Zwarte Zee en een netwerk van internet-locaties als voorbeeld worden genoemd. Ook Hoogewoning en Van Dijk zijn van mening dat Shearings concept van *nodal policing* geschaard kan worden onder het netwerkconcept zoals zij dat in PiO zien. Met de opmerking dat voor activiteiten vanuit de nodale oriëntatie tevoren benoemde problemen als uitgangspunt genomen dienen te worden, lijken de auteurs de nodale oriëntatie te verbinden met *problem oriented policing* (POP)[18], een stap die in PiO niet gezet is. Volgens de auteurs gaat het er nu om dat er operationele initiatieven worden genomen om de nodale oriëntatie nader uit te werken. 'Daarbij moet het dan wel gaan om initiatieven waarin plaatsen worden gekoppeld aan stromen, waarin verschillende actoren worden gemobiliseerd rond een knooppunt en waarbij het niet gaat om specialistisch controleren maar om generalistisch controleren.' Op grond van de analyse van een veiligheidsprobleem zou de politie dus moeten gaan kijken wat ze waar en met wie gaat doen. Deze initiatieven moeten beoordeeld worden op de mate waarin ze daadwerkelijk het probleem terugdringen waarmee begonnen werd.

2.3 Inspiratie maar ook verwarring

Miltenburg en Bakker (2007) openen hun artikel over de nodale oriëntatie als volgt: 'De titel van het visiedocument *Politie in Ontwikkeling* is een uitnodiging om na te denken. Het door PiO gelanceerde woord 'nodaal' heeft inmiddels geleid tot een Babylonische spraakverwarring'. Op beide aspecten wordt in deze paragraaf ingegaan.

Het was duidelijk de bedoeling van de auteurs van PiO om met de nodale oriëntatie een nieuwe manier van denken over politiewerk te lanceren, waarbij er een bewustzijn moest ontstaan dat we voortaan in een netwerksamenleving leven. Dit aspect van PiO is door verschillende auteurs gewaardeerd (bijvoorbeeld Boutellier, 2007 en hoogleraar politiestudies aan de Vrije Universiteit Monica den Boer in een interview, Van der Heijden, 2007). Bekkers et al. (2006) spreken in verband met de nodale oriëntatie van een *sensitising concept*, een term die duidt op het vermogen van een concept om nieuwe ideeën of een nieuwe kijk op zaken te genereren, of inderdaad: een uitnodiging om na te denken. Het andere uiterste wordt gevormd door Fijnaut, die in het algemeen zeer kritisch is over PiO en geen enkele meerwaarde lijkt te zien in de nodale oriëntatie. De politie controleert volgens hem immers al eeuwen op de stromen van mensen en goederen (Fijnaut, 2005, p. 54 e.v.). Fijnaut geeft er in zijn bijdrage echter in het geheel geen blijk van dat hij zich heeft verdiept in de vraag of er meer dan een gradueel onderscheid bestaat tussen de netwerksamenleving zoals geschetst door Castells en de samenleving van pakweg een eeuw geleden, zodat het de vraag is of zijn autoriteit in dit geval gewicht in de schaal legt.

Nieuwe begrippen, zoals 'nodale oriëntatie', zijn voor een organisatie interessant juist omdat ze raadselachtig zijn. Hierdoor kan belangstelling voor 'nieuwe dingen' gewekt worden. Voorwaarde is daarbij wel dat er 'enkelen' zijn die al een richting kunnen kiezen, de kant die het op zou moeten gaan, zonder dat het al erg concreet wordt in termen van bijvoorbeeld het werkproces in de organisatie. Een dergelijke benadering stelt hoge eisen aan 'transformationeel leiderschap' (Mertens, 2006). De 25 politieregio's en het KLPD, die voor de taak stonden aan de slag te gaan met de nieuwe oriëntatie, beschikten hier niet echt over. Door medeauteurs van PiO is gesteld dat het begrip 'nodale oriëntatie' is gekozen als benaming voor de nieuwe benadering van politiewerk omdat het niet gerelateerd kon worden aan bepaalde functies of politieonderdelen (Hoogewoning & Van Dijk, 2008). Ze hebben echter niet kunnen verhinderen dat politiemensen die zich richten op controles op verkeersstromen zich het 'stromenland' als hun 'wijk' hebben toegeëigend (zie bijvoorbeeld ook het *Jaarverslag 2007* van het KLPD, p. 132).

[18] Zie o.a. Weisburd and Braga, 2006.

Van Buul, Damkat, Van Dijk, Frenken en Van Haasteren (2008) wijdden hun afstudeerscriptie aan de School voor politieleiderschap aan de nodale oriëntatie. Zij omschrijven deze als 'een van de belangrijkste ingrediënten' van PiO. De mate van implementatie in verschillende politieregio's en bij het KLPD nemen zij onder de loep. Volgens de auteurs heeft 'nodaal' vanaf het begin meer enthousiasme opgeroepen bij wetenschappers dan bij bestuurders, zoals het kabinet en het College van procureurs-generaal. De politieregio's hebben het concept alle verschillend ingevuld. Een groot deel van de regio's kiest voor een beperkte technische benadering, waarbij nieuwe technologie wordt toegepast op bestaand repertoire. Zij doen daarmee dus het tegenovergestelde van wat door Mertens op de eerste politiestudiedag over de nodale oriëntatie werd aangeraden, namelijk om niet onmiddellijk oude routines aan het nieuwe concept te koppelen (Mertens, 2006) [19]. ANPR speelt veelal een hoofdrol in de 'nieuwe' benadering. Hiermee wordt de belofte van de nodale oriëntatie als het politiële antwoord op de netwerksamenleving niet ingelost en wordt de door Bekkers et al. voorgestelde 'strategic fit' tussen de politie en haar omgeving niet bereikt. Over *nodal governance* wordt door de meeste korpsen niet gerept, al verscheen het artikel van Bakker waarin voor het eerst het verband werd gelegd met Shearings concept vrij kort na PiO. Wel wordt in politiedocumenten vaak gerefereerd aan samenwerking met partners binnen en buiten de veiligheidskolommen, wat in sommige gevallen ook opgevat kan worden als een vorm van *nodal governance*. Dit gebeurt echter weinig als het gaat om de invulling van de nodale oriëntatie, die toch vooral gezien wordt in termen van het toepassen van technologie.
Van Buul et al. signaleren drie problemen die de succesvolle implementatie van de nodale oriëntatie in de weg staan. In de eerste plaats verdraagt het invoeren van het concept zich slecht met het hiërarchische en gesloten karakter van de Nederlandse politie. Ten tweede is het concept te abstract om nog als *sensitising concept* te kunnen fungeren. 'De mate van openheid van het begrip nodaal lijkt faciliterend, maar blijkt in de praktijk vooral tegen te werken', zo stellen de auteurs. Een derde factor die niet meewerkt bij het voet aan de grond krijgen van de nodale oriëntatie is het leiderschap, dat al te vaak gekenmerkt wordt door 'conserveren en behouden'. Bij de auteurs bestaat ook de indruk dat de nodale oriëntatie op een meer innovatieve manier is ingevoerd in politieregio's waarvan de leiders betrokken waren bij het tot stand komen van PiO. Al met al trekken Van Buul en collega's de conclusie dat het nog niet best gesteld is met de nodale oriëntatie, maar ze vinden wel dat 'het gedachtegoed vraagt om een herkansing' (p. 125). De politie kan het zich immers niet permitteren om de boot naar de netwerksamenleving te missen. De auteurs zijn niet de eersten die pleiten voor een nieuwe impuls voor de nodale oriëntatie. Ze sluiten daarmee aan bij het al genoemde pleidooi van onder anderen Den Boer. Zij was enerzijds nog optimistisch over de kans dat de 'concurrentie tussen de korpsen' zou kunnen leiden tot een grotere effectiviteit, maar vreesde ook al dat een vrije invulling door de afzonderlijke korpsen zou leiden tot de versukkeling van de nodale oriëntatie (Van der Heijden, 2007). Deze vrees wordt dus bevestigd door het onderzoek van Van Buul et al. Maar net als deze afstudeerders aan de Politieacademie pleit Den Boer voor een 'nieuwe slinger aan het concept' dan wel het introduceren van een eenduidige nationale invulling, maar dan wel met goede waarborgen.

2.4 Besluit

In dit hoofdstuk is een exposé gegeven van de ontwikkeling die de nodale oriëntatie uit *Politie in Ontwikkeling* heeft doorgemaakt, aan de hand van de belangrijkste literatuur erover. Daarbij wordt geen aanspraak gemaakt op volledigheid. Met Castells als inspiratiebron is de Nederlandse politie bewust de netwerksamenleving binnengestapt, zoals verschillende auteurs stelden, en wat bedoeld was als een compliment. Deze positiebepaling in een dergelijk visiedocument is, voor zover valt na te gaan, uniek in de wereld. Er is heel wat overhoop gehaald en ook wel verwarring gesticht.

[19] Paul Frissen sprak in dit verband onlangs in een interview over de nodale oriëntatie als een belangwekkend concept, echter 'de knooppunten worden geïnterpreteerd als fysieke plekken waar je mensen staande kan houden'. Zie: Hanrath en Smidts, 2009.

In PiO is, zoals al eerder is opgemerkt door commentatoren, de netwerksamenleving sterk beschouwd in termen van de infrastructuur, die als zodanig terecht als een netwerk wordt beschouwd. Door o.a. Miltenburg en Bakker (2007) is al aangegeven dat het goed zou zijn om nodaal te beschouwen in termen van ‘genetwerkt’. Netwerken moeten dus niet uitsluitend of in de eerste plaats gezien worden als infrastructurele netwerken, maar minstens óók als sociale netwerken, waaronder criminele netwerken en netwerken van instanties die criminaliteit beogen te bestrijden.

In het volgende hoofdstuk wordt, met beide perspectieven in het achterhoofd, de al eerder ingezette ontwikkeling van een nodale oriëntatie voor de analyse van georganiseerde criminaliteit verder uitgewerkt. Het netwerkperspectief op georganiseerde criminaliteit wordt daarbij in verbinding gebracht met nog een concept dat al eerder door de politie werd gelanceerd: tegenhouden.

3 Georganiseerde criminaliteit in de netwerksamenleving

In de visienota *Politie in Ontwikkeling* wordt niet expliciet gemaakt wat de nodale oriëntatie betekent voor de analyse van de zware en georganiseerde criminaliteit. In dit hoofdstuk worden de hiervoor besproken begrippen op dit punt verder uitgewerkt. Er wordt aansluiting gezocht bij de logistieke benadering van georganiseerde criminaliteit, waarbij criminaliteit wordt gezien in termen van criminele bedrijfsprocessen[20]. Stromen op de infrastructuur, zoals benoemd in PiO, worden mede door criminele samenwerkingsverbanden gegenereerd bij het uitvoeren van deze criminele bedrijfsprocessen. Deze gedachte vormt een belangrijke bouwsteen voor dit hoofdstuk. Niettemin zal blijken dat het mogelijk is toch weer aansluiting te vinden bij PiO, door een onderscheid aan te brengen tussen stromen op macroniveau en stromen op microniveau. Voordat dit uitgewerkt wordt, is het van belang nog even terug te gaan naar enkele *roots* van deze benadering, die eveneens in visiedocumenten van de politie te vinden zijn.

Bij het uitwerken van de nodale oriëntatie voor de analyse van georganiseerde criminaliteit wordt voortgebouwd op al eerder door de politie gelanceerde begrippen, met name 'tegenhouden' en het daaraan gerelateerde barrièremodel. Het begrip 'tegenhouden' houdt in dat geprobeerd wordt criminaliteit tegen te gaan voordat deze zich voordoet, door situaties en omstandigheden die tot criminaliteit uitnodigen zoveel mogelijk uit te bannen. Het begrip is uitgewerkt in de nota *Tegenhouden troef* (NPI, 2003). De nodale oriëntatie kan beschouwd worden als een nadere uitwerking van 'tegenhouden', dat omschreven wordt als 'het systematisch inbouwen van misdaadremmende factoren in maatschappelijke en economische processen' (NPI, 2003, p. 35).[21] Evenals in 'tegenhouden' is in PiO een belangrijke rol weggelegd voor samenwerking van de politie met andere overheidsinstanties, maar ook met burgers en bedrijven.[22] In de volgende paragraaf worden de genoemde concepten wat nader geduid op basis van de documenten waarin ze zijn geïntroduceerd.

3.1 Tegenhouden, de visie op preventie door de politie

Er zijn twee documenten verschenen over tegenhouden. Het eerste, dat het licht zag in 2001, werd gemaakt door een commissie onder leiding van Van Riessen, commissaris van de Amsterdamse politie, en was getiteld *Misdaad laat zich tegenhouden*. In 2003 verscheen het vervolg, *Tegenhouden troef*, geschreven door de Projectgroep Opsporing-2 onder leiding van de (toen nog) Groningse hoofdcommissaris Bernard Welten. De vraag naar de rol van de politie in preventie wordt aan de orde gesteld aan de hand van denkbeelden van de socioloog Bayley (1995). Deze auteur ziet de vraag naar de rol van de politie in preventie als een dilemma. Enerzijds is de politie er niet voor bedoeld te voorkomen dat misdaden zich voordoen, anderzijds kan ook wel worden volgehouden dat de politie een rol moet spelen in preventie. Twee vragen dienen dus beantwoord te worden. De eerste luidt: Wat moet de politie doen op het gebied van misdaadpreventie? De tweede is: Wat moet de samenleving doen? Deze vragen worden niet helemaal beantwoord, maar duidelijk is dat het tegenhouden van criminaliteit niet door de politie alleen gedaan kan worden.
Onder 'tegenhouden' wordt in *Tegenhouden troef* verstaan: '… het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en maatschappelijke integriteit worden voorkomen' (p. 35). Kortom, we hebben het over preventie. Preventie dient systeemgericht te zijn, waarbij verschijnselen in hun context of samenhang worden bekeken. 'Zo kan een illegaal productieproces (bijvoorbeeld XTC-productie) worden

[20] Hierbij wordt voortgebouwd op eerdere documenten, met name Grapendaal (2007) en Neve (2008). Voor een overzicht van de voorgeschiedenis wordt verwezen naar bijlage 1.

[21] Een gerelateerde, aan de politicologie ontleende term die binnen de politie wordt gebruikt, is het 'barrièremodel'. Hiermee wordt aangeduid dat geprobeerd wordt op elke stap die criminelen moeten zetten om een delict te volbrengen, hindernissen worden opgeworpen.

[22] Hier ligt een verband met *nodal policing*, zoals beschreven door Clifford Shearing (2005).

beschouwd als een gelijksoortig systeem als een regulier productieproces. Door het systeem te analyseren verkrijgt men inzicht in de zwakke plekken van het systeem die aanknopingspunten bieden voor interventies' (p. 36). Er wordt hier dus een logistieke benadering van criminaliteit voorgesteld, waarbij het productieproces zo nauwkeurig mogelijk in beeld wordt gebracht om te kijken waar het meest effectief kan worden ingegrepen. Bij de benadering van XTC was bewust gekozen voor een logistieke benadering en de nadruk werd gelegd op de 'voorkant van het proces' (precursoren en productiemiddelen). Al voor het verschijnen van PiO wordt dus een verband gelegd tussen tegenhouden en een benadering van (georganiseerde) criminaliteit als een bedrijfsproces. Zoals hierna zal blijken, is deze 'logistieke benadering' van georganiseerde criminaliteit gekozen, omdat daarmee de nodale oriëntatie toepasbaar kan worden gemaakt bij de analyse van georganiseerde criminaliteit.

In *Tegenhouden troef* (TT) wordt het begrip breed benaderd. Tegenhouden kan ook een rol spelen in de activiteiten van de politie rond signalering en advisering: de politie rekende het ook in TT al tot haar taak om de overheid en de samenleving in den brede te adviseren over de maatregelen die in haar ogen het meest effectief zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Verder wordt uitgebreid ingegaan op samenwerking met andere maatschappelijke partijen. Het tegenhouden van criminaliteit is immers geen zaak van de politie alleen. We herkennen hier, zonder dat het expliciet wordt gebruikt, het begrip *nodal policing* van Clifford Shearing (zoals besproken in par. 2.3).
De politie zelf zal zich wat betreft preventieactiviteiten beperken tot die activiteiten die direct samenhangen met handhavingstoezicht, opsporing en noodhulpverlening. Kortom, het idee is om het repertoire van de politie in te zetten bij activiteiten die gericht zijn op preventie. Als voorbeeld wordt genoemd het houden van verkeerscontroles in de buurt van drugspanden, om zo de overlast tegen te gaan.

Expliciet wordt gemeld (TT, p. 41) dat het soms beter is om niet in alle gevallen te streven naar opheldering van een zaak en het voor de rechter brengen van een dader, maar om nieuwe misdaden te voorkomen. Hierbij kan ook gekozen worden voor het verstoren of ontwrichten van een potentieel misdrijf, binnen de grenzen van wat wettelijk is toegestaan. 'In feite betekent dit dat de politie probeert in te grijpen in het besluitvormingsproces van de potentiële dader'. Een nadere uitwerking en toepassing van dit aspect van tegenhouden is de *dadergerichte aanpak* (Moerenhout & Neve, 2010).

Het barrièremodel
In het *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad* (Ministerie van Justitie, 2007) wordt voor drie thema's een programmatische aanpak van de georganiseerde criminaliteit aangekondigd waarin een specifieke variant van 'tegenhouden' een rol speelt: het barrièremodel. De drie thema's zijn georganiseerde hennepteelt, misbruik van vastgoed en mensenhandel.

Het Emergo-project in het centrum van Amsterdam wordt in het PVAGM genoemd als een voorbeeld van een programmatische aanpak, waarbij een 'ketenbrede aanpak' van criminele machtsconcentraties wordt nagestreefd. 'Ketenbreed' slaat in dit geval zowel op de betrokken bestuurlijke instanties en opsporingsinstanties als op de keten van de criminele bedrijfs-processen. Door een ketenbrede aanpak kan worden bereikt dat informatie van partners gebruikt kan worden bij de opsporing en bij de bewijsvoering om criminelen veroordeeld te krijgen. Tegelijk kan informatie die gegenereerd wordt in het proces van opsporing en vervolging gebruikt worden voor de identificatie van bedrijven of personen die, bewust of onbewust, de criminaliteit faciliteren. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden om '... drempels op te werpen om het criminelen zo moeilijk mogelijk te maken' (Ministerie van Justitie, 2007, p. 15-16). Vooraan in de keten is vooral sprake van bestuurlijke maatregelen, terwijl achteraan eerder een combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen wordt bepleit. Uit het PVAGM valt dus af te leiden dat het barrièremodel het nauwkeurig in kaart brengen van de keten van criminele activiteiten

behelst. Daarnaast wordt gestreefd naar het inschakelen van zowel bestuurlijke als strafrechtelijke instanties om het criminelen zo moeilijk mogelijk te maken bij het zetten van elke volgende stap op weg naar het einddoel van de criminele activiteit. Het sluitstuk wordt daarbij gevormd door de ontneming van criminele winsten via verbetering van het financiële gedeelte van opsporingsonderzoeken. Voor de georganiseerde hennepteelt en mensenhandel wordt in het PVAGM specifieker uitgewerkt hoe een barrièremodel eruit zou moeten zien.

De georganiseerde criminaliteit houdt zich bezig met illegale bedrijfsprocessen*,* die slechts ten dele afwijken van legale bedrijfsprocessen.[23] In PiO is, nadrukkelijker dan in eerdere documenten, aandacht gevraagd voor de internationale (geglobaliseerde) dimensie van de economie, zowel de legale als de illegale. In de legale economie bestaat vrijwel geen product meer dat in zijn geheel door één bedrijf wordt geproduceerd en gedistribueerd. Uit het oogpunt van efficiency en flexibiliteit wordt er door verschillende autonome bedrijven samengewerkt. De samenwerking bestaat soms op een permanente basis, maar vaker is er sprake van fluïde, tijdelijke samenwerkingsverbanden, die ontstaan binnen grotere netwerken. Evenals legale bedrijfsprocessen kunnen criminele bedrijfsprocessen gezien worden als *networked* processen. Door Castells (2000b) wordt de cocaïnebranche genoemd als een succesvol crimineel bedrijfsproces. De verschillende stappen in de productie- en distributieketen worden in verschillende landen uitgevoerd door criminele groeperingen die met elkaar in verbinding staan, maar niet als één organisatie beschouwd kunnen worden. De nodale oriëntatie is in PiO omschreven in termen van de mogelijkheden tot controle op de knooppunten van de technologische infrastructuur, waarover zich stromen bewegen van geld, goederen, mensen en informatie. Aan de afzonderlijke criminele bedrijfsprocessen wordt in PiO niet gerefereerd, maar via de bespreking van *Tegenhouden troef* en het *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad* is het verband wel degelijk te leggen. De stromen van goederen, mensen, geld en informatie verschijnen nu als de uitdrukking van alle afzonderlijke, zowel legale als illegale, bedrijfsprocessen en van allerlei particuliere transacties. De benadering van criminaliteit als een logistiek proces kan helpen om nieuwe wegen in te slaan in de criminaliteitsanalyse. Het is uiteraard wel van belang de verschillen tussen legale en illegale bedrijfsprocessen in het oog te houden. Het gebruik van afscherming, (wapen)geweld en corruptie om de 'randvoorwaarden' voor succesvolle bedrijfsvoering te creëren dient dan ook terdege in de analyse betrokken te blijven (DNRI, 2004a). Anderzijds wordt ook in het legale bedrijfsproces gebruikgemaakt van ondersteunende processen die tot op zekere hoogte als vergelijkbaar beschouwd zouden kunnen worden, zoals beveiliging.

3.2 Criminele bedrijfsprocessen, netwerken en samenwerkingsverbanden

Door Spapens (2006, 2009) is gesignaleerd dat er weliswaar veel wordt gesproken over 'netwerken' van criminelen, maar dat dit nog niet onmiddellijk leidt tot een veel groter begrip van (georganiseerde) criminaliteit. Het begrip 'netwerk' wordt volgens de auteur in een negatieve zin gebruikt, waarbij vooral wordt aangegeven wat criminaliteit niet is: strak geleid vanuit een centraal punt, uitzonderingen zoals de *Hells angels* daargelaten. Ook Von Lampe heeft zich recentelijk in deze zin uitgelaten (Von Lampe, 2009).[24] De bijdrage van Spapens is van belang omdat hij een aantal eerdere bijdragen systematiseert en in een breder kader plaatst door er een economisch-sociologische benadering op toe te passen. Hierbij wordt de al eerder toegepaste 'logistieke benadering' van criminaliteit ook verbonden met de theorievorming op het gebied van sociale netwerken en netwerkanalyse.

---

23 Dit geldt met name voor de georganiseerde criminaliteit die goederen en diensten aanbiedt waar vraag naar is op illegale markten. De bedrijfsprocessen moeten ook weer niet gelijkgesteld worden aan die van 'gewone' bedrijven zoals in het *corporate model* (Klerks, 2000). Voor meer parasitaire vormen van georganiseerde criminaliteit zijn wellicht conceptuele aanpassingen nodig.

24 Op dit standpunt valt wellicht af te dingen: bijvoorbeeld in het werk van Kleemans c.s. en ook in het NDB 2004 wordt wel degelijk dieper ingegaan op de werking van criminele netwerken.

Hoewel in Nederland al eerder over criminaliteit gesproken werd in termen van bedrijven of ondernemingen (bjivoorbeeld Van Duijne, Kouwenberg & Romeijn, 1990), wordt de logistieke benadering van criminaliteit vooral teruggevoerd op Sieber en Bögel (1993), die in een rapport voor het Duitse Bundeskriminalamt vormen van criminaliteit, zoals diefstal van vrachtwagens en illegale gokhuizen, beschreven als een logistiek proces of een bedrijfsproces. Hierbij konden ze verschillende rollen aanduiden die in het proces een rol spelen, zoals die van importeur, tussenhandelaar of hulpkracht. In Nederland is de logistieke benadering prominent in *Marktplaats Amsterdam*, een rapport over de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam en omstreken (Huisman, Huikeshoven & Van de Bunt, 2003) en in het rapport van Spapens, Van de Bunt en Rastovac (2007) over de georganiseerde hennepteelt. In deze rapporten wordt criminaliteit benaderd als een bedrijfsproces. Het is dus wel van belang op te merken dat het begrip 'logistiek' hier in een andere betekenis wordt gebruikt dan de gangbare, waarbij logistiek vooral met transport en distributie van goederen in verband wordt gebracht.

Spapens noemt drie kernbegrippen voor de economisch-sociologische benadering van georganiseerde criminaliteit. Het *criminele bedrijfsproces* kan beschouwd worden als alles wat nodig is om een bepaalde criminele activiteit uit te kunnen voeren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen goederenstromen, geldstromen en informatiestromen.[25] De stromen van goederen, geld en informatie zijn stromen op het microniveau van het criminele samenwerkingsverband. Door een consequente toepassing van deze benadering kunnen criminele activiteiten systematisch en stapsgewijs worden beschreven, '... waarbij tevens systematisch kan worden gezocht naar aanknopingspunten voor de verstoring van het proces' (Spapens, 2009, p. 29). Spapens noemt het begrip niet, maar het is duidelijk dat we het hier over hetzelfde hebben als bij het hiervoor besproken barrièremodel. De personen die betrokken zijn bij een bepaald crimineel bedrijfsproces worden aangeduid als het *criminele samenwerkingsverband.*[26] Een crimineel bedrijfsproces van enige omvang vergt altijd de samenwerking tussen meerdere personen, waarbij enige mate van arbeidsdeling optreedt. In de manier waarop criminele samenwerkingsverbanden functioneren, kan een grote mate van variatie optreden, waarbij zowel strak geleide hiërarchische organisaties als amorfe verzamelingen van af en toe samenwerkende individuen kunnen optreden. Criminele samenwerkingsverbanden ontstaan binnen het *criminele netwerk*. Anders dan bij het min of meer ingeburgerde gebruik van het woord 'netwerk' als een synoniem voor 'organisatie', waarbij hoogstens gedacht wordt aan een wat minder strak geleide variant, wordt 'netwerk' door Spapens nadrukkelijk in het enkelvoud geschreven. Het criminele netwerk staat voor alle burgers in een samenleving die in staat en bereid zijn om aan criminele activiteiten en samenwerkingsverbanden deel te nemen. De bereidheid om deel te nemen aan criminele activiteiten, en daarmee de omvang van het criminele netwerk, varieert met verschillende factoren. Spapens noemt de welvaart in een land en de mogelijk te behalen financiële winst. Daarnaast zijn het gepercipieerde risico en morele factoren van belang. Zo wordt hennepteelt als minder risicovol gezien dan gewapende overvallen en blijken veel criminelen kinderporno even verwerpelijk te vinden als de gemiddelde burger. Behalve dat er bereidheid moet bestaan om aan criminaliteit deel te nemen, moeten potentiële deelnemers beschikken over kennis en vaardigheden om de criminele activiteit te kunnen uitvoeren, waarbij de graad van specialisatie sterk kan verschillen. Voor sommige criminele activiteiten zijn veel, voor andere weinig kennis en vaardigheden vereist. Voor witwassen van grote bedragen aan crimineel geld is bijvoorbeeld relatief geavanceerde kennis noodzakelijk. Een ander aspect van het criminele netwerk is dat de leden ervan verbonden zijn door 'informatierelaties', wat vooral inhoudt dat er sprake is van onderling

[25] Het gaat hier dus om hetzelfde stromenconcept als basaal uitgewerkt werd in de eerste notitie over stromen van de strategisch onderzoekers (Grapendaal, 2007). Zie ook bijlage 1.

[26] Deze definitie sluit nauw aan bij de gangbare die gebruikt wordt bij de politie, al wordt daar veelal gerefereerd aan de personen die in één opsporingsonderzoek voorkomen.

vertrouwen. Criminelen moeten er onderling op kunnen vertrouwen dat de ander de kennis over de activiteiten niet met anderen deelt, met name niet met de politie.[27]

Belangwekkend aan de bijdrage van Spapens is vooral dat het criminele netwerk conceptueel wordt onderscheiden van de criminele samenwerkingsverbanden en van de bedrijfsprocessen die ze uitvoeren.[28] De begrippen 'crimineel netwerk' en 'crimineel samenwerkingsverband' werden in het verleden al te vaak op één hoop gegooid. Het criminele netwerk wordt beschouwd als de 'kraamkamer' van criminele samenwerkingsverbanden. Een goed begrip van het functioneren van het criminele netwerk en de manier waarop criminele samenwerkingsverbanden tot stand komen, zou kunnen leiden tot nieuwe inzichten voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Spapens leverde zelf een bijdrage door het netwerk van xtc-producenten in Zuid-Nederland uitvoerig te analyseren op basis van 48 afgesloten opsporingsdossiers (Spapens, 2006). Binnen het xtc-netwerk wordt een aantal rollen binnen het bedrijfsproces onderscheiden, namelijk die van organisator, hulpkracht, intermediair en dienstverlener.
De *organisator* is degene die feitelijk de leiding heeft van het bedrijfsproces en daarbij moet beschikken over zijn persoonlijke criminele netwerk. Soms wordt dit gebruikt om startkapitaal te genereren, maar het komt ook voor dat een organisator al over de middelen beschikt om het bedrijfsproces op te zetten. De benodigde medewerkers worden gerekruteerd uit het criminele netwerk. De informatierelaties daarbinnen worden door Spapens dan ook gezien als het belangrijkste kapitaal van de misdaadondernemer.
Hulpkrachten worden veelal geworven binnen het sociale netwerk van de organisator. Bekend uit verschillende onderzoeken is dat nogal wat criminele relaties worden gesmeed binnen de familiekring en onder naaste buren. Als het echter gaat om hulpkrachten die veel risico lopen en (daardoor) gemakkelijk te vervangen moeten zijn, wordt eerder gekeken naar kwetsbare groepen zoals drugsverslaafden en mensen met schulden. Dit geldt bijvoorbeeld voor drugskoeriers die grenzen moeten oversteken.
Intermediairs, door anderen ook wel aangeduid als *brokers* of bruggenbouwers, zijn van groot belang om contacten te leggen tussen organisatoren. Het gaat hier dus om mensen die allereerst beschikken over veel informatierelaties binnen het criminele netwerk. Zelf hoeven zij niet noodzakelijkerwijs over veel criminele vaardigheden te beschikken.
Dienstverleners zijn mensen uit het criminele netwerk die over bepaalde kennis of vaardigheden beschikken die niet eenvoudig binnen ieder crimineel samenwerkingsverband aanwezig zijn. Belangrijke categorieën zijn documentvervalsers en witwassers. In de xtc-wereld zijn leveranciers van apparatuur en laboranten van belang. Soms werken dienstverleners, vooral als hun vaardigheid schaars is, voor meerdere criminele samenwerkingsverbanden.

Spapens laat zien dat in de bestrijding van de xtc-criminaliteit successen zijn geboekt door consequent het criminele bedrijfsproces en het criminele netwerk in kaart te brengen. Rechercheurs zijn ervan overtuigd dat de xtc-productie hier daadwerkelijk hinder van heeft ondervonden.

Een belangrijke conclusie in een ander rapport op basis van deze benadering (Huisman et al., 2003) is dat er vooral in Amsterdam '... een hele industrie lijkt te zijn gegroeid van allerhande bedrijven die goederen en diensten leveren aan criminele organisaties'. De auteurs noemen een breed scala aan bedrijven, variërend van woningverhuurbureaus tot leveranciers van chemicaliën en financieel adviseurs, die aangemerkt kunnen worden als faciliterend aan de georganiseerde criminaliteit (Huisman et al., 2003, p. 60). Doordat criminelen bij de uitvoering van hun illegale activiteiten gebruikmaken van legale voorzieningen, is binnen de stromen dus sprake van verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Volgens Huisman et al. is er nog veel te weinig

[27] In het laatste rapport op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit van het WODC is een nadere uitwerking gegeven van het begrip 'vertrouwen' binnen criminele relaties en de rol van geweld daarbij. Zie Van de Bunt en Kleemans, 2007.

[28] Elders is al aangegeven dat er wel een conceptueel probleem is met Spapens' concept van het criminele netwerk, doordat de grenzen ervan lastig zijn aan te geven (Moerenhout & Neve, 2010).

bekend over deze facilitaire industrie: er was eerder alleen aandacht besteed aan de haven van Rotterdam, Luchthaven Schiphol en de transportsector.[29] Volgens de auteurs is het verder in kaart brengen van deze 'infrastructuur' van groot belang voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

3.3 Stromen en het criminele bedrijfsproces

In de vorige paragraaf vonden we aansluiting bij de opvatting van Spapens over het criminele bedrijfsproces, dat georganiseerd wordt door criminele samenwerkingsverbanden en waarbinnen stromen van geld, goederen en informatie te onderscheiden zijn. In deze paragraaf wordt voortgebouwd op de notitie *Zicht krijgen op logistieke stromen van criminele groeperingen*.[30] We houden vast aan de vier stromen uit PiO en passen deze toe op het niveau van het criminele bedrijfsproces. De vier stromen zijn dan als volgt te duiden.

Onder de *goederenstroom* verstaan we de keten waarin illegale goederen en diensten worden geproduceerd, getransporteerd en verhandeld. Het kan hier gaan om productiemiddelen, grondstoffen en het winstobject zelf, maar ook om digitale zaken (zoals kinderporno). Vanuit opsporingsperspectief is de goederenstroom het meest direct verbonden met delicten. Als er illegale waren worden geproduceerd, zoals drugs, zal de goederenstroom grofweg overeenkomen met het 'primaire proces' oftewel de productieketen van de waren.

De *mensenstroom* bestaat uit alle arbeid die binnen het criminele samenwerkingsverband wordt verricht, en het werven en selecteren van medewerkers. De bewegingen van mensen die hiervan deel uitmaken, de functies die zij vervullen en de activiteiten die zij ontplooien, vormen een belangrijk onderdeel van de mensenstroom. De 'mensenstroom' op het niveau van het criminele bedrijfsproces komt dus in grote mate overeen met het criminele netwerk, in brede zin opgevat als iedereen die bereid en in staat is om aan illegale activiteiten deel te nemen of er anderszins aan bij te dragen. Binnen deze 'criminele arbeidsmarkt' zijn verschillende functies aan te duiden, zoals organisatoren, financiers, dienstverleners en hulpkrachten.[31]

De *geldstroom* wordt gevormd door de betalingen voor handelstransacties tijdens het criminele bedrijfsproces (zoals aan leveranciers), de betalingen van hulpkrachten en dienstverleners voor uitvoering van werkzaamheden en tot slot de benutting van de financiële opbrengsten van de illegale activiteiten. Geld dat niet bestemd is voor consumptie, wordt al dan niet met de hulp van dienstverleners witgewassen om een legale bestemming te krijgen. De geldstroom kan door middel van contant geld gaan, maar ook via de bank of door gebruikmaking van *moneytransfers* of ondergronds bankieren. De geldstroom is voor een belangrijk deel complementair aan de goederen- en de mensenstroom: elke transactie in goederen en arbeidskracht gaat gepaard met een geldstroom; goederen en arbeid moeten immers betaald worden. De gemaakte criminele winst wordt op haar beurt omgezet in consumptiegoederen, geïnvesteerd in nieuwe criminele projecten of witgewassen om geïnvesteerd te kunnen worden in de bovenwereld.

De *informatiestroom* binnen het criminele bedrijfsproces omvat volgens Spapens '... alle gegevens die in functie van dat proces tussen de leden van het criminele samenwerkingsverband worden uitgewisseld' (Spapens, 2006, p. 59). Het gaat dus met name om communicatie tussen de leden van een crimineel samenwerkingsverband. Ook de communicatiemiddelen die daarbij

---

29 Enkele van de hiervoor gegeven voorbeelden van 'nodale oriëntatie' uit het rapport van Bekkers et al. (2006) zijn hier te herkennen.

30 Zie ook Neve, 2008 (m.n. hoofdstuk 1) en de Bijlage van dit werkdocument voor de voorgeschiedenis.

31 Binnen het IPOL-project FinTer (zie hoofdstuk 4) is bij de beschrijving van de 'mensenstroom' op basis van een eerder document (Engee & Van Schendel, 2004) vooral de nadruk gelegd op 'identiteiten', zoals valse paspoorten. Het creëren van valse identiteiten kan beschouwd worden als een ondersteunend proces binnen het geheel van het criminele bedrijfsproces, dat zeker ook bij het functioneren van het criminele netwerk van belang is, maar bijvoorbeeld ook bij smokkel (goederenstroom) en bij financiële manipulaties.

worden gebruikt, worden tot de informatiestroom gerekend. In de informatiestroom kunnen verschillende aspecten worden onderscheiden:

- *Inhoudelijke* informatie-uitwisseling, waaronder uitwisseling van kennis, heeft betrekking op de goederen- en geldstroom. Ze wordt zo goed mogelijk afgeschermd, omdat ze direct naar strafbare feiten leidt.

- *Organisatorische* informatie-uitwisseling heeft vooral betrekking op het maken van afspraken, zoals voor ontmoetingen, en vindt voornamelijk via mobiele telefoons plaats.

- *Sociale* informatie-uitwisseling heeft niet direct betrekking op de criminele activiteiten maar kan wel een beeld verschaffen van het karakter en de sociale context van betrokkenen.

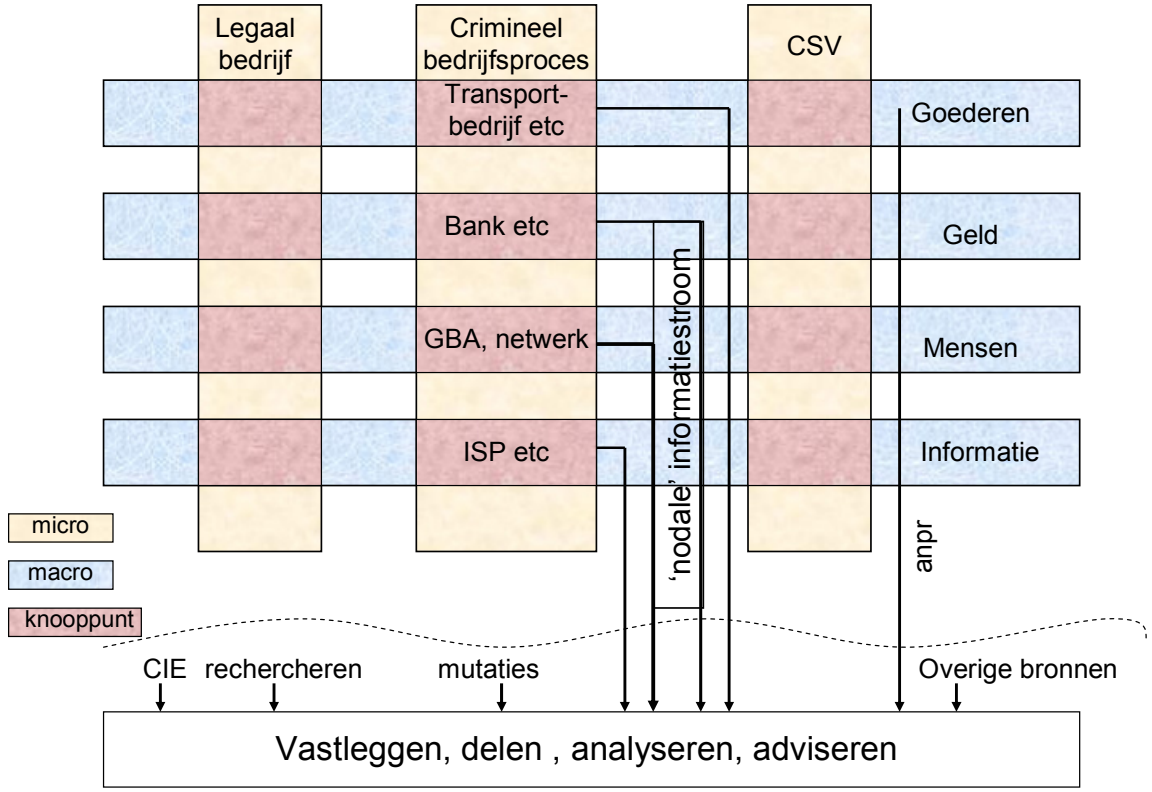
In Spapens' behandeling van de informatiestroom is de dynamiek tussen opsporing en criminaliteit terug te vinden. Dit is niet verbazingwekkend: het is het thema van zijn proefschrift. Het is ook een *eyeopener*: gemakkelijk kan het gevaar dreigen de informatiestroom gelijk te stellen aan wat rechercheteams hierover via de tap en observaties te weten komen. Deze informatieverzameling door de politie zou in elk geval onderscheiden moeten worden van de informatiestroom van de criminele samenwerkingsverbanden. Wel wijst Spapens er terecht op dat de manier waarop criminelen met elkaar communiceren sterk bepaald wordt door de wetenschap dat de politie graag op de hoogte zou komen van de inhoud van hun communicatie.

Uit het voorgaande valt af te leiden dat de basis van zowel de opsporing als de tactische en strategische analyse van georganiseerde criminaliteit idealiter wordt gevormd door een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van het bedrijfsproces dat door een crimineel samenwerkingsverband wordt uitgevoerd. Een 'bedrijfskundige' analyse van een criminele onderneming beschrijft in de eerste plaats het primaire proces van de productie van de goederen of diensten die het samenwerkingsverband aanbiedt. Vanuit het perspectief van het barrièremodel (par. 3.1) kan beredeneerd worden welke punten in het proces zich het meest lenen voor interventie door de opsporing (of anderszins, zoals bestuurlijke maatregelen). Bij de bestrijding van xtc-productie is bijvoorbeeld al jaren geleden op basis van een analyse van het proces besloten om vooral aan de 'voorkant' van het proces in te grijpen: bij de import van grondstoffen (precursoren) en de leverantie van productiemiddelen zoals reactievaten (Neve, Van Ooijen-Houben, Snippe & Bieleman, 2006). Naast het primaire proces spelen ondersteunende processen een belangrijke rol in het criminele bedrijf, waarbij gedacht kan worden aan zaken als geweldsgebruik zowel tegen concurrenten (beveiliging) als binnen de groepering (disciplinering). Eveneens van groot belang voor een adequate beschrijving van een crimineel bedrijfsproces is de vraag welke rollen kunnen worden onderscheiden in het bedrijfsproces, door wie deze rollen vervuld worden, welke relaties deze personen onderhouden en hoe ze met elkaar communiceren. Tot slot is het van belang inzicht te krijgen in de geldstromen van het criminele bedrijf, niet alleen om zo zicht te krijgen op het reilen en zeilen ervan, maar uiteraard ook om de criminele winsten te kunnen ontnemen.
Deze informatie wordt opgeslagen in de informatiesystemen van de politie, waar ze verbonden kan worden met informatie die uit de stromen op de infrastructuur wordt ingewonnen over criminele activiteiten die daar worden getraceerd. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verhouding tussen deze informatie uit de stromen en de beschrijving van criminele bedrijfsprocessen.

3.4 Stromen op microniveau en op macroniveau

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk werd uiteengezet dat de beschrijving van het criminele bedrijfsproces vanuit het perspectief van het barrièremodel de basis vormt voor de analyse van georganiseerde criminaliteit. We vinden de stromen uit het visierapport PiO terug in het criminele samenwerkingsverband (mensenstroom), het primaire criminele bedrijfsproces, de productie van of handel in illegale goederen of diensten (goederenstroom) en de daaraan gerelateerde stromen van geld en informatie. Eerder is besproken dat de nodale oriëntatie door Bekkers et al. (2006, zie par 2.2.2) nader is uitgewerkt, waarbij de nadruk ligt op vormen van controle op de knooppunten en in de stromen. Het stromenconcept is in het visierapport en bij Bekkers et al. uitgewerkt op het macroniveau. Het gaat om het geaggregeerde niveau: alle verplaatsingen, transacties en communicatie 'bij elkaar opgeteld'. Deze verplaatsingen en transacties kunnen in gang gezet zijn door particulieren en bedrijven, maar ook door criminelen en criminele samenwerkingsverbanden. Vanuit het perspectief van de opvatting van het stromenland zoals geschetst in *Politie in Ontwikkeling* is het zaak om de criminele activiteit in de stromen te identificeren, te 'ontanonimiseren', zoals de nota zegt. Vanuit het perspectief van intelligence-gestuurd politiewerk (IGP), dat zich baseert op een grondige analyse van georganiseerde criminaliteit, is het zaak om de controles op de stromen te verbinden met de beschrijving van afzonderlijke criminele bedrijfsprocessen, in de regel aangeduid als 'csv's'.

Criminele groeperingen begeven zich met allerlei activiteiten, zoals transacties, verplaatsingen en betalingen, binnen de infrastructuur op de 'totale' stromen van geld, goederen, mensen en informatie. Er kunnen dus stromen op twee niveaus worden onderscheiden. Op het *microniveau* vinden we alle afzonderlijke processen waarbij goederen, geld, mensen en informatie worden



Figuur 1. Stromen op macroniveau en op microniveau

verplaatst. Deze kunnen worden aangeduid als de ‘kleine stromen’. Het *macroniveau* wordt gevormd door de vier geaggregeerde stromen in de infrastructuur als geheel, dus door alle legitieme en criminele verplaatsingen tezamen. Vandaar dat we spreken van de ‘grote stromen’. De afzonderlijke verplaatsingen (micro) willen we traceren op de infrastructuur (macro). We moeten daarvoor op zoek naar plaatsen waar deze criminele, ‘ondergrondse’ stromen als het ware aan de oppervlakte komen. In figuur 1 zijn de geaggregeerde stromen uit PiO weergegeven in de horizontale balken. De afzonderlijke bedrijfsprocessen zijn in verticale kolommen weergegeven. Zowel legale als illegale bedrijfsprocessen maken gebruik van de infrastructuur en begeven zich zo in de ‘grote’ stromen. Gebruikmaken van de infrastructuur gaat niet vanzelf. Een aanzienlijk deel van de verplaatsingen en transacties wordt tot stand gebracht door dienst-verlenende bedrijven en instanties, die als het ware optreden als ‘beheerders’ van een knooppunt op het netwerk. Wie geld wil overmaken, zal zich moeten vervoegen bij een bank. Bij het vervoer van een container naar een afnemer in een ander land zullen vaak verschillende vervoers-modaliteiten een rol spelen en dus bedrijven die deze vervoersmodaliteiten aanbieden. Daarnaast zijn er diverse instanties die belast zijn met controle en handhaving van regelgeving met betrekking tot bepaalde stromen. In figuur 1 zijn de bedrijven en instanties die de stromen faciliteren terug te vinden op de ‘kruisingen’ van de verticale kolommen en horizontale balken. We zouden kunnen spreken van een tussen- of ‘meso’-niveau van instituties die de toegang tot de stromen faciliteren.

Meta-informatie

De instanties en bedrijven die de stromen faciliteren, genereren daarbij veelal gegevens die opgeslagen worden in databases. Bekkers et al. (2006) spreken in dit verband van *meta-informatie.* Vrijwel iedere transactie laat ergens een digitaal of papieren spoor na, veelal juist op de *knooppunten* van de infrastructuur. Ook de mensenstroom, zoals het begrip in PiO wordt gehanteerd, leidt tot het ontstaan van gegevens, al zal dit niet voor iedere verplaatsing gelden. In de toekomst zal dit alleen maar toenemen, niet alleen door toenemend gebruik van ANPR en dergelijke technieken, maar ook doordat gegevens vastgelegd worden van betalingen van bijvoorbeeld kilometerheffing op de snelwegen en van transacties met de chippas in het openbaar vervoer. Alle data die ontstaan op de knooppunten in de infrastructuur zijn potentieel relevant voor het identificeren (‘ontanonimiseren’) van criminele activiteit in de stromen en de meta-informatiestroom is hiervoor een mogelijke ingang.

Deze gegevens kunnen dus in principe gebruikt worden bij het monitoren van de logistieke stromen van criminele groeperingen. Hiervoor zou samenwerking tot stand gebracht moeten worden met de bedrijven en instanties die over deze gegevens beschikken. De bereidheid hieraan mee te werken zal mede afhangen van de mate waarin de betreffende bedrijven en instanties zelf een belang zien in een dergelijke samenwerking. In sommige gevallen zijn wettelijke mogelijkheden te creëren. Dit gebeurt bijvoorbeeld al bij het bewaren van belgegevens door internetproviders en telefoonaanbieders. Bij de financiële instellingen is de Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) eveneens wettelijk geregeld. Los van de vraag of wettelijke maatregelen wenselijk zijn of niet zal er steeds een zeker spanningsveld bestaan tussen het belang van de opsporing criminele transacties te traceren en het belang van de privacy van burgers en bedrijven. Wat dit betreft is het veelzeggend dat bij het verschijnen van *Politie in Ontwikkeling* door de kranten geschreven werd dat de politie Orwells *1984*, waarin Big Brother de samenleving beheerst, nu als leidraad wil gaan invoeren (zie bijvoorbeeld de *Leeuwarder Courant*, 22 juni 2005). Geconstateerd kan worden dat in toenemende mate langs deze weg informatie gezocht wordt door de opsporingsdiensten, zoals in het volgende hoofdstuk aan de hand van enkele voorbeelden getoond zal worden.

Het samenwerken door de politie met zowel publieke als private externe partijen om informatie te verkrijgen moet dus goed geregeld worden. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol. Factoren van belang zijn de legitimiteit van de informatievraag en de bereidheid van partners om mee te werken, waarbij uiteraard ook de kosten een rol spelen. Daarnaast moeten technische

moeilijkheden worden overwonnen en moet een zinvolle selectie van gegevens gemaakt worden. Wat dit laatste betreft, kan het model van de Melding Ongebruikelijke Transacties als een voorbeeld gelden: hierbij doen partners zelf een melding op basis van bepaalde criteria. Zo wordt vermeden dat grote hoeveelheden gegevens die uit opsporingsoogpunt niet relevant zijn (over niet-verdachte personen en bedrijven , door de politie binnen worden gehaald.

3.5 Informatiestromen en de informatiehuishouding van de politie

Vanuit het perspectief van de informatiehuishouding van de politie kunnen verschillende informatiestromen worden onderscheiden. Ten eerste is er de informatiestroom zoals genoemd in paragraaf 3.3, die vooral verband houdt met de onderlinge communicatie tussen de betrokkenen bij een crimineel samenwerkingsverband. Onder de informatiestroom als onderdeel van de logistiek van criminele bedrijfsprocessen wordt verstaan: de communicatie tussen de leden van csv's onderling en tussen die leden en (al dan niet criminele) *facilitators.* Hierbij kan gedacht worden aan onderling overleg, het geven en ontvangen van opdrachten en het uitwisselen van kennis. De inhoudelijke en organisatorische aspecten van de informatiestroom bestaan voor een belangrijk deel uit informatie *over* de andere drie stromen. Het gaat om afspraken maken en daarbij zaken doen, over de productie van of handel in illegale goederen of diensten. Dat is ook de voornaamste reden dat de politie in de informatiestroom geïnteresseerd is en daarom ook doen criminelen veelal moeite om hun onderlinge communicatie af te schermen voor de politie. In Nederland wordt niettemin – in verhouding tot het buitenland – op relatief grote schaal getapt op telefoon- en internetcommunicatie.

Ten tweede hebben we de meta-informatiestroom besproken, de informatie die verkregen wordt door samenwerking met externe publieke of private partijen. Het betreft informatie die wordt gegenereerd bij instanties die faciliteren in de afhandeling van stromen in de infrastructuur (havenbedrijven, energiebedrijven, banken, belastingdienst, Kamer van Koophandel, etc.). Dit is dus de weerslag van criminele bedrijfsprocessen in de 'grote' informatiestroom à la PiO. Meta-informatie kan in principe binnen wettelijke grenzen worden gebruikt voor opsporing en in sommige gevallen voor monitoring. In het volgende hoofdstuk komen enkele voorbeelden aan de orde.

Ten derde bestaat er een informatiestroom die door de politie zelf wordt gegenereerd, bijvoorbeeld door te rechercheren, te tappen en te observeren. Politie-informatie is in het licht van het stromenconcept een potentieel verwarrend verschijnsel. Deze informatie wordt namelijk voor een (vaak belangrijk) deel verkregen door het onderscheppen van de communicatie tussen de verdachten in een zaak, bijvoorbeeld door aftappen van hun telefoon of door andere bijzondere opsporingsmiddelen. Het gevaar ligt op de loer dat informatie waarover de politie op die manier komt te beschikken gelijkgesteld wordt aan de informatiestroom van het onderzochte criminele samenwerkingsverband. Wat de zaak nog verder compliceert, is dat de 'getapte' informatie vooral gebruikt wordt om inzicht te krijgen in de goederenstroom en in de mensenstroom, terwijl men niet (althans niet expliciet) geïnteresseerd is in de informatiestroom van het csv als zodanig.

Als dus gesproken wordt over het monitoren van stromen in het kader van de bestrijding van criminaliteit, is het van belang de verschillende aspecten goed uit elkaar te houden.

Bij de aanvang van het project Stromen en Netwerken heerste nog het idee dat de nodale oriëntatie bij de intelligenceorganisatie geïmplementeerd zou kunnen worden in de vorm van een 'stromenmonitor'. Eerder is al geconcludeerd dat dit idee bij nadere beschouwing niet echt vruchtbaar kan zijn (Neve, 2008). Op grond van de in dit hoofdstuk bijeengebrachte elementen lijkt het niet goed mogelijk en ook niet echt zinvol om de stromen die we binnen het criminele bedrijfsproces kunnen onderscheiden, afzonderlijk te monitoren op de 'grote stromen'. Een goederenstroommonitor, waarin de goederen- (en diensten)stroom wordt vastgelegd voor alle

bekende csv's en voor nog te initiëren opsporingsonderzoeken, lijkt weinig toe te voegen aan de zorgvuldige en zo compleet mogelijke beschrijving van criminele bedrijfsprocessen waartoe al veel eerder is opgeroepen. Er zou daartoe een faciliteit moeten zijn die geïntegreerd is binnen de informatiesystemen van de politie[32].

Wel lijkt het van belang de meta-informatiestroom door middel van goede afspraken met publieke en private partners te monitoren. Ook hiervoor geldt dat het weinig zinvol lijkt hiertoe een monitor op 'de geldstroom', 'de goederenstroom' etc. op te zetten. Wel kunnen specifieke afspraken met instanties en bedrijven gemaakt worden om welbepaalde informatie over te dragen aan de politie, zodat deze als bouwsteen toegevoegd kan worden aan de beschrijving van de afzonderlijke criminele bedrijfsprocessen in de politiedossiers. Dit is niet echt een geheel nieuw idee: in het volgende hoofdstuk worden voorbeelden genoemd van informatieverzameling die aansluiten bij de nodale oriëntatie zoals hier uitgewerkt.

[32] Het meest voor de hand ligt dat een dergelijke tool wordt geïntegreerd in een volgende versie van de Basisvoorziening Opsporing.

4 Nodaal in de praktijk: gegevens combineren

Zoals uit de inleiding en het eerste hoofdstuk bleek, hebben verschillende personen en instanties zich het hoofd gebroken over de betekenis van de nodale oriëntatie uit PiO voor de Nederlandse politie. In het vorige hoofdstuk zijn de implicaties voor de analyse van de georganiseerde criminaliteit uiteengezet. Tegelijk zijn mensen uit de politiepraktijk ermee aan de slag gegaan, waarbij niet altijd expliciet werd verwezen naar het concept. In dit hoofdstuk worden enkele voorbeelden genoemd van activiteiten van IPOL (of waarbij de dienst betrokken is) die aansluiten bij het stromenconcept zoals dat in hoofdstuk 3 ontwikkeld werd. In sommige gevallen is daarbij met nadruk gesteld dat het ging om een toepassing van de nodale oriëntatie, zoals bij Financiering van Terrorisme (FinTer) en Transport Security, terwijl in andere gevallen gewoon op creatieve wijze analyses werden verricht zonder dat dit gezien werd als een ontwikkeling die gestuurd werd vanuit PiO. Dit hoofdstuk sluit daarmee min of meer aan bij het in hoofdstuk 2 aangehaalde rapport van Bekkers et al. (2006) waarin ook al werd gesignaleerd dat er reeds vóór het verschijnen van PiO sprake was van praktijken die gezien kunnen worden als een toepassing van de nodale oriëntatie *avant la lettre*. Allereerst volgt een paragraaf over het project Financiering van Terrorisme, een bijdrage van de FinTer-projectleider. Vervolgens worden enkele andere projecten beknopter besproken: het programma Transport Security (waaronder ook het EVOA-project van KIM) en een analyseproject op het terrein van asbestcriminaliteit. Het is hier niet de bedoeling volledigheid na te streven noch om een evaluatie van de genoemde projecten te geven. Het gaat erom te laten zien hoe er in de praktijk met de nodale oriëntatie is gewerkt. In een slotparagraaf zal aandacht worden besteed aan de verhouding van deze praktijk tot de hiervoor besproken inzichten.

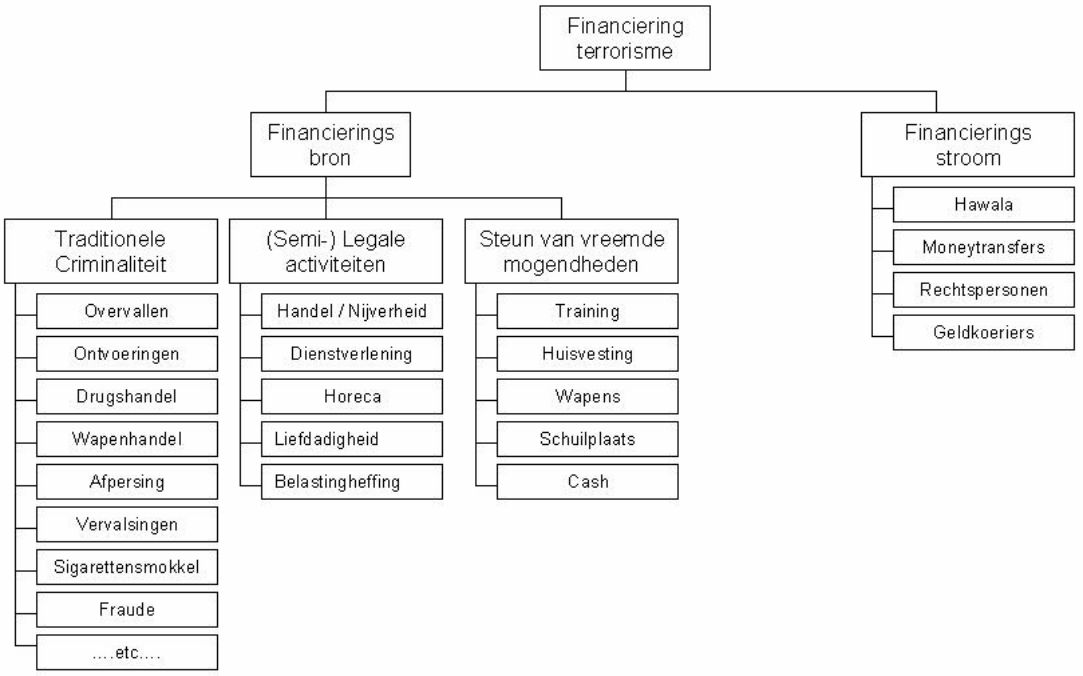
4.1 FinTer: bestrijding van (financiering) terrorisme en de nodale oriëntatie[33]

In 2005 startten de diensten IPOL en Nationale Recherche van het KLPD het project FinTer. In dit project wordt door beide diensten nauw samengewerkt aan een tweeledige opdracht: ten eerste het verkrijgen van meer kennis en inzicht in de financiële handelwijze van bij terrorisme betrokken personen en groeperingen en ten tweede het ondersteunen van de financiële instellingen bij hun taak risicovolle transacties in relatie tot terrorisme te onderkennen. In het project wordt nadrukkelijk gerefereerd aan de nodale oriëntatie uit PiO. Daarnaast sluit het project aan bij de concepten IGP en bij publiek-private samenwerking.

Het in 2001 door Abrio geïntroduceerde concept ‘informatiegestuurde opsporing’ legt een duidelijke koppeling tussen het opsporings- en informatieproces, waarbij de informatie de opsporing stuurt en er een cyclisch proces in gang wordt gezet waarbij de processen van informatie en opsporing elkaar stimuleren. Op dit moment is het concept van informatiegestuurde opsporing doorontwikkeld tot intelligencegestuurd politiewerk; het is uitgebreid beschreven in de *Doctrine intelligencegestuurd politiewerk* (Kop & Klerks, 2009).

In het gebiedsgebonden werken als vorm van *community policing* heeft de nadruk tot nu toe vooral gelegen op de geografische eenheden en op het lokale bestuur. De politie wil het begrip maatschappelijke omgeving in ruimere zin opvatten en haar aandacht nadrukkelijk ook richten op andere gemeenschappen. Dit betreft bijvoorbeeld het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Het actief zoeken naar samenwerkingverbanden door middel van *public-private partnership* wordt vanuit de overheid gestimuleerd, want de politie kan niet alléén alle problemen in de samenleving oplossen.

[33] Deze paragraaf is een speciaal voor dit werkdocument geschreven bijdrage van Peter van der Weijden, projectleider FinTer, Dienst IPOL.



Figuur 2. Overzicht van bronnen en stromen Financiering terrorisme.

Uitvoering
Binnen de wettelijke mogelijkheden heeft het FinTer-team onderzoek gedaan naar de financiële modi operandi van de verdachten binnen verschillende terrorismeonderzoeken. Hierbij werd gebruikgemaakt van afgesloten terrorismedossiers van de Nationale Recherche. Er waren dossiers geselecteerd die een relatie hadden met islamistisch terrorisme en waarin door de politie aandacht was besteed aan financieel rechercheren. De selectie bestond uit een achttal bekende onderzoeken, waaronder die naar de moord op Theo van Gogh, de Hofstadgroep en een Algerijns facilitair netwerk in Rotterdam. De financiële modi operandi die in de diverse onderzoeken werden gevonden, werden door het team vertaald naar concrete indicatoren, die de basis vormen voor de aanbevelingen die aan de financiële instellingen zijn verstrekt. Op basis hiervan zijn financiële instellingen beter in staat om risico's in relatie tot terrorisme te bepalen.
Van deze opsporingsonderzoeken worden verschillende facilitaire stromen in kaart gebracht, waarbij gebruikgemaakt wordt van open en gesloten informatiebronnen en van financiële analyse. Hierdoor ontstaat meer kennis van de financiële activiteiten van personen en groeperingen die bij terrorisme betrokken zijn. Er is onderscheid gemaakt tussen enerzijds financieringsbronnen, dat wil zeggen de activiteiten die geld opleveren, en anderzijds financieringsstromen, dat wil zeggen de manier waarop het geld wordt verplaatst van bron naar eindgebruiker.

Financieringsbronnen

De financieringsbronnen kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld:

1. *Traditionele criminaliteit.* Het gaat hierbij om alle vormen van criminaliteit die financieel voordeel op kunnen leveren. In figuur 2 zijn alleen de delicten vermeld waarvan is vast komen te staan dat ze ooit door terroristen gebruikt zijn. Naar verwachting komen ook delicten als mensenhandel (prostitutie), mensensmokkel, inbraak, heling en verduistering voor in deze categorie.

2. *(Semi-)legale activiteiten.* Bij deze categorie gaat het om handelingen die in principe (zowel ogenschijnlijk als in uitvoering) legaal zijn. Uiteraard is er sprake van een grijs

gebied tussen deze en de vorige categorie. Zo is ‘belastingheffing’ (bijvoorbeeld door de Koerdische PKK) vaak een verkapte vorm van afpersing. De bekendste verschijningsvormen binnen deze categorie zijn belwinkels en stichtingen.

3. *Steun van vreemde mogendheden.* Een meer populaire benaming voor deze categorie zou ‘steun uit andere, vijandelijke of antiwesterse, landen’ kunnen zijn. Het gaat hierbij om staten, maar ook om (semi)autonome staatsapparaten zoals sommige geheime diensten of legeronder-delen. Hier is veelal sprake van vermoedens en speculaties. Het onderwerp ligt politiek en diplomatiek zeer gevoelig. Er is één voorbeeld bekend van een land dat zijn ambassade gebruikte als bankkantoor voor het uitbetalen van terroristen. Relaties met ambassades of consulaten/consuls zouden dus een indicator kunnen zijn.

Financieringsstromen
Tot nu toe zijn diverse methoden bekend om geld te versluieren en te verplaatsen. In de praktijk lopen ze soms door elkaar heen of functioneren ze niet alleen als bron maar ook als stroom. Van belang is in ieder geval de categorie rechtspersonen, die betrekking heeft op allerlei constructies die met rechtspersonen kunnen worden aangegaan om geld te verplaatsen, waaronder *trusts*.

Bij het uitvoeren van financieel onderzoek is niet alleen kennis van financiële activiteiten verworven, maar is ook een beeld ontstaan van allerlei andere facilitaire processen die bijdragen aan het doel en de instandhouding van een crimineel of terroristisch samenwerkingsverband. Hiermee wordt duidelijk dat verschillende facilitaire processen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Zo is het vrijwel niet mogelijk financiële handelingen te verrichten zonder gebruik te maken van identiteitspapieren. Daarom werd besloten het onderzoek breed op te zetten en de analyse niet te beperken tot de financiële stroom. Daarbij is ook aandacht besteed aan knoop-punten waar verschillende facilitaire stromen samenkomen. In het ‘Hofstadonderzoek’ zijn de onderzoekers twee verschijningsvormen van knooppunten tegengekomen: een fysiek en een virtueel knooppunt. Het fysieke knooppunt was een ‘belhuis’ dat door de groep gebruikt werd als overnachtingsadres, gebedshuis, opslagplaats van wapens, ontmoetingsplaats en bron van inkomsten. Het virtuele knooppunt was een ‘msn-forum’ dat werd beheerd door een van de kopstukken uit de Hofstadgroep. Radicale fora zoals dit msn-forum blijken een virtuele ontmoetingsplaats te zijn waar men volop de gelegenheid heeft het radicale islamistische gedachtegoed te verspreiden, jonge mensen te rekruteren voor de jihad en bedreigingen te uiten tegen politici en anderen.

Een van de aanleidingen voor het onderzoek vormde de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering terrorisme (Wwft). In deze wet staat onder meer dat de Financial Intelligence Unit (FIU), ondergebracht bij IPOL, de financiële instellingen dient te ondersteunen door het doen van aanbevelingen en het geven van voorlichting ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme. Voor de banken heeft de wet geleid tot een ingrijpende wijziging van de reeds bestaande Melding Ongebruikelijke Transacties, die is ingegaan in 2005. Banken moeten sindsdien zelf bepalen of een transactie een risico inhoudt, terwijl dit eerder gebeurde op grond van vaste criteria. Het FinTer-project is er mede op gericht de bedoelde ondersteuning van de financiële instellingen tot stand te brengen. Door het onderzoek zijn profielen/indicatoren opgeleverd waarmee de banken beter in staat zijn om risicovolle transacties in relatie tot terrorisme te onderkennen en als ongebruikelijke transactie te melden bij het Meldpunt (de FIU). Uiteindelijk bepaalt het Meldpunt op basis van eigen criteria of de gemelde transacties verdacht kunnen worden verklaard of niet. Na verdachtverklaring worden de transactiegegevens verstrekt aan het FinTer-team, dat ze combineert met andere informatie van de belastingdienst, Kamer van Koophandel, Gemeentelijke Basisadministratie en uiteraard politie-informatie zoals onder andere opgeslagen in HKS. De verrijkte informatie wordt weergegeven in een signaaldocument, dat via vaste kanalen (NIK-RIK) verzonden wordt aan de betreffende regiokorpsen en de Nationale Recherche. Het signaaldocument heeft als voornaamste doel regionale en (inter)nationale

inlichtingen- en opsporingsdiensten te informeren over een mogelijk ‘gevaarlijk’ subject. Het is een basisdocument waaraan indien mogelijk nieuwe informatie wordt toegevoegd, wat eventueel kan uitmonden in een opsporingsonderzoek.

Regio’s
De reden om signaaldocumenten aan de regiokorpsen te verstrekken is het verbeteren van de onderlinge informatie-uitwisseling. De regiokorpsen zijn niet altijd op de hoogte van verdachte transacties die zijn uitgevoerd door personen die in hun aandachtsgebied wonen. Deze transacties kunnen voor de agent op straat juist belangrijke puzzelstukjes zijn om het beeld van mogelijk radicaliserende personen te completeren. De collega’s in de wijken zijn de oren en ogen van de politie en hebben contact met de mensen uit het aandachtsgebied, zij kunnen vanuit hun vakgebied aanvullende informatie verstrekken aan IPOL. In het signaaldocument is hierop ingespeeld en is aan de lokale politie verzocht achtergrondinformatie te verstrekken over een subject, bijvoorbeeld over het gedrag, uiterlijk en eventueel gedane uitlatingen. Deze informatie wordt binnen IPOL gebruikt om te kunnen bepalen of er sprake is van radicalisering. Op basis hiervan wordt in overleg met het betreffende regiokorps beslist of een zaak operationele opvolging verdient. Het FinTer-project heeft tot nu toe geresulteerd in enkele tientallen signaaldocumenten, waarvan één direct heeft geleid tot een preweegdocument[34], terwijl andere subjecten hebben opgeleverd voor de Monitor Dreiging. In samenwerking met de FIU wordt nog nader onderzoek gedaan naar een aantal subjecten. Ook heeft het project geleid tot het uit de markt nemen van een uit het oogpunt van terrorisme riskant en bovendien fraudegevoelig bankproduct.

In een vertrouwelijk rapport (Bakker et al., 2008) wordt uitgebreid aandacht besteed aan terroristische organisaties binnen Nederland en de stromen van mensen, goederen, geld en informatie binnen deze organisaties. Met dit document werd beoogd naast de professionele terreurbestrijders ook de wijkagenten te bereiken en hun handreikingen te doen, omdat zij vaak als eersten in de keten met ontluikend radicalisme of extremisme worden geconfronteerd. Kennis over facilitaire processen wordt met de regio’s en andere partners gedeeld. Door nodale en lokale oriëntatie op elkaar aan te laten sluiten en publiek-private samenwerking verder vorm te geven ontstaat een fijnmazig netwerk in de informatievoorziening.

4.2 Programma Transport Security

Het programma (aanvankelijk project) Transport Security is vanaf het begin gepresenteerd als een invulling van de nodale oriëntatie. Het programma gaat terug op het projectplan *Stroomlijnen in stromenland, een samenhangend stelsel van experimenten voor transport security en tegen terrorisme* (KLPD, 2006), waarvan de titel uiteraard al verwijst naar PiO. Het projectplan is opgesteld in het kader van een budget dat door BZK beschikbaar is gesteld voor experimenten. Het plan refereert aan de ook in PiO gedane observatie van veranderingen in de netwerk-samenleving. Hier zal niet de hele ontwikkeling van het programma worden beschreven. Er zijn vele activiteiten op touw gezet, waaronder een aantal proeftuinen en operationele testen. Een belangrijk onderdeel van het programma is de ontwikkeling van de Informatietrechter. Onlangs verscheen, onder de titel *Ons antwoord op een flexibele en dynamische transportwereld* (KLPD, 2009), een intern document waarin de resultaten tot nu toe zijn samengevat en waarin geadviseerd wordt over het vervolg op het programma, dat sinds 2007 heeft gelopen. Dit stuk is gepresenteerd als een organisatieadvies voor het KLPD.

Een van de vijf operationele speerpunten van het KLPD is ‘toezicht en opsporing op de diverse verkeersstromen’. Het programma Transport Security is erop gericht deze speerpunt vorm te geven door de volgende ambities te realiseren:

[34] Uit preweegdocumenten worden potentiële opsporingsonderzoeken geselecteerd.

- gerichter opsporen en efficiënter handhaven in de verkeersstromen;
- versterken oog- en oorfunctie van het korps;
- vergroten flexibiliteit, reactiesnelheid, schaalbaarheid, slagkracht;
- beter benutten van onze informatie en kennis;
- gerichte ondersteuning van onze operationele medewerkers met informatie en kennis;
- verbinden van korpsonderdelen en verbinden met de branche;
- continuering innovatie en ontwikkeling van technologische toepassingen.

Het programma heeft inmiddels ruim twee jaar gedraaid, waarbij is samengewerkt met diverse landelijke KLPD-instanties en meer dan tien proeftuinen zijn uitgewerkt. In het rapport worden drie leerpunten genoemd die vanuit het programma zijn geïdentificeerd en die van belang zijn bij het organisatieadvies. Behalve 'werken met modellen en indicatoren' en 'versterken van ons adaptief en innovatief vermogen' wordt als hoofdthema aangewezen: 'nodale oriëntatie: denken in netwerken'. Dit thema is weer onderverdeeld in enkele aandachtspunten, namelijk:

1. de diensten werken in kolommen, de crimineel niet;
2. manage uw relevante buitenwereld;
3. globalisering – de internationale component;
4. investeer in genetwerkt opereren.

Bij het eerste punt wordt voorgesteld domeinoverstijgende entiteiten op te richten om het probleem van de verschillende blauwe en grijze domeinen aan te kunnen pakken. Bij het managen van de buitenwereld wordt gerefereerd aan *nodal governance* (zie ook par. 2.2.3): problemen in het veld dienen in samenwerking met de relevante partners te worden aangepakt. Daartoe moeten goede afspraken gemaakt worden over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Dit gebeurt volgens het organisatieadvies bij vrijwel alle proeftuinen. Bij de aanpak van onveiligheid op de Flevolijn bijvoorbeeld wordt een netwerkorganisatie opgebouwd met betrokken instanties (NS, gemeente Almere, ProRail, Connexxion, Regiopolitie Flevoland en het KLPD), waarbij gebruikgemaakt wordt van technologie (FlevoAlert) waarmee het netwerk eenvoudig en *real time* geactiveerd en gecoördineerd kan worden. Onder de kop *genetwerkt opereren* wordt benadrukt dat het niet in de eerste plaats gaat om de puur technische kant van de zaak en ook niet om een louter sociaal fenomeen, waarbij het om de contacten draait. Binnen Transport Security wordt onderscheid gemaakt tussen waarnemingsnetwerken, coördinatienetwerken en interventienetwerken. Binnen het coördinatienetwerk wordt nog onderscheid gemaakt tussen een interpretatienetwerk en een besluitvormingsnetwerk. Het geheel wordt gedragen door sociale en technische (ICT-)netwerken. De netwerken kunnen zowel zelfstandig als in mengvorm voorkomen, zijn dynamisch vorm te geven en kunnen meerdere rollen vervullen, aldus het stuk. Dat netwerken krachtig en veelzijdig kunnen zijn, wordt geadstrueerd met een aantal voorbeelden, zoals gekoppelde ANPR-systemen en Amber Alert, het systeem waarbij burgers zich kunnen abonneren op een alertering om bij te kunnen dragen aan de opsporing, bijvoorbeeld bij de verdwijning van kinderen. In een bijlage wordt gerefereerd aan Network Enhanced Capabilities (NEC), een concept dat geleend is uit de militaire wereld. Het programma VSNT (Video, Sensing, Netwerken en Triggering) is opgezet om de nog tekortschietende ICT-infrastructuur verder te ontwikkelen, waarmee de doelen van het genetwerkt opereren dichterbij komen.

In een interview met een betrokkene bij IPOL is aangegeven dat het programma Transport Security wel degelijk resultaten heeft opgeleverd. Zo is de samenwerking tussen de blauwe en

grijze diensten verbeterd, wordt er recent anders gedacht over controleren, waarbij er meer aandacht is voor opsporing, en wordt IGP vormgegeven, vooral in de vorm van *briefing/debriefing*.

In het organisatieadvies wordt gerefereerd aan de bedrevenheid van criminelen in het omgaan met de netwerksamenleving, waarbij vooral aandacht is voor de technische mogelijkheden. In het advies wordt niet expliciet gemaakt hoe de informatie die binnen de genetwerkte blauwe en grijze diensten gegenereerd wordt, verbonden wordt met de informatie over criminele samenwerkingsverbanden of het criminele netwerk in bredere zin, en hoe de informatie dus daadwerkelijk verbonden wordt met de opsporing. Transport Security is wel een goed voorbeeld van hoe er in het KLPD vooral aan de slag gegaan is met de nodale oriëntatie: sterk gericht op de infrastructuur van de vervoersmodaliteiten en op de technologische mogelijkheden die daar ontstaan voor interventie vanuit de politie.

EVOA-project Kennisontwikkeling in Modellen
Bij het project Kennisontwikkeling in Modellen (KIM) is van september 2007 tot juli 2009 een deelproject uitgevoerd rond de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) (Verwijk, 2009). Dit deelproject is ondergebracht bij het programma Transport Security. Het doel van het deelproject is het opleveren van signaleringsmodellen waarmee het vervoer van EVOA-goederen in een vroeg stadium beter en eerder gesignaleerd kan worden. Hierdoor zou op den duur tijdig geanticipeerd moeten kunnen worden in geval van illegale afvaltransporten. Ook moet het deelproject bijdragen aan een selectievere inzet van mensen en middelen. Binnen het project zijn EVOA-signaleringsmodellen ontwikkeld voor met name de Dienst Verkeerspolitie.

Anders dan in het programma Transport Security wordt in het EVOA-rapport weinig ingegaan op het verband met de nodale oriëntatie. Pas bij het bespreken van de resultaten (Verwijk, 2009, p. 55) wordt kort gerefereerd aan PiO en de stromen. Deze worden sterk benaderd vanuit de wereld van het goederentransport, wat in dit verband logisch is. Controle op de infrastructuur als aspect uit PiO krijgt dan ook sterk de nadruk. Ook wordt echter gesignaleerd dat een fysieke goederen-stroom veelal vergezeld gaat van stromen van documenten en financiën, hetgeen mogelijke aangrijpingspunten voor controle en het genereren van informatie oplevert.

Op basis van dossieronderzoek, dataonderzoek en expertkennis is een lijst met indicatoren samengesteld die voorspellend kunnen zijn voor (il)legale afvaltransporten. De indicatoren zijn in samenwerking met het TEST-team van Transport Security en medewerkers van de Dienst Verkeerspolitie, Dienst Spoorwegpolitie en Dienst Waterpolitie getest in de praktijk.

Het EVOA-model bepaalt de kans dat een transport (il)legaal afval bevat. Het model bestaat uit vier niveaus. Het niveau is afhankelijk van het tijdstip in zowel het vervoers- als het controleproces. De volgende niveaus en bijbehorende modellen worden onderscheiden:

a. *Voorfase.* Dit is de fase waarin bepaald wordt op welke plaats en op welk tijdstip de controle uitgevoerd wordt.
b. *S0 - vooraf analyse.* Dit is de fase voordat het transport plaatsvindt. In deze fase kan op basis van reeds beschikbare gegevens het risico worden bepaald dat een organisatie illegaal afval transporteert.
c. *S1 - in the flow.* In deze fase vindt het eigenlijke transport plaats. Het is de fase waarin de vrachtwagen op de weg rijdt of het schip langsvaart. Op dit moment wordt het transport geselecteerd voor staandehouding (S2).
d. *S2 – staandehouding.* Op het moment dat het transport daadwerkelijk staande is gehouden, bevindt het zich in fase S2. In deze fase wordt op kenmerken van het transport gecontroleerd die alleen zijn waar te nemen bij de staandehouding, zoals de documenten en het voertuig.

Tijdens het deelproject EVOA is vooral aandacht besteed aan de fasen S1 en S2. Het deelproject illegale afvalstromen heeft zich van oktober 2009 tot en met mei 2010 gericht op de fase S0. Binnen dit project is een model ontwikkeld waarmee zicht wordt verkregen op ondernemingen die zich mogelijk bezighouden met grensoverschrijdende illegale afvalstromen, op basis van beschikbare gegevens van ontdoeners, vervoerders en ontvangers van afvalstoffen, te vinden in interne en externe informatiebronnen. Dankzij het model zal het mogelijk worden transport-controles uit te voeren gericht op risicovolle ondernemingen in de afvalbranche, waarmee informatiegestuurde politie (IGP) vorm krijgt (De Jong, 2010).

Implementatie
De verschillende modellen worden geïmplementeerd bij het Korps Informatie Knooppunt (KIK) van het Korps landelijke politiediensten. Het KIK draagt zorgt voor de implementatie van de verschillende modellen binnen de Dienst Verkeerspolitie, Dienst Spoorwegpolitie en de Dienst Waterpolitie. Modelontwikkeling is een iteratief proces, de modellen zullen gaandeweg steeds verder worden aangescherpt.

4.3 Tactische analyse asbest

De afgelopen periode is sprake van een flink aantal signalen en opsporingsonderzoeken die te maken hebben met illegale verwijdering van asbest. Naar aanleiding daarvan is door de Milieukamer besloten de aanpak van overtredingen in verband met asbest te intensiveren. Het Landelijk Overleg Milieu (LOM) heeft gekozen voor programmatische aanpak. Daarin is ook het uitvoeren van een tactische analyse asbest op landelijk niveau opgenomen, uitgevoerd door IPOL. Deze analyse is er vooral op gericht om voorstellen voor opsporingsonderzoek te genereren. In het plan van aanpak wordt verder als doel gesteld om op basis van de ontstane inzichten te adviseren over de preventieve en repressieve aanpak van de asbestproblematiek. De asbestverwijderingsketen is relatief lang en er zijn veel verschillende organisaties die betrokken zijn bij de controle en handhaving op een van de stappen in het proces. Verschillende organisaties hebben dus informatie en taken over een stukje van het proces, waardoor het lastig is om krachtig te handhaven op de verwijderingsketen als geheel. Om te komen tot een goede handhaving is samenwerking met zowel bestuurlijke als opsporingspartners van groot belang. Zelfs private organisaties zijn betrokken middels certificering en specifieke taken in de keten. Voor een efficiënte aanpak is het dus geen uitgangspunt dat dit alleen via strafrechtelijke handhaving moet gebeuren.

In lijn hiermee is in het Politiemilieuplan 2011 gesignaleerd dat er een verschuiving is van opsporingsonderzoek gericht op bepaalde objecten, zoals grondwerken en transporten, naar onderzoek dat gericht is op '... het handelen in de keten'. Grondige kennis van de werking van de asbestketen op landelijk niveau is dus een vereiste om effectief op te sporen en effectief samen te werken met partners. Verwacht wordt dat hierdoor overtredingen aan het licht komen waarvoor het strafrecht niet de meest geschikte aanpak is. Samenwerking tussen verschillende instanties wordt gezien als een mogelijkheid om het probleem aan te pakken (Board Handhaving, 2007).

De politieregio Rotterdam-Rijnmond is in samenwerking met de milieudienst Rijnmond een Proeftuin Nodale Oriëntatie Asbest gestart. In dit project wordt er naar gestreefd om de informatiepositie bij bestuurlijke partners te optimaliseren om ook bij de opsporing de meest belangrijke overtreders van asbestcriminaliteit aan te pakken. Gewerkt wordt vanuit de keten en probleemgericht, waartoe een 'probleemanalyse' en een 'ketenanalyse' worden gemaakt. Dit houdt in dat alle stappen van het proces van de afvalverwijdering 'als een keten in beeld worden gebracht'. Per stap in het proces wordt vastgesteld welke actoren er in betrokken zijn en welke controlerende instanties. Gegevensbestanden van de betrokken instanties worden met elkaar gecombineerd, waarbij gestreefd wordt naar een zo ruim mogelijke interpretatie van de

regelgeving op het terrein van de uitwisseling van gegevens tussen instanties. Informatie over stromen, actoren en handelingen in combinatie met vakkennis en eerdere incidenten leveren risicoprofielen op. Er is daarbij sprake van een 'focus op stromen en knooppunten' in de afvaltransportketen. De resultaten van het project worden belegd bij het reguliere proces (Werkgroep Proeftuin Nodale Oriëntatie Milieu, 2009).

Ook bij andere regiokorpsen lopen ketengerichte projecten op asbestverwijdering in samenwerking met bestuurlijke partners. Daarbij wordt ook teruggewerkt vanuit de laatste stap in de verwijderingsketen, namelijk de stortplaatsen. De verschillende projecten en tactische analyses worden inmiddels met elkaar vergeleken, om de effectiteit en efficiency van de handhaving te verbeteren. Er wordt ingezet op nodes waar de grootste risico's zijn geconstateerd en waar de preventie kan worden verbeterd.

Er wordt aan gewerkt om de rol van specifieke partijen in de keten, zoals laboratoria, stortplaatsen, certificerende instellingen, op te helderen. Uit gesprekken met analisten blijkt dat er inmiddels bij instanties gegevensbestanden zijn ontsloten waarmee op grond van bepaalde criteria daders kunnen worden getraceerd die eerder niet bekend waren. Er wordt dus niet alleen gezocht vanuit bepaalde verdachten maar op grond van (gedrags-)criteria die op hun beurt weer gedestilleerd worden uit kennis die opgedaan is in eerdere opsporingsonderzoeken, gecombineerd met kennis van de asbestketen.

4.4 Besluit: what's new?

Uit de in dit hoofdstuk bijeengebrachte voorbeelden[35] blijkt dat over de nodale oriëntatie niet alleen wordt nagedacht, maar dat er ook wel degelijk mee wordt gewerkt. In het FinTer-project, in het programma Transport Security en bij de analyse van asbestcriminaliteit wordt bewust geprobeerd de nodale oriëntatie in praktijk te brengen en hiermee nieuwe dingen tot stand te brengen. Naast een focus op de infrastructuur in de geest van het rapport over de nodale oriëntatie van de Erasmus Universiteit (Bekkers et al., 2006) is sprake van het opbouwen van netwerken om de benodigde interventies ook werkelijk tot stand te kunnen brengen. In het programma Transport Security wordt dan ook gerept van een 'genetwerkte' benadering, waar FinTer het houdt bij 'publiek-private samenwerking'. In beide gevallen gaat het om praktijken die vallen binnen het concept *nodal policing* van Shearing (besproken in hoofdstuk 2). Het is gemakkelijker gezegd dan gedaan, deze manier van intelligence genereren verder uit te bouwen. Het opbouwen van 'veiligheidsnetwerken' voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is voor een belangrijk deel afhankelijk van de medewerking van externe partijen. Er zal dus onderhandeld moeten worden met deze partijen, die niet per se een belang herkennen in een dergelijke bijdrage aan de criminaliteitsbestrijding. Ze zullen daarbij ook kijken naar de kosten en bijvoorbeeld de gevolgen voor concurrentieverhoudingen. Niet alle partijen verkeren in een positie als die van de elektriciteitsbedrijven, die wegens de elektriciteitsdiefstal direct belang hebben bij de bestrijding van de illegale hennepteelt en daarom graag gegevens over afwijkend elektriciteitsverbruik delen met de politie. In het uiterste geval kan gekeken worden naar wettelijke regelingen, zoals bij de melding van ongebruikelijke transacties door de financiële instellingen.

We kunnen ons afvragen of de in dit hoofdstuk besproken projecten en manieren van werken zouden zijn ontstaan zonder de inspiratie van de nodale oriëntatie in PiO. Zoals gesignaleerd door Frissen (geïnterviewd door Hanrath & Smidts, 2009) bestaat er een tendens de nodale oriëntatie terug te brengen tot vanuit het traditionele politiewerk behapbare proporties: fysieke knooppunten waar je iemand staande kunt houden en controleren. Meer algemeen komt het in organisaties voor dat bestaande praktijken onder door de leiding gelanceerde concepten worden

[35] Hierbij is niet gestreefd naar volledigheid.

geschoven, zodat er slechts in de naamgeving iets verandert. Het in hoofdstuk 2 besproken onderzoek van Bron leverde daarvan aardige voorbeelden op.

De op de infrastructuur gerichte nodale oriëntatie zoals verwoord in PiO is uniek in de wereld, voor zover valt na te gaan. Niettemin zullen er ook in andere landen dan Nederland controles op de infrastructuur plaatsvinden, waarbij gegevens worden gecombineerd en gebruik wordt gemaakt van geavanceerde technologie en databases met informatie die verkregen wordt van externe partijen. Om dergelijke controles te organiseren moeten dus altijd netwerken worden opgebouwd. Een vergelijking tussen dergelijke praktijken in verschillende landen zou kunnen uitwijzen in hoeverre de ontdekking van Castells' netwerksamenleving door de Nederlandse politie heeft geleid tot ontwikkelingen die, net als de visienota, anders zijn dan in andere landen.

In hoofdstuk 3 werd een schets gegeven van een invulling van de nodale oriëntatie voor de analyse en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het is gebleken dat het belangrijk is een verbinding te maken tussen de informatie die door de politie verkregen wordt vanuit de stromen en knooppunten en de informatieverzameling over criminele samenwerkingsverbanden. Het project FinTer vormt waarschijnlijk een van de mooiste voorbeelden tot nu toe van een analyse die direct verbonden wordt met het in kaart brengen van criminele (in dit geval terroristische) netwerken en met de productie van preweegdocumenten, zodat de verzamelde intelligence uiteindelijk gebruikt wordt voor concrete opsporingsonderzoeken. Vanuit PiO en het eerdere politiedocument *Tegenhouden troef* kan gesteld worden dat criminaliteit bestreden kan worden door het nauwkeurig in kaart brengen van het criminele bedrijfsproces. Om dit te bereiken zal dit verband ook altijd expliciet moeten worden gelegd en consequent alle informatie in het licht van de beschrijving van criminele bedrijfsprocessen moeten worden vastgelegd. In hoeverre de uit de stromen afkomstige informatie binnen de huidige informatiehuishouding van de politie soepel gekoppeld kan worden aan de consequente beschrijving van de criminele bedrijfsprocessen (csv's) is een onderwerp dat nadere uitwerking vraagt.

5 Epiloog: meer dan infrastructuur

In dit slothoofdstuk zullen enkele lijnen uit de voorgaande hoofdstukken bij elkaar worden gebracht, wat aanleiding geeft tot reflectie over de rol van de politie in de netwerksamenleving. In *Politie in Ontwikkeling* is door de politie onderkend dat de moderne samenleving gekenschetst kan worden als een geglobaliseerde netwerksamenleving en dat dit gevolgen heeft voor de manier waarop de politie criminaliteit moet tegengaan. Daarbij is gerefereerd aan het denken van Manuel Castells, die een standaardwerk schreef over de gevolgen van het informatietijdperk voor de economie, de samenleving en de cultuur (Castells, 2000a). In de presentatie van de nodale oriëntatie in de nota zelf en in de eerste pogingen tot uitleg is sterk de nadruk gelegd op controles op de infrastructuur, waarbij zwaardere bevoegdheden zouden worden ingezet met het toenemen van het schaalniveau. De door ontgrenzing voor de politie verloren gegane ruimte om te controleren zou moeten worden heroverd door nieuwe, digitale stadspoorten op de infrastructuur te creëren. Een nieuwe visienota betekent voor alle geledingen binnen Politie Nederland dat men zich rekenschap geeft van de betekenis van de nieuwe visie voor het eigen werk. Anders gezegd: men ging zich afvragen of het werk wel *PiO-proof* was of aanpassing behoefde. Er werden diverse bijeenkomsten belegd, waaronder een lectoratenconferentie, georganiseerd door de Politieacademie, om te proberen te komen tot een gemeenschappelijke interpretatie van de visienota (Politieacademie, 2006). Aan de Erasmus Universiteit werd gevraagd een nadere uitwerking te maken van de nodale oriëntatie (Bekkers et al., 2006, zie paragraaf 2.2.2).

Voor de landelijke intelligenceorganisatie van de politie vielen de pogingen om de betekenis van PiO voor de werkzaamheden te duiden samen met de implementatie van de *Intelligence Agenda*. Deze verscheen ongeveer tegelijk en riep eveneens veel vragen op. Het vanuit de *Intelligence Agenda* gelanceerde idee om een ‘stromenmonitor’ in het leven te roepen, een soort database met allerlei gegevens uit de stromen, werd nooit gerealiseerd (zie Neve, 2008). Wel vormt dit idee het vertrekpunt van dit werkdocument: hoe kan criminaliteit op de stromen zichtbaar worden gemaakt?

In de loop van het proces werd aansluiting gevonden bij de logistieke benadering van georganiseerde criminaliteit, waarbij criminaliteit wordt gezien in termen van bedrijfsprocessen, naar analogie van legale ondernemingen.[36] Het belang van het zo adequaat mogelijk in kaart brengen van specifieke criminele bedrijfsprocessen wordt eveneens benadrukt in het barrièremodel (Ministerie van Justitie, 2007). Bij het uitvoeren van het criminele bedrijfsproces begeven criminele samenwerkingsverbanden zich op de in PiO beschreven stromen van goederen, geld, mensen en informatie. Een deel van de verplaatsingen en transacties van criminele samenwerkingsverbanden wordt gefaciliteerd door bedrijven en ook worden ze soms gecontroleerd door instanties. De nodale oriëntatie kan nu verbonden worden met het barrièremodel: een beschrijving van het bedrijfsproces geeft ook zicht op de instanties en bedrijven die voor dat bedrijfsproces faciliterend zijn en waarmee een crimineel samenwerkingsverband dus te maken krijgt bij het uitvoeren van zijn activiteiten. Door samenwerking met deze instanties en bedrijven kan informatie worden verkregen over criminele activiteiten. Deze informatie kan weer toegevoegd worden aan de beschrijving van specifieke criminele bedrijfsprocessen in het kader van opsporingsonderzoeken. Daarbij wordt ze gecombineerd met alle andere informatie die voor intelligence en opsporing wordt gebruikt (CIE, rechercheren, BOB-instrumenten, open bronnen, verhoren, etc.). Op deze wijze ontstaat een specifieke vorm van monitoring op de stromen, die een toepassing vormt van de nodale oriëntatie. De term ‘stromenmonitor’ lijkt hiervoor niet zo geschikt, omdat juist het specifieke karakter van elke afspraak met een instantie of bedrijf uit het zicht zou verdwijnen. Uit de beschrijvingen van enkele projecten,

[36] Niet te verwarren dus met logistiek in de zin van alles wat te maken heeft met opslag en transport van goederen.

zoals FinTer en Transport Security, blijkt dat in feite in de praktijk al wordt gewerkt vanuit een dergelijke opvatting van de nodale oriëntatie. Voor elk van deze activiteiten zijn specifieke databases ontwikkeld. Het is van groot belang dat de informatie die vanuit de stromen en knooppunten wordt ingewonnen op een geïntegreerde wijze kan worden gekoppeld aan de beschrijving van de criminele bedrijfsprocessen. De integratie van een gebruiksvriendelijke database voor de beschrijving van criminele bedrijfsprocessen (csv's) in de informatiehuishouding van de politie lijkt daarvoor onontbeerlijk.

Controle op de infrastructuur, hier opgevat als het genereren van intelligence op basis van bronnen in de infrastructuur, blijft dus een belangrijk aspect. Er is echter meer dan infrastructuur. Een nadere beschouwing van de logistieke benadering brengt ons weer dichter bij het idee van de netwerksamenleving. Anders dan in de eerste stukken die verschenen rond PiO, wordt bij netwerken niet zozeer gedacht aan de infrastructuur als zodanig (bijvoorbeeld 'het wegennetwerk') maar aan sociale netwerken. In de internationale literatuur die de implicaties van de netwerksamenleving, zoals beschreven door Castells en anderen, voor het politiewerk onderzoekt, is vooral voor deze weg gekozen. Met name het eerder terloops genoemde werk van Shearing vormt hierin een belangrijke schakel, zoals al eerder door Miltenburg en Bakker (2007) werd gesignaleerd. De benadering van netwerken van Shearing c.s. blijkt aan te sluiten bij de nodale praktijkvoorbeelden die in dit werkdocument zijn besproken. Het lijkt er dan ook op dat het vruchtbaar zou zijn om dit verder te exploreren.

Bright networks, dark networks
In een recent artikel in *Justitiële Verkenningen* doen Wood en Shearing (2009) verslag van hun onderzoek naar lokale veiligheidsnetwerken in verschillende landen. De politie kan niet als enige verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in de gemeenschap. De boodschap wordt ingekaderd in een beschouwing over macht in de samenleving, die niet – zoals ooit door Hobbes werd gedacht – uitsluitend bij de overheid ligt maar eerder decentraal is en zich op vele plaatsen bevindt (Burris et al., 2005). Het *managen* van een veiligheidsprobleem veronderstelt dan ook dat de politie netwerken opbouwt met relevante andere partijen. Deze opvatting sluit aan bij de beschouwing van Castells over de moderne netwerksamenleving. Castells heeft vooral aandacht voor (vooral informatie)stromen die de moderne samenleving kenmerken en de knooppunten waar de stromen elkaar kruisen. Meer dan Castells leggen Wood en Shearing de nadruk op de knooppunten van bestuur, die worden gekenmerkt door een mentaliteit (manier van denken), technologieën (methoden van beïnvloeding) en hulpmiddelen en institutionele structuren. Zo verschijnen de nodi niet alleen als kruispunten, maar ook als de bronnen van de stromen. Veiligheidszorg refereert aan 'nodale handelingen bedoeld om gebeurtenissen zo vorm te geven dat er "ruimtes" worden gecreëerd waarin mensen kunnen leven, werken en spelen.' De veiligheidsproblemen in de leefruimte (de *space of places* van Castells) kunnen in deze visie dus verminderd worden door het opbouwen van netwerken van nodes die beschikken over mogelijkheden om bij te dragen aan de beheersing van een probleem. Door Shearing worden deze mogelijkheden benoemd in termen van een visie op een probleem, vaardigheden en hulpbronnen en een structuur om deze vaardigheden en hulpbronnen te kunnen mobiliseren. Potentiële partners die een rol zouden kunnen spelen bij het beheersen van bepaalde vormen van criminaliteit, bijvoorbeeld door informatie ter beschikking te stellen, hebben wel eigen belangen en een eigen agenda. Om netwerken op te kunnen bouwen (en eraan deel te nemen) zal de politie grondig inzicht moeten hebben in de agenda van alle mogelijke betrokkenen.

Zoals in hoofdstuk 3 werd betoogd, zal de politie onder andere met externe partners samen moeten werken om gegevens te krijgen die in het kader van het werkproces worden verzameld door bedrijven en instanties die faciliterend zijn op de stromen (meta-informatie). Het is niet altijd vanzelfsprekend dat bedrijven en instanties meewerken aan het verzamelen van dergelijke informatie, bijvoorbeeld in de vorm van het doen van een melding op basis van bepaalde risicocriteria. Ayling, Grabosky en Shearing (2006) beschouwen de verschillende wegen

waarlangs de medewerking van externe partners geregeld kan worden en delen deze in drie categorieën in: *coercion*, *sale* en *gift*. Laatstgenoemde is wellicht het meest aantrekkelijk: bij een gemeenschappelijk belang zal de partner gemakkelijk bereid zijn medewerking te verlenen. Een voorbeeld van *gift* is de medewerking van Nederlandse elektriciteitsbedrijven bij de bestrijding van de hennepteelt: deze bedrijven zijn belanghebbende, doordat bij hennepteelt vaak elektriciteitsdiefstal wordt gepleegd. In andere gevallen zal medewerking geven aan de politie echter vooral geld kosten en niet direct bijdragen aan de eigen doelstelling van de beoogde partner. In dergelijke gevallen kan wetgeving soelaas bieden. De partner wordt er dan wettelijk toe verplicht bepaalde vormen van medewerking te verlenen (*coercion*). Voorbeelden zijn de Melding Ongebruikelijke Transacties door de financiële instellingen en het bewaren van gespreksgegevens door telecombedrijven. Een combinatie met *sale* (het betalen voor medewerking) zou kunnen bestaan als de overheid een vergoeding in het vooruitzicht stelt voor de gemaakte kosten. Het door Ayling en collega's aangedragen analytische onderscheid in benadering van potentiële partners kan mede richting geven aan toekomstige ontwikkelingen op het gebied van samenwerking met partners binnen en buiten de veiligheidskolom.

Problemen zoals criminaliteit zijn echter geen statisch gegeven, maar worden zelf gevormd door netwerken, zoals hiervoor duidelijk werd gemaakt aan de hand van het werk van onder anderen Kleemans et al. (2002) en Spapens (2006). Deze verborgen netwerken (*dark networks*) reageren op elke stap die door de politie en andere nodes in het veiligheidsnetwerk wordt gezet. Dit kan er in sommige gevallen toe leiden dat stappen die worden gezet om criminaliteit terug te dringen, andere effecten hebben dan beoogd of zelfs averechts werken. Wood (2006) pleit er dan ook voor om het inzicht in de werking van verborgen criminele netwerken verder te ontwikkelen om zo *bright networks* te kunnen opbouwen die steeds flexibel blijven en zich aan kunnen passen aan veranderende omstandigheden. De veiligheidsarrangementen op Schiphol zouden bijvoorbeeld steeds ook gevoed moeten worden door inzicht in de criminele bedrijfsprocessen die van de luchthaven gebruikmaken. De door Van Sluis en Bekkers (2009) bepleite ontwikkeling van kennis over de processen op de infrastructuur zou dus nog aangevuld moeten worden met dit inzicht in criminele bedrijfsprocessen. Het gaat hierbij om de 'kruispunten', waar het barrièremodel samenkomt met logistieke ketens in het vervoer.

Door deze visie op netwerken en knooppunten wordt een sociologisch begrip van ordehandhaving geleverd, maar ook '... duidelijk gemaakt hoe we de aard van nieuwe en opkomende bedreigingen voor lokale, nationale en wereldwijde veiligheid moeten begrijpen'. De auteurs refereren hier aan moderne inzichten in de aard van georganiseerde misdaad: geen maffia maar tamelijk losse structuren. Hetzelfde geldt voor terrorisme. Ook deze *dark networks* oefenen macht uit door middel van decentrale knooppunten en door informatiestromen. 'Ongeacht om welke vorm van veiligheidshandhaving het gaat, de politie moet kiezen voor een nodale oriëntatie, waarbij ze zichzelf ziet als omgeven door rivaliserende nodi (zowel helder als donker), die elk hun eigen agenda willen realiseren' (Wood & Shearing, 2009, p. 15). Om effectief te kunnen opereren, is het zaak de kenmerken en de agenda van de andere nodi te leren kennen door de juiste nodale assemblages te creëren: samenwerkingsverbanden die leiden tot het realiseren van de opdracht van de politie. De nodale oriëntatie zoals gelanceerd in PiO, wordt zo expliciet verbonden met het netwerkdenken, zoals eerder bepleit door Miltenburg en Bakker (2007).

De nodale oriëntatie zoals hierboven uitgewerkt met de nadruk op 'heldere' netwerken, kan in verbinding worden gebracht met soortgelijke internationale ontwikkelingen. Een voorbeeld is het Australische Nexus-project, een samenwerkingsproject van de politie en de universiteit. Het betreft hier nodale vormen van veiligheidszorg in de wijken, die echter ook heeft geleid tot een nieuwe 'genetwerkte' opvatting van georganiseerde misdaad en een nieuwe strategie om deze te bestrijden (Nexus Policing Project, 2008). Bij het verder ontwikkelen van de nodale oriëntatie zou het goed zijn enige afstand te nemen van de infrastructuur en verder in te zoomen op de bestrijding van *dark networks* door de opbouw van *bright networks*.

Zoals gebleken is uit het rapport van Bekkers et al. en uit hoofdstuk 4 van dit werkdocument, wordt op verschillende plaatsen binnen de politie gewerkt aan een toepassing van de nodale oriëntatie, waardoor nieuwe opsporingsperspectieven worden aangeboord. Het zou goed zijn dergelijke initiatieven vergezeld te laten gaan van onderzoek. Hierdoor zouden deze initiatieven niet alleen conceptueel met elkaar verbonden worden, maar ook kan kennis geaccumuleerd worden, waardoor daadwerkelijk vooruitgang geboekt kan worden, zeker bij volgende initiatieven. Hierbij zou ook aandacht moeten zijn voor de randvoorwaarden; daarbij kan gedacht worden aan training en opleiding, ICT en infrastructuur, maar (met een blik op Australië) ook aan samenwerkingsverbanden tussen operationele, tactische en strategische capaciteit.

Impasse in de nodale oriëntatie?
Zoals onder andere uit dit werkdocument blijkt, heeft de nodale oriëntatie uit *Politie in Ontwikkeling* geleid tot moeilijkheden bij de interpretatie, maar ook tot diverse initiatieven. Door sommigen, onder wie Den Boer (in Van der Heijden, 2007) is gepleit voor een centrale interpretatie en implementatie vanuit de top van Politie Nederland. Dit had ongetwijfeld kunnen leiden tot minder verwarring in de politiegelederen wat betreft de vraag 'Wat moeten we met de nodale oriëntatie?' Wat meer richting had in elk geval kunnen helpen. Voor zover er sprake is geweest van richting, heeft deze geleid tot een wat eenzijdige nadruk op zaken als ANPR, wat onder andere bleek uit een inventarisatie in de politieregio's (Bron, 2007). Door Hoogenboom (2009) wordt de nodale oriëntatie, in een overigens zeer interessant artikel over het wedervaren van politieconcepten, zelfs al in het verleden gesitueerd. Er zijn echter ook initiatieven geweest die erop gericht zijn de kennis over de knooppunten op de infrastructuur en de contacten met instanties en bedrijven die daarmee te maken hebben, in te zetten bij het tegengaan van criminaliteit. Enkele hiervan werden beschreven in hoofdstuk 4. Op deze (en waarschijnlijk andere) initiatieven kan de komende periode worden voortgebouwd. Hierbij is van belang dat Politie Nederland zich ervan bewust is dat we in een netwerksamenleving leven. Het werk van Castells, dat als inspiratiebron heeft gediend bij het schrijven van *Politie in Ontwikkeling*, kan daarbij op de achtergrond blijven. Meer directe inspiratie lijkt te kunnen worden geput uit de bijdrage van Shearing, Wood en anderen, die erop wijzen dat inzicht nodig is in de interactie van *bright networks* en *dark networks* om het probleem van de (georganiseerde) criminaliteit te kunnen beheersen (zie ook Raab & Milward, 2003). De al te beperkte blik op de infrastructuur wordt hierdoor doorbroken, terwijl deze benadering juist nieuw licht werpt op de samenwerking met bedrijven en instanties die noodzakelijk is voor het tegengaan van criminaliteit, ook op de infrastructuur.

Hoe verder?
In het recente verleden is in Nederland en daarbuiten al veel inzicht ontstaan in de georganiseerde criminaliteit en in de samenwerking van criminelen in het criminele netwerk. Bij het duiden van de nodale oriëntatie voor de analyse van georganiseerde criminaliteit is eerder gewezen op het belang van een logistieke benadering, waarbij criminaliteit wordt beschouwd als een bedrijfsproces. Het is zaak deze kennis te blijven ontwikkelen en ook toepasbaar te maken voor het politiewerk. Specifieke aandacht voor het gebruik van de stromen op de infrastructuur kan leiden tot aanknopingspunten voor het genereren van nieuwe intelligence. Daarbij zal altijd samengewerkt moeten worden met andere partijen binnen en buiten het veiligheidsdomein. Vanuit onderzoeksperspectief is het raadzaam specifieke *case studies* uit te voeren naar de activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden op de knooppunten, de wijze waarop de transacties en verplaatsingen gefaciliteerd worden door instanties en bedrijven, de informatie die daarbij wordt verzameld en de manier waarop daar binnen wettelijke grenzen gebruik van gemaakt kan worden.

Literatuur

Ayling, J., P. Grabosky & C. Shearing (2006). Harnessing resources for networked policing. In J. Fleming & J. Wood (eds), *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks* (pp. 60-86). Sydney: UNSW Press.

Bakker, H. (2006). Politie in stromenland: over nodes en netwerken. *Tijdschrift voor de Politie*, (10) 19-23.

Bakker, H.T.G., M. den Drijver, I.R. Fagg, J. van Schendel & P. van der Weijden (2008a). *Financiering Terrorisme 2: Financiële analyse islamistisch terrorisme.* Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL. (vertrouwelijk)

Bakker, H.T.G., J. van Schendel & P. van der Weijden (2008b). *Financiering Terrorisme 3: Facilitaire processen in islamistisch terrorisme.* Zoetermeer: KLPD, Dienst IPOL. (vertrouwelijk)

Bayley, D.H. (1995). *Policing for the future.* New York / Oxford: Oxford University Press.

Bekkers, V. & A. van Sluis (2009). Nodale politie in Nederland, een tussenstand van zaken. *Panopticon*, 30(2), 49-56.

Bekkers, V., A. van Sluis & P. Siep (2006). *De nodale oriëntatie van de Nederlandse politie: over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving*. Rotterdam: EUR Center for Public Innovation.

Bloem, B. & R. Neve (2009). *Zicht krijgen op logistieke stromen van criminele groeperingen.* Notitie voor de Expertgroep Analyse. Zoetermeer: KLPD, DNRI. (intern)

Board Handhaving (2007). *Milieu in Ontwikkeling, politiemilieuplan 2011*, Board Handhaving, Raad van Hoofdcommissarissen, 28 augustus 2007.

Boerman F. & A. Mooij (2006). *Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld. Nadere beschouwingen van potentiële dreigingen en witte vlekken uit het Nationaal dreigingsbeeld 2004.* Zoetermeer: KLPD,DNRI.

Bosmans, R., I. van Buul, W. Frenken, E. de Jonge & M. van der Pijll (2006). *De Nodale Oriëntatie: Je moet niet willen weten, maar willen zoeken!* S.l.: Bosno, Perspektief in Ontwikkeling.

Boutellier, J.C.J. (2007). *Nodale orde, veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (Oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Bron, E. (2007). *Nodale strategie; een hele prestatie* (Doctoraalscripitie Politicologie). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Bunt, H.G. van de & E.R. Kleemans (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: derde rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.

Burris, S. , P. Drahos & C. Shearing (2005). Nodal Governance. Australian Journal of Legal Philosophy, 30. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=760928

Buul, I. van, P. Damkat, W. van Dijk, W. Frenken & P. van Haasteren (2008). *Leiderschap als knooppunt: Een studie naar de rol van leiderschap in de diffusie van nodale oriëntatie binnen de Nederlandse politie* (Scriptie, School voor Politieleiderschap, Strategisch Leidinggevende Leergang). Warnsveld: Politieacademie. Castells, M. (2000a). *The information age: Economy, society and culture: Vol.1. The rise of network society* (2nd. ed.). Cambridge: Blackwell.

Castells, M. (2000b). *The information age: Economy, society and culture: Vol. 3. End of millennium* (2nd. ed.).. Cambridge: Blackwell.

DNRI (2004a). *Criminele samenwerking, verslag van een onderzoek voor het nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD.

DNRI (2004b). *Criminele afscherming en verweving, verslag van een onderzoek voor het nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD.

Duijne, P.C. van, R.F. Kouwenberg & G. Romeijn (1990). *Misdaadondernemingen, Ondernemende misdadigers in Nederland.* Den Haag: WODC / Gouda Quint.

Engee J. & J. van Schendel (2004). *Financiering terrorisme* (Scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam).

Ferwerda, H., E. van der Torre & V. van Bolhuis (2009). *Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept.* Apeldoorn/Den Haag: Politie en Wetenschap/Reed Business. Politiekunde 24.

Fijnaut, C. (2005). De politiële bestrijding van (islamistisch) terrorisme, de discussie over het Nederlandse politiebestel en de samenwerking op politiegebied in de Europese Unie. In T.Kansil & J. van Goor (red.), *Beginselen in beweging: Symposiumbudel ter gelegenheid van het afscheid van Jan Wiarda*. Project Polite EU Voorzitterschap.

Fleming, J. & J. Wood (eds): *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks*. Sydney: UNSW Press.

Grapendaal, M. (2007). *Naar een nieuw analysekader.* Zoetermeer: DNRI. (intern discussiestuk)

Hanrath, H.A. & M. Smidts (2009). 'De politie heeft meer afstand van het politieke bestuur nodig' (Interview met Paul Frissen). *Tijdschrift voor de Politie*, 71(9), 10-14.

Heijden, Y. van der (2007). 'We noemen het nu nodale oriëntatie, maar de politie deed het eigenlijk al'. Interview met Monica den Boer. *Secondant* 21 (6) 17-21.

Heijden, Y. van der; (2009). "Kijk altijd naar het effect van een veiligheidsmaatregel op de samenleving". Interview met Hans Boutellier. *Secondant* 23 (3/4) 16-21.

Hoogenboom, A.B. (2009). Dingen veranderen en blijven gelijk. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 63-77.

Hoogenboom, A.B. (2009*). Bringing the police back in. Notes on the lost & found character of the police in police studies.* Dordrecht: SMVP. www.smvp.nl

Hoogenboom, A.B. (2010). *Politie in de netwerksamenleving*. Dordrecht: SMVP. www.smvp.nl

Hoogewoning, F.C., & A.J. van Dijk (2008). Onlosmakelijk verknoopt: lokale en nodale oriëntatie. *Tijdschrift voor de Politie*, (4), 28- 32.

Huisman, W., M. Huikeshoven & H.G. van de Bunt (2003). *Marktplaats Amsterdam. Op zoek naar de zwakste schakel in de logistiek van criminele processen aan de hand van Amsterdamse rechercheonderzoeken.* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Hulst, S. van (2005). *Enige observaties met betrekking tot terrorismebestrijding en de AIVD.* Willem van Oranjelezing. Den Haag: Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelatie. http://www.minbzk.nl/@53831/willem_van

Jong, J. de (2010). *Signaleringsmodel voor risicovolle ondernemingen op het gebied van de EVOA.* Driebergen: Korps landelijke politiediensten, project Kennisontwikkeling in Modellen.

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg & H.G. van de Bunt (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: rapportage op basis van de WODC- monitor*. Den Haag: WODC.

Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen & H.G. van de Bunt (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: tweede rapportage op basis van de WODC- monitor*. Den Haag: WODC.

Klerks, P.P.H.M. (2000). *Groot in de hasj, theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit.* Antwerpen: Kluwer rechtswetenschappen.

KLPD (2006). *Projectplan 'Stroomlijnen in stromenland', een samenhangend stelsel van experimenten voor transport security en tegen terrorisme*. (intern document)

KLPD (2008). *Jaarverslag 2007*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten.

KLPD (2009). *Ons antwoord op een flexibele en dynamische transportwereld*. Driebergen: KLPD - programma Transport Security. (politie intern)

Kop, N. & P, Klerks (2009) Doctrine intelligencegestuurd politiewerk (versie 1.0). Apeldoorn: Politieacademie.

Leeuwarder Courant, 22 juni 2005. De politie als big brother.

Mertens, F.H.J. (2006). *Leiderschap en nodale oriëntatie, Kennisprogramma Leiderschap en Maatschappelijke Integriteit, Bijdrage voor de studiedag over de 'nodale oriëntatie', 10 november 2006.*

Miltenburg, P. & H. Bakker (2007). 'Nodaal' + 'nodal' = denk nodaal, werk lokaal. *Tijdschrift voor de Politie*, (9).

Ministerie van Justitie (2007). *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad*. Ontleend aan www.minjus.nl.

Moerenhout, L. & R. Neve (2010). *Dadergerichte data*. Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL. (politie intern document)

Neve, R. (2008). *Stromen en knooppunten in de hennepteelt, pilotonderzoek: logistieke ketens in de georganiseerde criminaliteit en de nodale oriëntatie.* Zoetermeer: KLPD – Dienst IPOL.

Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooijen-Houben, J. Snippe & B. Bieleman (2006). *Samenspannen tegen XTC*. Eindmeting. Den Haag: WODC.

Nexus Policing Project (2008). *The Nexus Policing Project Toolkit*. Melbourne: Victoria Police and Australian National University.

NPI (2003). *Tegenhouden troef*. Projectgroep Opsporing-2, i.o.v. de Raad van Hoofdcommissarissen. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.

NPI (2005). *Politie in Ontwikkeling, visie op de politiefunctie*. Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.

NRC, 14 mei 2008. Techno-cops op de snelweg.

Politieacademie (2006). *Nodale oriëntatie. In de knoop moet je zijn.* Verslag lectoratenconferentie Nodale Oriëntatie 10 november 2006 te Zwolle.

Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in verandering*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Werkgroep Proeftuin Nodale Oriëntatie Milieu (2009). *Een beter milieu door betere informatie, samen slimmer!* Projectplan Proeftuin Nodale Oriëntatie Milieu. Rotterdam.

Raab, J. & H.B. Milward (2003). Dark networks as problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 413-439.

RHC/OM-Politieberaad (2005). *Intelligence Agenda* 2005-2006. Zoetermeer. (vertrouwelijk)

SBGI (2006). *Aanpassing en uitwerking van de Intelligence Agenda*. Strategische Beleidsgroep Intelligence.

Shearing, C. (2005). Nodal Security. *Police Quarterly*, 8(1), 57-63.

Sieber, U. & M. Bögel (1993). *Logistik der organisierten Kriminalität*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Sluis, A. van & V. Bekkers (2009). De ontknoping van de nodale oriëntatie, op zoek naar randvoorwaarden en kritische factoren. *Justitiële Verkenningen*, (1), 78-92.

Spapens, T. (2006). *Interactie tussen criminaliteit en opsporing, de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en –handel in Nederland*. (Proefschrift Universiteit van Tilburg). Antwerpen/Oxford: Intersentia.

Spapens, T., H.G. van de Bunt & L. Rastovac (2007). *De wereld achter de wietteelt.* Rotterdam/Tilburg: Erasmus Universiteit Rotterdam / Universiteit van Tilburg.

Spapens, T. (2009). Analyse van het Zuid-Nederlandse xtc-netwerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 8 (2), 28-40.

Tol, B. van (2007). Nodale oriëntatie in relatie tot de controlefunctie van de politie: Niets nieuws onder de zon in stromenland? *Tijdschrift voor de Politie,* (3), 26-29.

Verwijk, W. (2009). *Kennisontwikkeling in Modellen. Resultaten deelproject EVOA.* Driebergen: Korps landelijke politiediensten. (vertrouwelijk rapport)

Von Lampe, K. (2009). Human capital and social capital in criminal networks: introduction to the special issue on the 7th Blankensee Colloqium, Trends in Organized Crime, 12 (2), 93-100.

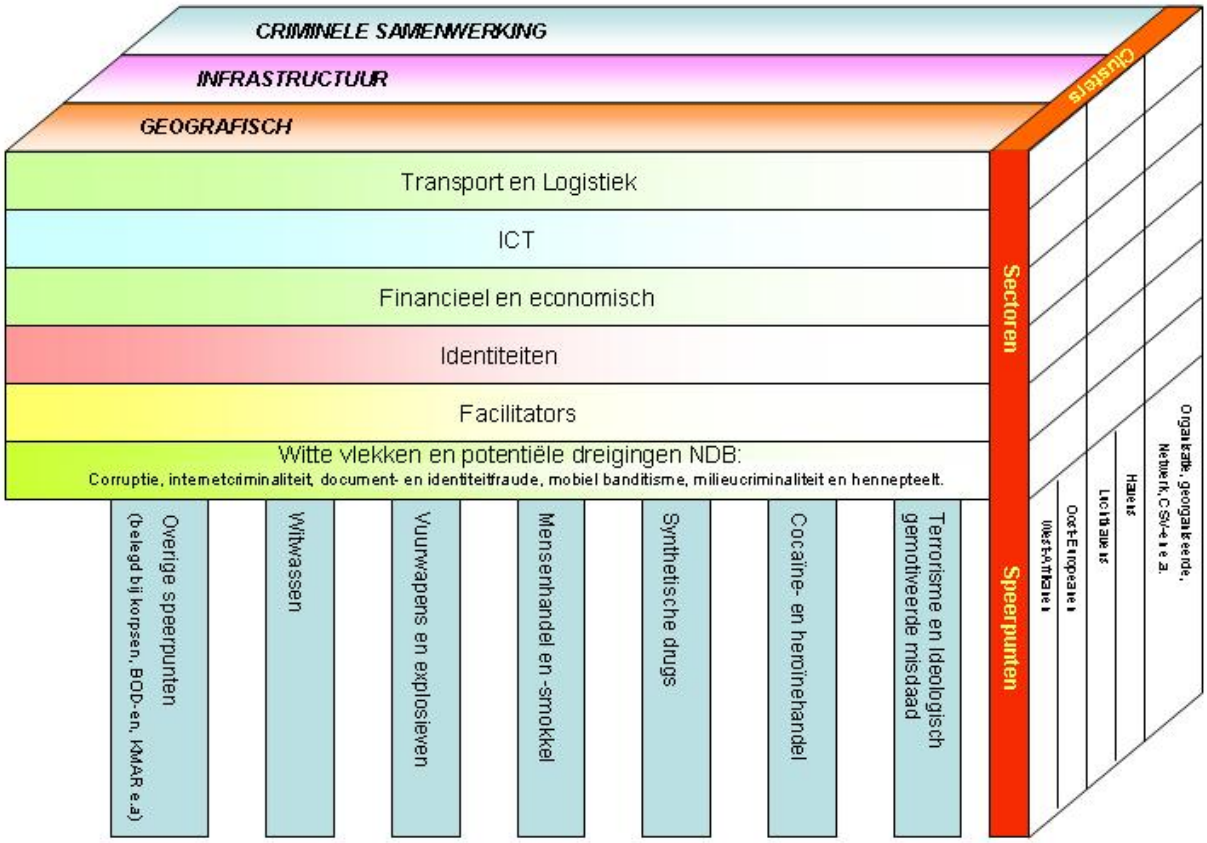
Wijbenga, B. (2008). Redactioneel: *Politie in Ontwikkeling* is een trektocht. *Tijdschrift voor de politie*, (5), 3.

Wood, J. (2006). Dark networks, bright networks and the place of the police.
In J. Fleming & J. Wood (eds), *Fighting crime together: the challenge of policing and security networks* (pp. 246-269). Sydney: University of New South Wales Press.

Wood, J. & C.D. Shearing (2009). De nodale politiefunctie. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), 11-28.

Bijlage. Voorgeschiedenis: de Intelligence Agenda en de stromen uit PiO

In de voorgeschiedenis van het project Stromen en Netwerken zijn grofweg twee fasen te onderscheiden. Eerst werd het probleem van de toepassing van het stromenconcept neergelegd bij het team Tactische Analyse binnen het Nationaal Analysecentrum (NAC) van de DNRI, waar gewerkt werd aan de implementatie van de *Intelligence Agenda* (IA). In deze fase ontstond het idee om een 'stromenmonitor' in het leven te roepen. Hiermee werden de 'stromen' uit PiO (mensen, goederen, geld en informatie) gekoppeld aan 'monitoring', wat op dat moment een belangrijk aspect was van het werk van de intelligenceorganisatie. In een volgende fase werd het team Strategische Analyse aan het werk gezet, wat uiteindelijk heeft geleid tot dit werkdocument. De reconstructie heeft plaatsgevonden aan de hand van documenten en gesprekken met betrokkenen. Hoewel de status van de in deze paragrafen genoemde stukken niet altijd even duidelijk is, is het de moeite waard de geboorte van het idee van een 'stromenmonitor' bij de DNRI kort te beschrijven. Het project Stromen en Netwerken, waarvan hier verslag wordt gedaan, vloeit daar immers direct uit voort.



Figuur 3. Ordeningskader Intelligence Agenda (bron: RHC/OM, 2005)

1. Sectoren en stromen: de Intelligence Agenda

De eerste stappen die binnen (destijds) de DNRI gezet zijn op het gebied van ontwikkeling van een 'stromenbenadering', zijn niet direct voortgekomen uit PiO, maar uit de *Intelligence Agenda*. Ongeveer tegelijk met PiO verscheen medio 2005 de IA, waarin mede op basis van het eerste Nationaal Dreigingsbeeld (NDB) werd vastgesteld welke onderwerpen de komende periode prioriteit zouden krijgen in de tactische analyse en het strategisch onderzoek. De IA wordt nadrukkelijk geplaatst in het kader van de NDB-cyclus. In het NDB worden naast dreigingen ook potentiële dreigingen en witte vlekken benoemd, wat impliceert dat voor deze thema's nader onderzoek gedaan zou moeten worden. In de opening van de IA wordt echter ook gesteld dat behalve voor de uit het NDB voortvloeiende onderwerpen ook aandacht zal worden gevraagd voor thema's die '... op basis van voortschrijdend inzicht thans nader aandacht vereisen'. Daarnaast wordt in de agenda voorgesteld om informatie in te winnen omtrent '... de *sectorale onderwerpen* die de dwarsverbanden met de (criminele) markten en werkwijzen enerzijds en criminele samenwerking, geografische verbanden en infrastructuren anderzijds, zichtbaar maken' (cursief RN). De sectoren worden nader onderverdeeld in markten, werkwijzen en identiteiten. De witte vlekken en potentiële dreigingen van het NDB2004 worden hieraan toegevoegd. Er ontstaat een schema met drie dimensies (zie figuur 3, overgenomen uit de IA). Hierop worden de sectoren uitgezet (hoogte) alsmede de clusters die kritische samenhangende activiteiten aanduiden (diepte). In kolommen worden enkele geprioriteerde criminaliteitsvormen opgenomen.

Een blik op figuur 3 leert dat er eigenlijk nog wel meer dan drie dimensies in het schema te vinden zijn. Onder de dimensie 'sectoren' worden de volgende zaken genoemd: transport en logistiek, ICT, financieel en economisch, identiteiten en facilitators. Daarnaast worden de 'witte vlekken' uit het NDB2004 hier genoemd[37]. In deze sectoren worden volgens de IA dus criminele markten en criminele werkwijzen verbonden met criminele samenwerking, geografische verbanden en infrastructuren. Door betrokkenen bij het NDB werd destijds dan ook gesteld dat de gebruikte dimensies weliswaar relevant zijn bij de analyse van criminaliteit, maar dat de samenhang die de schrijvers van de IA met hun schema beoogden duidelijk te maken, niet werd gezien. Ook waren ze van mening dat de genoemde 'sectoren' wat willekeurig gekozen waren. Kortom, de IA vereiste nog een interpretatieslag voordat er werkelijk mee gewerkt zou kunnen worden. De concrete aanbevelingen in de IA behelzen verder vooral voorstellen voor door de DNRI, soms in samenwerking met universiteiten, uit te voeren onderzoeksprojecten. Hierbij zou gebruikgemaakt moeten worden van gegevens die mede door op te richten expertisecentra voor havens en luchthavens zouden worden gegenereerd. Thema's die genoemd werden, naast de zes speerpunten, zijn onder andere corruptie, cybercrime, mobiel banditisme en hennepteelt. De vraagstellingen, die alle belegd werden bij de DNRI, wisselen tussen het tactische (zoals het opzetten van een 'radarfunctie') en strategische niveau (bijvoorbeeld: welke risico's bestaan er voor de integriteit van de overheid?). Op deze plaats kan niet worden ingegaan op de implementatie en resultaten van de IA.

2. Een stromenmonitor voor de sectoren

Binnen de DNRI kreeg een groepje medewerkers van het Transport Informatie Punt (TRIP, onderdeel van het Nationaal Expertise Centrum) kort na het verschijnen van de *Intelligence Agenda* de opdracht een en ander uit te werken en hanteerbaar te maken voor de eigen dienst. Deze groep concentreerde zich vooral op de sector 'transport en logistiek'. Bij het voorbereiden van hun document spraken ze onder anderen met Peter Klerks van de Politieacademie, auteur van een rapport over 'criminele infrastructuur', die hen op het spoor zette van de stromen uit PiO. In de loop van 2005 en 2006 wordt binnen de DNRI in bredere kring de draai gemaakt van de

[37] Dit betreft vormen van georganiseerde criminaliteit waarover niet voldoende bekend was om te kunnen bepalen of ze een dreiging vormen in de komende periode.

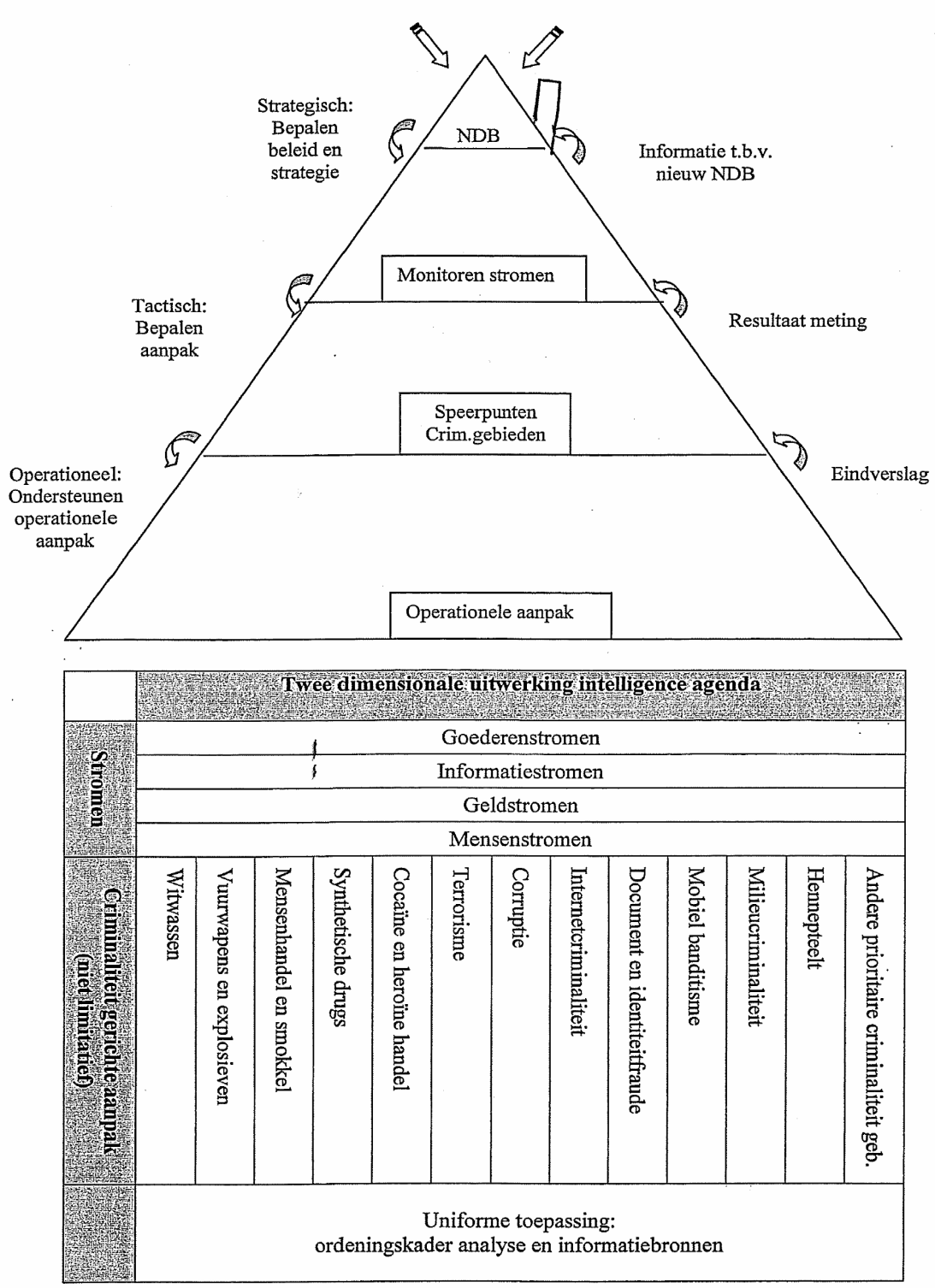
'sectoren' uit de IA naar de 'stromen' uit PiO. Al in een stuk van juli 2005 werd de link expliciet gelegd. In 2006 wordt binnen de DNRI in de *Kadernotitie DNRI en IA* geconstateerd dat het beter is de sectoren uit de IA te vervangen door de stromen uit PiO. De sectoren zijn volgens de toenmalige auteurs niet erg goed gedefinieerd en daarom erg lastig te interpreteren in de richting van concrete analyseactiviteiten. De opdracht uit de IA, door de DNRI geïnterpreteerd als een opdracht om 'de sectoren door te lichten', wordt omgezet in wat nu ('gemakshalve', zegt het document) de *stromenmonitor* wordt genoemd. Hiermee is nog niet onmiddellijk veel grotere helderheid in de concepten gerealiseerd, wat bijvoorbeeld blijkt uit formuleringen als 'de stromenmonitor (zal) zich rechtstreeks op de desbetreffende sector richten'. Er wordt sterk de nadruk gelegd op drie reeds geïnitieerde 'sectorale projecten' op het gebied van Transport en Logistiek, Financieel Economisch en Identiteiten. Deze sluiten direct aan op de sectoren uit de IA, maar ook op drie van de vier stromen uit PiO. De sector ICT en de daaraan gerelateerde informatiestroom uit PiO worden buiten beschouwing gelaten.

In de paragraaf 'DNRI, *Intelligence Agenda* en *Politie in Ontwikkeling*' van de kadernotitie wordt gesteld dat de DNRI de '... sleutelrol (krijgt) van *intelligence op knooppunten*. Trefwoord daarbij is *monitor(en)*' (cursief in origineel). Er wordt in het stuk echter niet stilgestaan bij de betekenis van de stromen zoals benoemd in de nodale oriëntatie van PiO en de 'knooppunten' worden opgevoerd als *self-evident*. De criminaliteitsanalyses voor de sectoren zouden naar de mening van de auteurs van het stuk bouwstenen worden voor het volgende NDB. In augustus 2006 schreef de Strategische Beleidsgroep Intelligence (SGBI) een stuk getiteld *Aanpassing en uitwerking visie en uitvoering IA*, waarin wordt meegedeeld dat de stromenaanpak uit PiO wordt verkozen boven de sectorale benadering uit de IA. Facilitering vindt plaats op de knooppunten en verdwijnt dus impliciet als aparte 'sector'. Hiermee werden de sectoren en de stromen nog een stapje dichter bij elkaar gebracht. In het stuk wordt vervolgens de basis gelegd voor de inspanningen die sindsdien zijn geleverd op het thema 'monitoring van stromen'. 'De nodale benadering gaat uit (van) een structurele uitvoering, waarbij doorlopend genoemde stromen op basis van informatie die binnen het politiedomein en daarbuiten beschikbaar is of wordt gemaakt, (kunnen) worden geanalyseerd of gemonitord. Met deze aanpak kan ieder onderwerp dat tot speerpunt of beleidsprioriteit is verheven doelgericht worden ondersteund.' (p. 7). In het stuk worden zes monitoren gepresenteerd, waarvan een deel al ontwikkeld was, namelijk:

Stelsel Bewaken en beveiligen
Terrorisme
Bovenregionale middencriminaliteit
Geldstromen
Goederenstromen
Mensenstromen

Net als in het hierboven genoemde allereerste initiatief wordt van de PiO-stromen de 'informatie-stroom' zonder nadere motivatie weggelaten, terwijl hij wel genoemd wordt in het 'Intelligence-huis' (zie figuur 4). Korte tijd later werd het stuk van de SGBI nog nader gepreciseerd: *Stand van zaken uitvoering Intelligence Agenda, van grof naar fijn* (SBGI, 2006). Hierin worden de zeven monitoren niet meer als zodanig genoemd, maar wel wordt aangekondigd dat met een monitor geldstromen wordt aangevangen[38] en er komt '... een verdiepingsslag wat onder monitoren van stromen precies wordt verstaan' (p. 6). De implementatie van de monitoren op de 'overige stromen' wordt vervolgens naar een volgende fase verschoven.

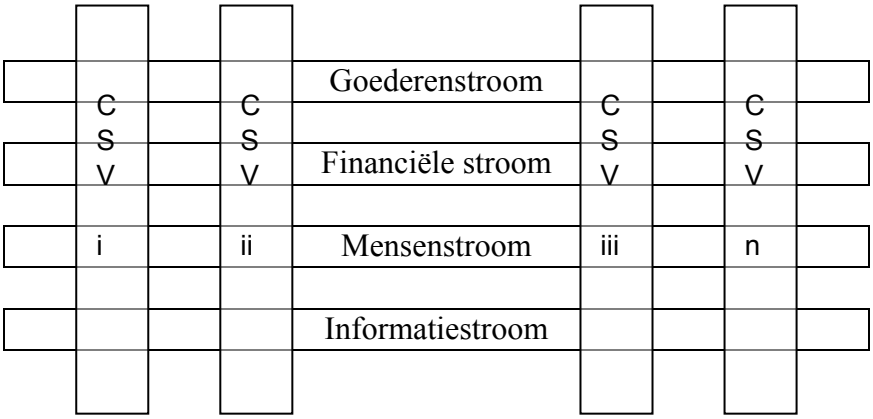
[38] Dit betreft het project FinTer, dat aan de orde is gekomen in par. 4.1.



Figuur 4 Het intelligencehuis (Bron: SBGI, 2006)

3. De beurt aan de strategen

Eind 2006 wordt aan de strategische analisten van het NAC de vraag voorgelegd een werkbare uitwerking te maken van de IA met het oog op de stromen. Er wordt niet onmiddellijk gerefereerd aan de zojuist genoemde aankondiging van een 'verdiepingsslag', maar het lijkt voor de hand te liggen dat die verdiepingsslag met dit initiatief werd beoogd. In enkele opeenvolgende interne documenten werd gepoogd de begrippen hanteerbaar te maken. Een eerste document[39] refereerde nog sterk aan de IA, maar niet aan de in de vorige paragraaf besproken documenten en initiatieven. Gesteld wordt dat de uitwerking van de IA geen eenvoudige zaak is. Bovendien is inmiddels PiO verschenen en de daarin gelanceerde begrippen 'stromen en knooppunten' zullen een plaats moeten krijgen in een nieuwe benadering van criminaliteitsanalyse. De in PiO genoemde stromen van goederen, geld, mensen en informatie worden overgenomen en gezien als faciliterend voor de georganiseerde criminaliteit. Op de 'kruispunten' vindt deze facilitering plaats, aldus de notitie. Er wordt een



Figuur 5: De intelligence matrix als analyse model

matrix gepresenteerd (figuur 5) die bedoeld is als een vereenvoudigde versie van het moeilijk te interpreteren schema uit de IA (zie figuur 3). Er blijven nog maar twee dimensies over: stromen en criminele samenwerkingsverbanden (csv's).

In het vervolg van het stuk wordt een definiëring van de stromen uitgewerkt, waarbij de stromen vanuit het perspectief van het criminele samenwerkingsverband gezien worden. Stromen zijn dan door criminele activiteiten gegenereerde verplaatsingen van goederen, geld, mensen en informatie. Uitvoerig wordt aandacht besteed aan potentiële afbakeningsproblemen, zoals de vraag of kinderporno als een goed moet worden beschouwd (ja) en of verhandelde vrouwen gezien moeten worden als een mensenstroom (nee, als een goederenstroom). Aldus wordt de geldstroom geduid in termen van het betalen van medewerkers en leveranciers van criminele samenwerkingsverbanden en het herinvesteren en/of witwassen van de gegenereerde winsten. De andere stromen worden op analoge wijze behandeld. De infrastructuur wordt echter breder opgevat: criminelen maken gebruik van de legale infrastructuur van wegen, havens, banken, internetproviders etc. en niet slechts van de 'criminele infrastructuur' (zoals beschreven in Klerks et al., 2004). De notitie vervolgt, met een verwijzing naar het rapport *Marktplaats Amsterdam* (Huisman et al., 2003), met de observatie: 'De kern van de Intelligence Agenda richt zich met andere woorden op de logistiek van het criminele bedrijf' (p. 10).
Hiermee is een belangrijke stap gezet in het denken over stromen: het wordt hanteerbaar gemaakt door het te koppelen aan een benadering van georganiseerde criminaliteit in termen van bedrijfsprocessen. Tegelijk kan er een inconsistentie in de notitie van 2007 worden onderkend.

[39] Getiteld *Uitwerking Intelligence Agenda m.b.t. het "stromen"begrip, de nodale oriëntatie en de monitorfunctie*, door M. Grapendaal, februari 2007. Een latere versie (juli 2007) heet *Naar een nieuw analysemodel* en daarin is de relatie met de IA minder expliciet.

De auteur geeft er zich rekenschap van dat hij afstand neemt van de stromen van PiO, die daar immers nogal abstract worden geduid, door ze direct te koppelen aan criminele activiteiten. Maar tevens onderkent hij dat de infrastructuur waarvan criminelen bij hun verplaatsingen, communicatie en transacties gebruikmaken, dezelfde is als die waar alle legale stromen zich verplaatsen. Impliciet wordt dus onderkend dat er vanuit een *macro*- en een *micro*-perspectief naar stromen kan worden gekeken. In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat dit onderscheid van belang is om een logistieke benadering van georganiseerde criminaliteit conceptueel met PiO te kunnen verbinden.
De notitie mondt uit in enkele ideeën over het ontwikkelen van 'stromenmonitoren', namelijk één monitor voor elk van de vier stromen. Met behulp van dergelijke monitoren zouden vragen beantwoord moeten kunnen worden omtrent de bewegingen van criminelen op de kruispunten uit de 'intelligence matrix' (figuur 5). Een monitor behelst '… een databank gevuld met relevante kwantitatieve en kwalitatieve gegevens die ontsloten kan worden met een gebruiksvriendelijke interface'. De gegevens worden mede betrokken van externe partijen en zouden gebruikt moeten kunnen worden voor zowel tactische analyses, gericht op preweegdocumenten, als strategische analyses die vooral de landelijke beleidsprioriteiten moeten onderbouwen. Een monitor dient actueel en volledig te zijn en de toegankelijkheid dient gewaarborgd te worden. Voorgesteld wordt om enkele werkgroepen op te richten om de benodigde gegevens goed af te bakenen en een en ander te implementeren. Meteen wordt gewaarschuwd dat het geen sinecure zal zijn om een stromenmonitor tot stand te brengen, en dat *data overload* op de loer ligt als het wel mocht lukken.
In september 2007 verschijnt een notitie *Monitormodel nodale oriëntatie op (inter)nationaal niveau*, waarin op basis van de hiervoor besproken notitie enkele voorstellen worden gedaan waarin de nodale oriëntatie wordt geduid. De intelligence matrix (figuur 5) wordt nu gezien als het model voor een monitor op de stromen, waarbij gegevens van zowel politie als veiligheidspartners en private partners de input vormen en kennis over criminele activiteiten (Wat?), subjecten (Wie?) en modus operandi (Hoe?) de output. De partners zullen op basis van hun inbreng output terugkrijgen, met het oog op verdiepend onderzoek naar criminele activiteiten. Door deze wisselwerking zal er sprake zijn van een groeimodel, stelt de notitie. Voorgesteld wordt, onder andere, een projectleider aan te wijzen die de monitor van de grond moet trekken, nadat het benodigde draagvlak in Politie Nederland is geborgd. In november 2007 wordt met de portefeuillehouder Intelligence de afspraak gemaakt het idee nader uit te werken en een pilot op te zetten op een van de prioritaire thema's voor Politie Nederland. Het wordt de hennepteelt en wederom wordt de groep Strategische Analyse aan het werk gezet.

4. Een pilot over de hennepteelt en exit van de stromenmonitor

Eind 2007 wordt aan de groep Strategische Analyse de vraag voorgelegd het idee van 'monitoring van stromen' verder uit te werken. Er wordt een nieuwe projectleider aangewezen aan wie allereerst gevraagd wordt een nieuwe en beknopte versie van de notitie *Naar een nieuw analysekader* te concipiëren en intussen de pilot in de hennepteelt op te starten. We gaan er hier kort op in, omdat in deze nieuwe activiteit ook het begin kan worden gezien van het project Stromen en Netwerken, waarvan de begrippen in hoofdstuk 2 uitvoerig zijn geïntroduceerd. In de nieuwe versie van de notitie[40] wordt met grote omzichtigheid geschreven over het idee van een 'stromenmonitor' dat in de hiervoor besproken stukken opgeld deed. 'Gedacht wordt aan het integreren van informatie over de verplaatsingen van goederen, geld, mensen en informatie in de beschrijvingen van criminele groeperingen die door de politie worden gemaakt', stelt de notitie (p. 1). Van een 'databasestructuur', waarin eerder sprake was, wordt niet meer gerept. De focus is verschoven naar de gegevens die door bedrijven en instanties worden gegenereerd en waarin mogelijk criminele activiteiten kunnen worden getraceerd. Als voorbeeld dient de Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT), waarover met de financiële instellingen afspraken gemaakt

40 *Zicht krijgen op logistieke stromen van criminele groeperingen*, geschreven door B. Bloem en R. Neve.

zijn. Een MOT-melding komt tot stand als een financiële transactie aan bepaalde criteria voldoet, bijvoorbeeld omdat er grote bedragen aan contant geld aan te pas komen. Medio 2008 verscheen het rapport *Stromen en knooppunten in de hennepteelt* (Neve, 2008). Hierin wordt een handvol dossiers over grote hennepzaken doorgespit op het criminele bedrijfsproces en mogelijke instanties die bruikbare informatie zouden kunnen leveren. Het inleidende hoofdstuk is een nader uitgewerkte versie van de genoemde notitie voor de portefeuillehouder Intelligence.