



## Ik weet wat voor jou

Over het delen van informatie

Auteurs  
**Mieke Struik,**  
**Bianca van Beek,**  
**Mariëlle den Hengst**

**Ik weet wat voor jou**

Over het delen van informatie

*Mieke Struik*

*Bianca van Beek*

*Mariëlle den Hengst*

© Politieacademie, augustus 2017

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de Politieacademie, die daartoe door de auteurs met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

## Voorwoord

De titel van dit onderzoeksrapport weerspiegelt de geheimzinnigheid die niet zelden met informatiedeling gepaard gaat. 'Ik weet wat voor jou', zou ook gevolgd kunnen worden door 'als jij iets voor mij hebt'. Kortom, een vorm van wederkerigheid die vaak met het uitwisselen van informatie gepaard gaat. Zeker als dat tussen organisaties is die informatievergaring en veredeling tot kunst hebben verheven, zoals de inlichtingendiensten. En al helemaal als het gaat om internationale informatie-uitwisseling, want dan is de uitdrukking *voor wat, hoort wat* van kracht, al wordt dit ouderwetse principe onder invloed van onder andere het fenomeen terrorisme met rasse schreden, terecht, de nek omgedraaid.

Het is zeer te waarderen dat dit soort ouderwetse principes geen plek krijgen in deze onderzoeksrapportage. Hierin is vooral gezocht naar de voorwaarden die vervuld moeten zijn voor een optimale informatiedeling waar dat kan en noodzakelijk is, om de mensen bij de politie en andere organisaties hun werk te kunnen laten doen. Het is terecht dat hierbij ook wordt teruggerepen op een van de identiteitskenmerken van het ontwerpplan van de nationale politie, namelijk dat de politie altijd de bereidheid heeft samen te werken met andere partijen. Als bewijs voor die bereidheid wordt er daadwerkelijk informatie met derde partijen gedeeld (binnen de vigerende regelgeving). Het lijkt een vanzelfsprekendheid, maar dat is het geenszins. De politiecultuur, met zijn bij tijd en wijle gesloten en beperkte opvattingen over informatiedeling met derden, is af en toe ronduit een belemmering. Toegegeven, het wordt beter, maar niet zelden komt dat mede doordat het bestuur het afdwingt. Het buitengewoon ambitieuze project EMERGO in Amsterdam, dat zo treffend wordt besproken in deze rapportage, is daar een goed voorbeeld van. Zonder de zeer actieve burgemeester Van der Laan en de toenmalige wethouder Asscher was het niet gelukt om een privacyconvenant af te sluiten met 34 partijen. Al duurde het ondanks alle politiek-bestuurlijke druk een halfjaar om dat voor elkaar te krijgen. Ook de burgemeester van Utrecht en de betrokken politiechef hebben zich veel moeite getroost om de informatie-uitwisseling tussen gemeente en politie te optimaliseren, om uiteindelijk de verstrekte vergunningen voor het Zandpad (prostitutiegebied in Utrecht) in te kunnen trekken en daarmee de mensenhandel effectief te bestrijden.

De auteurs beschrijven in dit rapport de optimale mix tussen middelen, organisatie en mensen, die nodig is voor dergelijke informatie-uitwisseling. Dat het een mix is van deze drie delen, daarmee ben ik het wel eens, maar ik kan het toch niet nalaten te benadrukken dat de menselijke component het allerbelangrijkst is. Zitten er mensen bij de politie die de mentale instelling hebben te willen delen in het besef dat delen ten dienste staat van 'the greater cause', of willen zij er wat voor terug? Gelukkig zie ik steeds meer het besef ontstaan dat informatie delen meer oplevert dan dat het kost.

In hoofdstuk 5 leggen de auteurs de vinger op de zere plek door waar te nemen dat de introductie van nieuwe ICT-applicaties niet altijd gepaard gaat met een zorgvuldig implementatiepad, waar opleiding van de eindgebruikers deel van uitmaakt. Ook zo'n cultuurvraagstuk.

In de literatuur over informatievoorziening wordt dit vaak 'end to end'-verantwoordelijkheid genoemd. Bij de introductie van Summit (opsporingsapplicatie) ging dit gelukkig goed, maar bij tal van andere introducties van nieuwe applicaties besteden we er te weinig tijd aan, met alle gevolgen van dien. Het zou wijs zijn om het pleidooi van de auteurs om een nieuwe rol van informatiemanager te introduceren voor het effectief gebruiken van beschikbare informatie, ter harte te nemen.

Ik wens alle lezers veel leesplezier en vind dit rapport verplichte kost voor al diegenen die in de informatieorganisatie hun werkplezier vinden.

Ruud Bik, voormalig plaatsvervangend korpschef.

Apeldoorn, augustus 2017

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b>8</b>
1.1	Inleiding	8
1.2	Middelen	8
1.3	Organisatie	10
1.4	Mensen	11
1.5	Hoe kun jij deze kennis gebruiken om je werk verbeteren?	12
1.6	Tot slot	12
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Informatiedelen in de literatuur</b>	<b>17</b>
3.1	Wat is informatiedelen?	17
3.2	Wanneer is er sprake van informatie delen? Willen en kunnen	20
3.3	Het vermogen om informatie te delen	21
3.4	Samenvatting literatuuronderzoek informatiedelen	30
<b>4</b>	<b>Informatiedelen in de politiepraktijk</b>	<b>32</b>
4.1	Handhaving vergunde prostitutie	32
4.2	EMERGO	37
4.3	Project X	41
4.4	Internationaal voorbeeld: Intelligence-led policing	45
4.5	Conclusies praktijkvoorbeelden	48
<b>5</b>	<b>De middelen, organisatie en mensen in de plannen van de politie</b>	<b>52</b>
5.1	Behoeftte om informatie te delen	52
5.2	Middelen	52
5.3	Organisatie	54
5.4	Mensen	56
5.5	Samenvattend	57
<b>6</b>	<b>Geciteerde werken</b>	<b>60</b>

1

# Managementsamenvatting

# 1 Managementsamenvatting

## 1.1 Inleiding

*Ik weet wat voor jou* is een literatuuronderzoek naar het delen van informatie. Informatie delen is een belangrijk element van het politiewerk, omdat informatie uit allerlei bronnen van binnen en buiten de politie de basis vormt voor het handelen van de organisatie. Een van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek is dat het delen van informatie niet zomaar vanzelf goed gaat. Het gaat goed en gemakkelijk als iedereen inziet dat informatie delen noodzakelijk is om het einddoel te bereiken. Daarnaast moet het vermogen om informatie te delen groot genoeg zijn. De omstandigheden en factoren die van invloed zijn op het vermogen om informatie te delen, worden hier onderzocht. Die kennis kan in praktijk gebracht worden door een organisatie te vormen waarin het vermogen informatie te delen geoptimaliseerd is. *Optimalisatie* is in het geval van informatiedeling niet hetzelfde als *maximalisatie*. Optimale informatiedeling betekent dat uitsluitend relevante informatie op het juiste tijdstip bij de juiste persoon komt.

Het vermogen om informatie te delen wordt bepaald door een groot aantal factoren en omstandigheden. Deze factoren en omstandigheden zijn verdeeld in drie clusters: middelen, organisatie en mensen. In dit eerste samenvattende hoofdstuk wordt een kennisdelende organisatie geschetst waarin al deze factoren en omstandigheden goed op orde zijn. De beschrijving fungeert als stip op de horizon waar we als politieorganisatie naartoe kunnen werken om nog meer een informatie(gestuurde)organisatie te worden. Door de werkelijkheid van de politieorganisatie aan de stip op de horizon te spiegelen, kunnen we vaststellen waar het goed gaat en waar er nog verbeteringen mogelijk zijn.

## 1.2 Middelen

De totale hoeveelheid informatie die de politie ter beschikking heeft is groot. Goed functionerende technologie is noodzakelijk voor het beheersen en beheren ervan. Daarom beschikken we over goede, moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT). Onze ICT is efficiënt, gebruiksvriendelijk en toegankelijk. Het heeft een soepele koppeling met andere systemen, bijvoorbeeld van verschillende disciplines binnen onze organisatie of partnerorganisaties. Maar zelfs nu onze ICT aan al deze voorwaarden voldoet, leidt het niet automatisch tot optimaal delen van informatie. De ICT zorgt er niet zelfstandig voor dat informatie gedeeld wordt, maar faciliteert het gebruiken en delen van informatie wel.



Er zijn drie manieren waarop ICT het delen van informatie helpt:

### ICT

1. zorgt ervoor dat informatie beschikbaar is en blijft binnen en tussen organisaties;
2. zorgt ervoor dat informatie beter gebruikt kan worden om te combineren, analyseren of vergelijken;
3. faciliteert onderlinge communicatie (op afstand).

Iedereen met toegang tot het systeem heeft in principe alle informatie ter beschikking. Dat wil niet zeggen dat die informatie ook gebruikt wordt bij het nemen van een beslissing. Daarvoor moet de expliciete kennis vanuit de ICT op het juiste moment op de juiste plaats voor de juiste beslisser als parate kennis beschikbaar zijn. Dat is lang niet altijd het geval. Soms is er eenvoudigweg te veel informatie beschikbaar om te kunnen gebruiken voor gewogen beslissingen. In dat geval is er in onze organisatie een analist of een informatie-coördinator aanwezig die de informatie bijhoudt en met behulp van de ICT op een overzichtelijke wijze analyseert en presenteert, en zo de beslisser helpt om overzicht te houden. De ICT helpt dus om informatie voor de mensen beschikbaar te maken en te houden, zodat de juiste beslissingen kunnen worden genomen. Ook helpt zij de collega's om de informatie onderling te delen. ICT deelt zelf echter geen informatie.

Informatie komt niet alleen vanuit de politieorganisatie zelf, maar ook van burgers, uit open bronnen en van de organisaties waarmee we samenwerken. Soms begrijpen we de informatie(systemen) van andere organisaties of afdelingen niet, of kunnen we er niet mee werken. Dan is het belangrijk dat we kennis nemen van elkaar en elkaars systemen. Hiermee geven we wat van onze autonomie weg. Immers, doordat anderen inzicht krijgen in onze systemen, krijgen ze ook inzicht in waar wij ons mee bezig houden en op welke manier we dat doen. We wegen dit steeds af tegen de noodzaak om ons gezamenlijke doel te bereiken.

Overvragen of overbelasten van een ICT-systeem ligt op de loer op momenten dat het systeem juist hard nodig is: in noodgevallen. Communicatie via portofoon, telefoon of e-mail zou stil kunnen vallen als de technologie de vraag niet meer aankan. De capaciteit van de ICT-systemen is daarom altijd voldoende. ICT is flexibel ingericht, zodat zij in onvoorziene omstandigheden opgeschaald kan worden, en is zo op noodgevallen toegerust.

Juridische middelen zijn vooral belangrijk bij het uitwisselen van informatie tussen organisaties. Voor de politie is dit van belang, omdat informatie die niet op de juiste juridische gronden wordt gedeeld, mogelijk niet (voor strafrecht) gebruikt kan worden. De politie is zich bovendien bewust van het belang van privacy in de digitale wereld. Het delen van informatie met andere partijen is daarom goed geborgd. Dit is gedaan met een beperkt aantal heldere, eenduidige convenanten. Het afsluiten van de convenanten is grotendeels de taak van de beleidsafdeling, maar de werkvloer gebruikt ze. Daarom is er een goede afstemming tussen

de beleidsafdeling en de werkvloer, zodat het voor iedereen duidelijk is wanneer welke informatie rechtmatig gedeeld kan worden.

De afdelingen die veel en vaak informatie uit moeten wisselen, en daarmee een onderlinge afhankelijkheid hebben, zijn bij elkaar gehuisvest. Hierdoor blijven ze zich van elkaars bestaan bewust en is er veel persoonlijke uitwisseling. Niet alleen formele contactmomenten zoals vergaderingen en workshops worden zo gemakkelijker, maar ook informele momenten bij de koffiemachine, in de lift of de kantine worden beter benut voor het persoonlijk uitwisselen van informatie.

### 1.3 Organisatie

Iedereen werkt aan hetzelfde gemeenschappelijke doel. Het gevoel samen voor een goede zaak te werken is een belangrijke drijfveer voor samenwerken in het algemeen, en ook voor het delen van informatie. Deze gemeenschapszin zet aan tot het proactief delen van informatie en heeft zo een zichzelf versterkend effect. Bij het delen van informatie met andere organisaties is het nog belangrijker om de gemeenschappelijke doelstelling helder te hebben. Een samenwerking tussen organisaties lukt alleen als er een urgent gemeenschappelijk probleem is. Daarom formuleren we dit altijd heel helder.

De leidinggevenden zorgen ervoor dat het bereiken van dat doel in ieders belang is en dat er geen politieke spelletjes gespeeld worden. Daarnaast sturen zij op kwaliteit, betrouwbaarheid, kwantiteit en tijdigheid van informatieproducten, zoals briefings, analyses, gebiedsscans en dreigingsinschattingen. Hierdoor worden de producten gebruikt en gewaardeerd. Dit stimuleert wederkerigheid in het delen van informatie en brengt zo een positieve spiraal teweeg. De leiding van de organisatie draagt bovendien uit dat informatie delen belangrijk is en zorgt ervoor dat de werknemers de kennis en kunde hebben om dit ook daadwerkelijk te doen.

Het delen van informatie is duidelijk belegd bij bepaalde personen. Als het een vast onderdeel van iemands werk is, wordt informatie namelijk makkelijker gedeeld. De vaste contactpersonen kunnen worden aangesproken op het delen van informatie, niet alleen omdat dit hun verantwoordelijkheid is, maar ook omdat zij zijn te vinden.

Deze persoonlijke verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat ervaring en expertise in het delen van informatie worden opgebouwd. Ook hiervoor geldt namelijk: oefening baart kunst. Afwezigheid van de aangewezen, bewaame informatiedelers door bijvoorbeeld verlof, ziekte of piekdruk bij incidenten bemoeilijkt het informatiedelen. In onze organisatie is dus een balans gevonden tussen het beleggen van informatieverantwoordelijkheid bij bepaalde personen en het verdelen van die verantwoordelijkheid over voldoende personen die elkaar kunnen vervangen. Met andere woorden: er zijn voldoende mensen die de kennis en exper-

tise hebben informatie te delen om continuïteit en kwaliteit te waarborgen, zonder dat zij hun persoonlijke verantwoordelijkheid kwijtraken.

Informatieverantwoordelijkheid duidelijk beleggen is ook belangrijk voor het delen van informatie tussen organisaties en afdelingen waarmee geen dagelijks contact is. Voor het delen van informatie met andere organisaties zijn vaste collega's de aanspreekpunten. Zij zorgen voor helderheid en consistentie in de samenwerking. Zij zijn ook op de hoogte van de beperkingen die gelden voor het delen van informatie, zoals de wetgeving en het afbreukrisico voor lopende onderzoeken.

Verschillen in normen, waarden en gewoonten tussen afdelingen en organisaties kunnen in de weg komen te staan van het delen van informatie. Als cultuurverschillen een barrière vormen, onderkennen we ze om gezamenlijk tot een oplossing te komen.

## 1.4 Mensen

Door betrouwbare, relevante, volledige en tijdige informatie te verstrekken is er een groot onderling vertrouwen ontstaan. De ontvangen informatie wordt bovendien op een integere, transparante manier aangewend. Hierdoor profileren wij onszelf als betrouwbare partner waartegen de andere afdelingen en organisaties geen wantrouwen koesteren.

De mensen die verantwoordelijk zijn voor het delen van informatie zijn dan ook professionals die de juiste opleidingen hebben en over de juiste competenties beschikken, zoals informatiebewustzijn en prosociaal gedrag. Omdat ICT een belangrijke factor is voor het delen van informatie, helpt het ook dat de informatiedelers behendig en ervaren zijn met informatiesystemen.

Deze informatieprofessionals krijgen erkenning en dankbaarheid van hun collega's voor het werk dat ze leveren en krijgen persoonlijke voldoening uit het delen van de informatie. Zo ontstaat er een positieve spiraal, waarbij de informatieprofessionals zich steeds beter bekwamen doordat het delen van informatie status verhogend werkt.

Persoonlijke uitwisseling is een belangrijke manier om informatie te delen. In een gesprek focussen de gesprekspartners zich op het onderwerp en wisselen zij uit wat op dat moment relevant is voor hen. Persoonlijke uitwisseling is grotendeels reactief, want personen reageren immers direct op de elkaar. Hierdoor vergt persoonlijke uitwisseling minder communicatiediscipline; betrokkenen hoeven de drempel niet over om actief contact te zoeken met anderen. Daarnaast versterkt het de onderlinge band tussen hen. Daarom is er aandacht voor persoonlijke uitwisseling in de huisvesting en de werkwijze die voldoende ruimte laat voor overleg. Persoonlijke uitwisseling is in balans met de ICT. Waar een goed werkend ICT-systeem kan helpen bij de (blijvende) beschikbaarheid van informatie en de analyse van grote hoeveelheden data, zorgt persoonlijke uitwisseling voor eenvoudige, toegesneden informatieoverdracht.

## 1.5 Hoe kun jij deze kennis gebruiken om je werk verbeteren?

Deze managementsamenvatting is een beschrijving van een organisatie met een groot vermogen tot het delen van informatie. Alle relevante factoren zijn geoptimaliseerd, zodat het delen van informatie meteen op gang kan komen wanneer dat nodig is.

Dit onderzoek streeft ernaar om zowel kennis op te bouwen over het onderwerp informatie-delings als te laten zien hoe je die kennis in de praktijk kunt toepassen. Het is daarom niet alleen de bedoeling dat je de genoemde elementen herkent als bevorderend voor het delen van informatie, maar eerder dat je controleert of je eigen organisatie(onderdeel) functioneert zoals hierin beschreven is. Want ook al wéét je na het lezen van dit rapport dat vaste contactpersonen belangrijk zijn voor het delen van informatie, je hebt die kennis pas toegepast als er daadwerkelijk iemand aangewezen is. Ook al wéét je nu dat persoonlijke voldoening belangrijk is, je hebt die kennis pas toegepast als je iemand een keer een compliment hebt gegeven.

Gebruik de samenvatting daarom als checklist voor het functioneren van jouw organisatie(onderdeel), om te controleren in hoeverre je klaar bent om tegen je collega's te zeggen: 'Ik weet wat voor jou.'

## 1.6 Tot slot

Niet een van de motieven voor het delen van informatie staat voldoende op zichzelf; juist het samenspel van meerdere motieven leidt tot goede resultaten. Andersom zijn niet alle motieven in alle situaties even belangrijk. Welke motieven belangrijk zijn, hangt af van het soort informatie dat gedeeld moet worden en de omstandigheden waarin gedeeld wordt. Intern gerichte informatie is bijvoorbeeld vooral gebaat bij persoonlijke factoren: onderling vertrouwen en de juiste competenties van het personeel. De bemensing van de teams wordt daarop afgestemd. Bij het delen van informatie tussen organisaties zijn juist technische factoren belangrijk: juridische borging en goede, compatibele ICT. Dit rapport geeft hier op basis van een wetenschappelijke literatuurstudie (hoofdstuk 3) en een aantal praktijksituaties (hoofdstuk 4) inzicht in, en vergelijkt deze inzichten met de praktijk van de politie (hoofdstuk 5).

**Inleiding**

## 2 Inleiding

De criminaliteit verandert: zij wordt geavanceerder en internationaler. Bovendien verandert het juridische en maatschappelijke landschap waarin de politie opereert. Dwars hier doorheen verandert de technologie razendsnel. Om in het licht van deze veranderingen criminaliteit effectief te kunnen blijven bestrijden, wordt het vergaren, bewaren en delen van informatie steeds belangrijker voor het functioneren van de politie. In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was al te zien dat politiewerk zonder relevante informatie snel een pokerspel wordt, met als inzet kostbare rechermiddelen en –energie. Zo'n werkwijze leidt tot onduidelijkheid over te behalen resultaten (Geer & Verheugd, 1992). De daaropvolgende introductie van Intelligencegestuurd politiewerk (IGP) begin deze eeuw heeft de informatiepraktijk een centrale plaats gegeven in de politieorganisatie. Veredelde informatie komt steeds meer aan de basis van dagelijkse beslissingen te staan. Het belang van het goed vastleggen en zorgvuldig delen van informatie wordt daarmee steeds groter. In de recent gevormde nationale politie wordt dit belang onderkend: 'Informatie vormt de basis van het overzicht over, het inzicht in en het vooruitzicht op de veiligheidssituatie op lokaal, regionaal en (inter)nationaal niveau dat de politie nodig heeft om haar taken uit te voeren' (Ontwerplan Nationale Politie, 2011).

De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven genomen om het vastleggen en het delen van informatie bij de politie te verbeteren. Vaak hebben deze initiatieven een sterke ICT-component. Voorbeelden zijn de landelijke basisvoorzieningen en het Aanvalsprogramma Informatievoorziening. Daarnaast zijn ook initiatieven met een meer organisatorische of personele insteek genomen. Het parool 'delen, tenzij' geeft de beoogde cultuurverandering weer. Opleidingen zoals de training IGP en de Profcheck Intelligence versterken het informatiebewustzijn van politiemedewerkers. Ten slotte biedt de Wet politiegegevens inmiddels ruime mogelijkheden voor het delen van informatie – ook al is dat tot de politie nog onvoldoende doorgedrongen.

Onderzoek wijst helaas ook uit dat ondanks deze initiatieven en de dagelijkse inspanningen van het management, informatie delen nog geen vanzelfsprekende zaak is. *Evenwichtige Opsporing?*, een onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, toonde dat informatie tussen ketenpartners slechts in beperkte mate wordt vastgelegd, afgestemd en overgedragen (IOOV, 2009). Het onderzoek *Informatiegestuurde Politie* sloot af met de aanbeveling om het informatiebewustzijn van de politiemedewerkers te vergroten, om zo te bevorderen dat zij informatie beter vastleggen en delen (IOOV, 2008). Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de ICT van de politie laat zien dat invoering van de landelijke basisvoorzieningen zelfs een negatief effect heeft gehad op het vastleggen en delen van informatie: 'agenten mijden BVH of classificeren incidenten lichter' (ICT Politie, 2011).

Om een realistische inschatting te maken van de mogelijkheden om informatie beter te delen en om daadwerkelijk te sturen op verbetering, is inzicht in de bevorderende en remmende factoren in het informatiedelen bij de politie onmisbaar. In de meeste onderzoeken daarnaar worden die factoren niet blootgelegd. Een uitzondering vormt het onderzoek van Kort (2012), waarin naast technische ook organisatorische factoren in kaart worden gebracht die verklaren waarom het delen van informatie in de opsporing soms niet tot stand komt, terwijl dit wel door de betrokkenen wordt gewenst. Dit onderzoek beoogt dit inzicht in het proces van informatiedeling aanmerkelijk te vergroten en verbreden (ook buiten opsporing). Met het verkregen inzicht worden aanbevelingen gedaan om het delen van informatie bij de politie verder te stimuleren.

Dit onderzoek begint met een studie naar de internationale wetenschappelijke literatuur over informatie delen (hoofdstuk 3). Vanuit de algemene literatuur zoomen we in op de factoren die specifiek bij de politie een rol spelen bij het delen van informatie. Daartoe toetsen we de factoren die volgens het literatuuronderzoek een rol spelen aan een aantal nationale en internationale politieke praktijksituaties (hoofdstuk 4). De overkoepelende resultaten van deze praktijksituaties geven weer welke factoren binnen de praktijk van de politie belangrijk zijn. Ten slotte doen we op grond van de bevindingen tot nu toe voorlopige aanbevelingen om het informatiedelen binnen de politie te optimaliseren (hoofdstuk 5).

**Informatiedelen  
in de literatuur**



## 3 Informatiedelen in de literatuur

### 3.1 Wat is informatiedelen?

Onze definitie van *informatiedelen* hebben we ontleend aan de wetenschappelijke literatuur en geplaatst in de politie context:

Het vastleggen, beschikbaar stellen en toegankelijk maken van informatie – buiten de eigen context – voor directe collega's, voor andere delen van de organisatie binnen de eenheid, voor andere eenheden, voor publieke en private partners buiten de politie en voor burgers, met het oog op een effectieve uitvoering van de politietaak.

Belangrijk is dat bij deze definitie zowel een zender als een ontvanger hoort, en dat de informatieoverdracht niet zonder consequentie blijft. In de meest directe vorm van informatie delen geeft de zender iets aan de ontvanger die hier meteen iets mee doet. Bijvoorbeeld een meldkamercentralist die via de portofoon aan collega's in de noodhulp een adres doorgeeft waar een aanrijding met ernstig letsel heeft plaatsgevonden. Die collega's reageren hier direct op door daarheen te gaan. Informatie delen komt ook in minder directe vormen voor, zoals een infodeskmedewerker die alle BVH-mutaties van een verdachte opvraagt (BVH staat voor Basisvoorziening Handhaving, het ICT-systeem waarin de politie incidenten en aangiften registreert). De BVH-mutaties zijn eerder door politiemedewerkers ingevoerd, zonder te weten dat die op een later moment op deze wijze gebruikt zouden worden. De infodeskmedewerker geeft de informatie door aan een onderzoeker die haar gebruikt bij de voorbereiding van een verhoor. Twee aspecten zijn relevant om de verschillende vormen van informatie delen te beschrijven: de relatie tussen zender en ontvanger en het soort informatie.

#### **De relatie tussen zender en ontvanger**

Bij het delen van informatie is de afstand in de relatie tussen zender en ontvanger belangrijk, zowel in tijd als in bekendheid. Bij de directe vorm van informatie delen, waarbij de afstand klein is, is er direct contact tussen zender en ontvanger, en is bekend welke informatie beschikbaar is bij de zender en welke informatiebehoefte bestaat bij de ontvanger. Bij de meest indirecte vorm van informatie delen, waarbij de afstand groot is, is er geen contact tussen zender en ontvanger (zij hoeven elkaar niet eens te kennen), en is de beschikbaarheid van, en behoefte aan informatie niet expliciet gemaakt. Een voorbeeld hiervan is een burger die naar 112 belt om te melden dat er verdachte figuren in zijn wijk rondlopen. Deze informatie verstrekt hij, omdat hij vermoedt dat de politie hiervan graag op de hoogte is en niet omdat de wijkagent hem er expliciet naar heeft gevraagd. Een ander voorbeeld is een

politiemedewerker die over een persoon iets muteert in BVH, dat een aantal dagen later relevant blijkt te zijn voor een andere politiemedewerker die met dezelfde persoon te maken heeft. Dezelfde BVH-mutatie kan nog eens later voor een analist relevant zijn om patronen en trends inzichtelijk te maken. Hoe kleiner de afstand in de relatie tussen zender en ontvanger, hoe vanzelfsprekender het delen van informatie gaat. Wanneer de afstand groter wordt, in tijd en bekendheid, wordt informatie delen minder vanzelfsprekend en ontstaan er systemen, processen en procedures.

### Het soort informatie: paraat en expliciet

Veel van de kennis binnen een organisatie zit in de hoofden van medewerkers (Kelly, 2008). Vaak is het praktijkkennis en -ervaring die zij gebruiken bij het dagelijkse werk. Deze kennis is persoonlijk en veelal afhankelijk van een bepaalde context. We spreken van parate kennis, kennis die je uit je hoofd weet en daarom altijd meteen toe kunt passen. Een kleiner deel van onze kennis en informatie is volgens Kelly expliciet: formele kennis die is vastgelegd in tekstboeken, protocollen en formulieren. Medewerkers gebruiken expliciete kennis bijvoorbeeld als zij iets opzoeken of die kennis voor langere tijd willen bewaren.

Voor een organisatie is het belangrijk om zowel de expliciete als parate kennis te delen en beschikbaar te maken. Expliciete kennis wordt door de manier van vastleggen makkelijker gedeeld dan parate kennis; vanwege de contextuele eigenschappen is parate kennis moeilijker om te delen. Een wijkagent draagt veel specifieke kennis van zijn wijk met zich mee, bijvoorbeeld van notoire herrieschoppers, overlastlocaties en van goede manieren om bepaalde groepen in de wijk te benaderen. Het overdragen van dit type kennis is lastig, zeker aan iemand die niet bekend is met de wijk. De wijkagent zal een deel van zijn parate kennis over de wijk in BVH vastleggen en zo expliciet maken. En een deel van de parate kennis past niet in systemen en zal op andere manieren gedeeld moeten worden, bijvoorbeeld door een ervaring met collega's te delen tijdens een briefing.

Het ontsluiten en exploiteren van de beschikbare informatie en kennis in een organisatie heet *kennismanagement*. In zijn onderzoek over dit onderwerp concludeert Karl Wiig dat we nog geen goed inzicht hebben hoe we kennis in de vorm van associaties, mentale voorstellingen, begrip en gedachten gebruiken in ons dagelijks werk. Ook de overdracht van parate kennis van de een naar de ander of hoe we parate kennis van het persoonlijke domein naar organisatorisch niveau moeten brengen, is nog onontgonnen gebied (Wiig, 2002).

Ondanks dat er dus veel meer onderzoek nodig is om kennismanagement te verbeteren, kunnen we er al wel mee aan de slag aan de hand van het SECI-model. Dit is een pragmatisch model over kennismanagement, dat beschrijft hoe parate en expliciete kennis gedeeld kunnen worden (Nonaka & Takeuchi, 1995). Het SECI-model beschrijft op welke manier de kennisovergangen tussen parate en expliciete kennis bewerkstelligd kunnen worden. Dit model, met daarin enkele voorbeelden, staat schematisch in tabel 1 en gebruiken we verder in dit onderzoek.

Van 	Naar 	Parate kennis	Expliciete kennis
<b>Parate kennis</b>		<b>Socialiseren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergaderen</li> <li>- Brainstormen</li> <li>- Briefen</li> <li>- Koffietafel</li> <li>- Telefoneren</li> </ul>	<b>Representeren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Boeken</li> <li>- Presentaties</li> <li>- Workshops</li> <li>- Afbeeldingen en filmpjes</li> <li>- Mutaties in BVH/SUMM-IT</li> <li>- E-mails</li> </ul>
<b>Expliciete kennis</b>		<b>Inpassen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lezen, luisteren, kijken</li> <li>- Reflecteren</li> <li>- Herkennen</li> </ul>	<b>Combineren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoeken</li> <li>- Analyseren</li> <li>- Dataminen</li> </ul>

Tabel 1. Het SECI-model

### Socialiseren

*Socialiseren* is het overbrengen van parate kennis van de ene persoon op een andere. Zoals de term al suggereert, gaat dit altijd via persoonlijk contact. Heb je bijvoorbeeld informatie over een bepaalde jeugdgroep, dan deel je die met de wijkagent van de wijk waar de groep rondhangt. Socialiseren is het gereedschap waarmee je persoonlijk kunt uitwisselen. Spreek je de wijkagent aan bij het teamoverleg, of tijdens de koffie, of bel je hem op?

### Representeren (externalization)

*Representeren* is het vastleggen van parate kennis in een expliciete vorm. Representeren zorgt dat informatie beschikbaar is en blijft zonder dat individueel contact noodzakelijk is. Het vastleggen van de informatie over de jeugdgroep in BVH is een vorm van representeren. Zonder direct contact met de wijkagent leg je de informatie vast.

### Combineren

*Combineren* is het samenbrengen van informatie uit verschillende bronnen om een nieuw of beter inzicht in een probleem of situatie te krijgen. Bij combineren komen bijvoorbeeld gegevens van verschillende ketenpartners bij elkaar.

### Inpassen

*Inpassen* is het tot je nemen van expliciete kennis, zodat je het als parate kennis kunt gebruiken bij het nemen van beslissingen. Bij inpassen maak je je de informatie eigen. Je past de informatie in je eigen referentiekader, zodat je de informatie niet alleen kunt onthouden, maar ook kunt duiden in relatie tot de kennis die je al had. Een voorbeeld van inpassen is de wijkagent die BVH-mutaties van de jeugdgroep opzoekt.

### 3.2 Wanneer is er sprake van informatie delen? Willen en kunnen

Het delen van informatie is geen nieuw fenomeen: al zolang er informatie is, wordt die gedeeld. En toch is het een blijvend en terugkerend vraagstuk waarmee organisaties worstelen: hoe kunnen we informatie effectief delen? Het gaat in essentie om zowel de behoefte om informatie te delen als het vermogen om dat te doen. Daarin is het uitgangspunt dat er uitsluitend op een effectieve wijze informatie wordt gedeeld, als er behoefte is aan, en vermogen is om informatie te delen. Behoeftte en vermogen zijn als het ware twee kanten van dezelfde medaille: men moet het willen en men moet het kunnen. In deze paragraaf beschrijven we het ontstaan van de informatiebehoefte. Het willen delen van informatie heeft vaak te maken met een economische afweging: 'Ik weet wat voor jou, heb jij ook iets voor mij?' In de volgende paragraaf gaan we dan in op het vermogen om informatie te delen.

#### Noodzaak om informatie te delen bij de politie

De informatiebehoefte, en daarmee ook de noodzaak om informatie te delen, neemt bij de politie en de politiemedewerkers steeds meer toe. Deels komt dit simpelweg doordat er steeds meer informatie beschikbaar is. Hierin speelt de maatschappelijke druk mee om te reageren op ontwikkelingen die de politie 'had kunnen weten'. Ook de criminaliteit en veiligheidsproblemen veranderen; de complexiteit neemt toe en steeds vaker is veiligheidszorg niet uitsluitend een vraagstuk van de politie, maar evenzeer van partners. Informatie delen met je partners in de veiligheidszorg om integraal op te kunnen treden is dan noodzakelijk. De maatschappij verandert meer en meer in een netwerksamenleving, waarin samenwerking tussen politie, partners en burgers een centrale plaats inneemt. Het onderling delen van informatie is onderdeel van die samenwerking.

#### De economische waarde van informatie

Geredeneerd vanuit de uitdrukking *kennis is macht*<sup>1</sup> is het hebben van kennis en het delen daarvan van economische waarde. Deze economische waarde beïnvloedt de wijze van delen. Volgens (Rafaëli & Raban, 2005) lijkt informatie in economische termen meer op een publiek goed dan op een commercieel goed. Een eigenschap van publieke goederen is dat ze heel vaak gebruikt kunnen worden zonder te devalueren. Een consequentie van informatie beschouwen als publiek goed, is dat informatie oneindig vaak gedeeld kan worden zonder dat de waarde daalt. Voor veel informatie gaat deze vergelijking op, want het delen van informatie gebeurt namelijk vaak door het te kopiëren. De eigenaar raakt de informatie niet kwijt, maar zorgt dat er een hele of gedeeltelijke kopie ontstaat: van een e-mail blijft een kopie achter op de eigen computer en ook een anekdote ben je zelf niet vergeten zodra je hem een keer verteld hebt. Het adagium *kennis delen = vermenigvuldigen* gaat dus vaak op voor het delen van informatie. Neem bijvoorbeeld een mop: een mop wordt gedeeld met veel mensen en hij is grappig, of je nu de eerste bent die hem hoort of de laatste, en dit is onafhankelijk van hoeveel andere mensen de mop al kennen.

1 Francis Bacon postuleerde *kennis is macht* al in 1597. Hij bedoelde daarmee dat het hebben en delen van kennis de basis is voor het verbeteren van iemands reputatie en invloed, en daarmee zijn macht.

Soms kan er economisch gezien echter ook best een verschil zijn tussen nieuwe informatie en oude informatie en gaan er commerciële belangen spelen. Dit komt tot uitdrukking bij bedrijfstakken die geld verdienen met het (verzamelen en) delen van informatie (Rafaëli & Raban, 2005), bijvoorbeeld de wetenschap. Wetenschappelijke ontdekkingen worden alleen gepubliceerd als ze nieuw of vernieuwend zijn en precies kloppen. Exclusiviteit en validatie zijn dus belangrijk bij de informatieoverdracht in de wetenschap. Zodra de ontdekking niet nieuw meer is, voegt het minder toe aan de status van de wetenschapper. Andersom, als de ontdekking nog niet volledig is uitgeplozen en onderbouwd is, zal vroegtijdig delen ervan ertoe kunnen leiden dat iemand anders het onderzoek sneller afrondt en met de eer gaat strijken. Vergelijk dit met informatie die een onderzoeker in een opsporingsonderzoek heeft. Wanneer deze informatie al bekend is, heeft het weinig toegevoegde waarde deze nogmaals te delen. En wanneer de informatie nog nieuw is, is er ook enige terughoudendheid in het delen ervan; niet zozeer omdat dit ten koste zou gaan van de reputatie van de onderzoeker, maar vaak vanwege het belang van het onderzoek of de risico's voor de betrokkenen, ook al komt het in de praktijk zelden tot incidenten (Kort, 2012).

Bij de beslissing om informatie te delen speelt dus de waarde die informatie heeft mee en ook de inschatting van hoe iemand op grond van de informatie zal gaan handelen.

### 3.3 Het vermogen om informatie te delen

Er is veel literatuur te vinden over het complexe geheel aan factoren die van invloed zijn op het vermogen om informatie te delen. Deze factoren beïnvloeden elkaar ook onderling. Gebaseerd op een uitgebreide (inter)nationale wetenschappelijke literatuurstudie, naar informatie delen in het algemeen en specifiek binnen een politiecontext, komen we in deze paragraaf tot een aantal (clusters) van factoren die relevant zijn voor het effectief delen van informatie. Relevant omdat ze een stimulerende werking hebben op het delen van informatie of juist een barrière opwerpen. Het vermogen wordt bepaald door een combinatie van mensen, middelen en organisatie. De mensen dienen bepaalde competenties te hebben om effectief informatie uit te wisselen. De cultuur in een organisatie en verschillen daarin spelen een rol. Verder zijn er middelen nodig, zoals uiteraard ICT, maar ook bijvoorbeeld juridische afspraken. Ten slotte is ook de organisatie van belang: de processen dienen op een bepaalde manier te zijn ingericht om effectief informatie delen te bevorderen. We beschrijven de factoren in deze drie categorieën, dus: middelen, organisatie en mensen, maar die categorieën zijn niet volledig exclusief: sommige factoren passen ook in een andere categorie dan die waarin wij deze geplaatst hebben.

### 3.3.1 Middelen

Er zijn veel middelen om informatie te delen, maar de nadruk ligt op ICT. Ook de wetgeving die juridische kaders schept waarbinnen informatie delen mogelijk wordt gemaakt of juist wordt beperkt, is prominent, zeker in een politiecontext. En ook een gedeelde werkplek of een koffieruimte waarin informele gesprekken mogelijk zijn zonder anderen te veel te storen, behoren tot die middelen, want die maken persoonlijk contact frequent en laagdrempelig. Dit soort persoonlijk contact maakt socialiseren in het SECI-model mogelijk: van parate kennis naar parate kennis. Omdat deze middelen minder prominent in de literatuur naar voren komen, beschrijven we deze niet apart. Tabel 1 bevat een schematische samenvatting van de middelen die van invloed zijn op het delen van informatie. In de volgende alinea's werken we twee daarvan uit: ICT en juridisch.

ICT	Efficiënt Gebruiksvriendelijk Toegankelijk Soepele koppeling met andere systemen Ervaren gebruikers
Juridisch	Bekendheid Eenduidigheid
Huisvesting	Bij elkaar Genoeg ruimte voor overleg

Tabel 1. Samenvatting van de middelen die van invloed zijn op het delen van informatie

#### ICT

ICT-systemen die samenwerken vergemakkelijken of informatie gestructureerd opslaan, helpen het informatiedelen binnen en tussen organisaties (Jarvenpaa & Staples, 2000). Veel van de overgangen tussen parate en expliciete kennis (zie tabel 1) kunnen door ICT tot stand worden gebracht en makkelijker of beter worden gemaakt. Zo kan de hoeveelheid gedeelde informatie worden vergroot. Er is een overweldigende hoeveelheid literatuur te vinden over de bijdrage van ICT-systemen aan informatiedeling. Al met al zijn er honderden verschillende relevante factoren onderzocht die effect hebben op het succes van een ICT-systeem (DeLone & McLean, 1992; DeLone & McLean, 2003). Een ICT-systeem moet aan heel wat voorwaarden voldoen om succesvol te functioneren en daarmee het delen van informatie te bevorderen.

Het is daarom ook niet verwonderlijk dat de introductie van een (nieuw) ICT-systeem niet automatisch leidt tot het beter delen van informatie. Yang & Maxwell (2011) beschrijven dat een ICT-systeem dat niet gebruiksvriendelijk en efficiënt is in gebruik, kan leiden tot een achteruitgang in informatiedelen. Zelfs een goed werkend ICT-systeem biedt geen garantie voor een open informatiecultuur. Sterker nog: Jarvenpaa en Staples (2000) vinden een zwak negatief verband tussen open en organische informatieculturen en het gebruik van digitale informatie-uitwisselingssystemen. De belangrijkste voorwaarden waaraan een ICT-systeem minimaal moet voldoen, zijn efficiëntie, gebruiksvriendelijkheid, toegankelijk-

heid en de mate waarin de gebruikers het ICT-systeem beheersen (Yang & Maxwell, 2011; Kim & Lee, 2006). Voor informatie-uitwisseling tussen organisaties moet er nog een extra horde genomen worden voordat ICT-systemen positief bijdragen aan het delen van informatie. Door slechte coördinatie tussen ICT-systemen ontstaan vergelijkbare databases die niet op elkaar aansluiten en elkaar dus onvoldoende en te laat aanvullen. Het delen van informatie wordt hierdoor bemoeilijkt (Sheptycki, 2004).

Binnen de politiecontext stimuleert ICT informatie delen in beperkte mate, zoals voor de situatie in de VS beschreven door Willis & Mastrofski (2012). Kort (2012) beschrijft ditzelfde voor Nederland. Informatie delen blijkt niet direct met de invoering van ICT gerealiseerd te worden, ook niet in een politiecontext. Er zijn nog zoveel minpunten aan ICT, dat informatie delen er niet door wordt bevorderd. Dus waar ICT een hefboom zou kunnen zijn voor het delen van informatie, is dat bij de politie nog niet het geval. Dit bevestigt onder andere de Algemene Rekenkamer, die heeft laten zien dat de hoeveelheid ingevoerde informatie afnam met de invoering van de Basisvoorziening Opspring (BVO) in 2006<sup>2</sup>. Uit de evaluatie gegevensuitwisseling tussen bijzondere opsporingsdiensten en politie bleek dat de juiste ICT hebben geen voldoende voorwaarde was om informatie te delen tussen belasting en politie. Wetgeving (het juiste covenant) was noodzakelijk. Zelfs toen er een covenant was opgesteld, vroeg de politie zich nog af of de verkregen informatie wel als rechtmatig verkregen bewijs overeind zou blijven. In één geval was ICT en wetgeving samen ook nog niet voldoende. Daar was persoonlijk contact, elkaar kennen en vertrouwen een voorwaarde om informatie te delen (Bos, 2011). Deze en andere factoren zijn dus medebepalend voor het informatie-delen; ze komen hierna aan de orde.

Bij rampenbestrijding wordt het gevaar van incompatibele ICT zo veel mogelijk uitgesloten door gebruik te maken van één ICT-systeem waar alle betrokken organisaties toegang toe hebben, zoals het Landelijk Crisismanagementsysteem (LCMS). Vaak is dat een gezamenlijk systeem dat in het dagelijks werk niet gebruikt wordt en waar de politiemensen niet erg bekend mee zijn. Onbekend maakt onbemind, en niet zelden heerst er, naast de problematiek van tijdige autorisatie van de juiste mensen, een zekere mate van wantrouwen jegens betrouwbaarheid en kwaliteit van de systemen. Om dit te overwinnen, is gebruiksgemak en regelmatig oefenen met het systeem een belangrijke voorwaarde (Bharosa, Lee, & Janssen, 2010).

## Juridisch

Zonder juridische borging mag informatie van de politie niet gebruikt worden en heeft het geen zin om die te delen. De politie zelf mag ook geen oneigenlijk verkregen informatie gebruiken. Het belangrijkste juridische kader voor informatie-uitwisseling voor de politie is de Wet politiegegevens (Wpg). De Wpg biedt enerzijds ruimte voor de verwerking en verstrekking van persoonsgegevens, zodat een effectieve en efficiënte uitvoering van politietaken mogelijk is. Anderzijds moet de wet de privacy voldoende waarborgen van degenen van wie de gegevens worden verwerkt.

2 BVO staat voor Basisvoorziening Opspring; Software voor dossiervorming van opsporingsonderzoeken.

De implementatie van de Wpg kent nog wel wat knelpunten ten nadele van de informatiedeling (Smits, Sibma, Roodnat, Struiksmā, & Schel, 2013). Bij de implementatie is weinig tot geen aandacht besteed aan kennisopbouw en bewustwording rond de essenties van de wet, het politiebēlang met het oog op de uitvoering van politietaken en de omschakeling in het denken van professionele borging naar een meer bedrijfsmatige borging. Hierdoor bleef de invoering van de Wpg lange tijd vooral 'een moetje', en kreeg de wet (ook door de slechte ICT-ondersteuning) een bureaucratisch imago. Bovendien heeft de Wpg raakvlakken met veel andere wetgeving, zoals de Politiewet, Wet justitiēle en strafvorderlijke gegevens, Archiefwet, Wet openbaarheid van bestuur, Wet bescherming persoonsgegevens en het Wetboek van Strafvordering. Dit maakt de toepassing van de Wpg extra gecompliceerd.

Bij de verstrekking van politiegegevens wordt vooral onduidelijkheid ervaren in de fase vóór een onderzoek (artikel 9 Wpg) wordt gestart. Welke gegevens mogen bijvoorbeeld worden uitgewisseld bij de vraag of een onderzoek moet worden gestart binnen een samenwerking in RIEC-verband? Dit leidt in de praktijk tot terughoudendheid bij het delen van informatie waar de Wpg juist actiever delen van informatie voor ogen heeft. In het onderzoek *Lekken of verstrekken?* (Ruth & Gunther Moor, 1997) kwam ook al aan het licht dat onduidelijkheid over de regelgeving onterecht tot terughoudendheid bij informatie-uitwisseling kan leiden.

Daarnaast is er in de praktijk sprake van een stapeling van convenanten en kennen de verschillende wetten verschillen in bewaartermijnen. Wat onder welke condities aan welke organisatie mag worden verstrekt, is daarmee onvoldoende transparant en doelmatig. In de praktijk worden er knelpunten ervaren bij het bepalen welk wettelijk regime van toepassing is (Smits, Sibma, Roodnat, Struiksmā, & Schel, 2013).

Naast terughoudendheid in het delen van informatie kan onbekendheid met de regelgeving nog een neveneffect hebben. Het onderzoek *Lekken of verstrekken?* focust op het delen van informatie door de politie, in strijd met bestaande regelgeving. De onderzoekers tonen aan dat onduidelijkheid in regelgeving ook juist kan leiden tot het ongewenst delen van informatie, wat afbreukrisico's voor het politiewerk met zich meebrengt (Ruth & Gunther Moor, 1997).

Problemen bij de implementatie en onduidelijkheid over de Wpg maken dat de juridische middelen niet de hefboom vormen die ze zouden kunnen zijn voor het delen van informatie.

### 3.3.2 Organisatie

In de vorige paragraaf hebben we middelen beschreven die het delen van informatie stimuleren of juist afremmen. Ook de organisatie draagt in belangrijke mate bij aan het succesvol delen van informatie. Hierna beschrijven we een aantal factoren op organisatorisch niveau, die stimulerend kunnen werken op het delen van informatie. Leidinggevenden spelen een belangrijke rol in het stimuleren van deze factoren. Tabel 3 bevat een schematische samenvatting van de organisatieaspecten die van invloed zijn op het informatiedelen.



<b>Organisatie</b>	
Gemeenschapszin	Gedeeld belang Urgent gemeenschappelijk probleem
Informatie-eigenaarschap	Duidelijke verantwoordelijkheden
Stimulerende maatregelen	Leidinggevende stuurt op elementen van informatie, zoals kwaliteit en tijdigheid
Kritische massa	Voldoende mensen zijn betrokken bij het delen van informatie
Cultuur	Gedeelde normen, waarden en gewoonten

**Tabel 3. Samenvatting van organisatieaspecten die van invloed zijn op het delen van informatie**

### **Gemeenschapszin**

Gemeenschapszin binnen de organisatie maakt dat iemand vaker kiest voor het welzijn van de organisatie dan voor persoonlijk belang. Sterke gemeenschapszin versterkt de band met de organisatie en ondersteunt het delen van kennis en informatie. De politiek en politieke spelletjes daarentegen hebben een negatief effect op informatie delen. Mensen houden de informatie bij zich, omdat ze dat een machtsbasis geeft (Yang & Maxwell, 2011). Hier botsen de individuele belangen met het gemeenschappelijke belang. Dit zien we ook bij de politie. Als medewerkers niet inzien wat het belang is van (kwalitatief goede) informatie en waarom zij bepaalde activiteiten moeten verrichten – zoals na een lange dienst de bevindingen van de informatieopdrachten in systemen verwerken – zijn ze eerder geneigd het niet te doen (IOOV, 2008). Het eigen belang, namelijk na een vermoeiende dienst snel naar huis, en het organisatiebelang, een goede informatiepositie opbouwen, botsen hier met elkaar. Omdat het onvoldoende duidelijk is dat anderen afhankelijk zijn van het volledig verwerken van de incidenten, wordt het belang ervan onderschat (Geer & Verheugd, 1992).

Bij de politie speelt nog een ander mechanisme. Door de veelzijdigheid van het politiewerk is het niet altijd eenvoudig te bepalen wat het gemeenschappelijke belang is. Zo kan de voortgang van een opsporingsonderzoek botsen met de veiligheid op straat, bijvoorbeeld bij de aanpak van een jeugdgroep. De keuze om informatie te delen wordt dan bepaald op grond van de belangen die voor het eigen werk het zwaarst wegen (Yang & Maxwell, 2011).

Gemeenschapszin speelt niet alleen binnen organisaties, maar ook tussen organisaties. Wanneer een organisatie een gezamenlijk belang nastreeft, bevordert dit het delen van informatie. Thomson en Perry (2006) concluderen in hun onderzoek naar samenwerken in de publieke sector: ‘pas als een probleem voor alle partners urgent genoeg is, wordt het waarschijnlijk dat individuele (organisatie)belangen ondergeschikt worden aan de gezamenlijke belangen’. Hoe groter de urgentie, hoe groter ook de neiging zal zijn om informatie te delen.

### Informatie-eigenaarschap en kritische massa

Personificatie van informatie(producten) is belangrijk voor de informatiedeling binnen een organisatie. Iemand die de verantwoordelijkheid heeft om informatie te delen, zal dat als onderdeel van de werkzaamheden doen. Als het delen van informatie niet bij een bepaalde persoon of functie is belegd, ontstaat er al snel onduidelijkheid wie in de organisatie de informatie zou moeten delen. Werknemers gaan er (soms onterecht) vanuit dat bepaalde informatie voor iedereen beschikbaar is en dus door iedereen gedeeld kan worden of al gedeeld is. Er is niemand persoonlijk verantwoordelijk voor het delen van de informatie en dus gebeurt het niet (Constant, Kiesler, & Sproull, 1994; Rafaeli & Raban, 2005).

Politiemedewerkers hebben een grote persoonlijke verantwoordelijkheid om informatie rond hun directe werkzaamheden vast te leggen. Bij grotere projecten en onderzoeken wordt de organisatie en beheersing van de informatie gecompliceerder en bovendien zijn er vaak veel politiemedewerkers, afdelingen en partnerorganisaties bij betrokken. Hierdoor wordt het werk complexer en wordt het voor de politieprofessionals moeilijker om de consequenties van hun beslissingen te overzien. Het is, met andere woorden, onduidelijk of ze met het delen van de informatie iemand in de wielen zouden kunnen rijden. Door deze onduidelijkheid ontstaat grote terughoudendheid in het delen van informatie, met name als die taak niet bij bepaalde medewerkers is belegd die overzicht kunnen houden (IOOV, 2009). In het Bedrijfskundig Onderzoek Recherche wordt deze barrière ook herkend en worden er goede resultaten behaald met het aanstellen van coördinatoren die overzicht houden over het voor handen zijn van informatie en het gebruik ervan (Geer & Verheugd, 1992).

Informatie-uitwisseling in een organisatie is gebaat bij een groot sociaal netwerk (Bharosa, Lee, & Janssen, 2010). Een sociaal netwerk bestaat zowel uit individuele contacten als uit groepscontacten, die gezamenlijk zin en vertrouwen bevorderen en zo het delen van informatie stimuleren. Als de informatie-uitwisseling van te weinig mensen afhangt, dan ontstaat er een risico dat deze overvraagd worden en gaan weigeren. De informatiedeling valt dan stil of komt in handen van de mensen die 'niets beters te doen hebben' waardoor de informatie devalueert (Constant, Kiesler, & Sproull, 1994). Voor optimale informatiedeling is dus een minimum aantal mensen nodig dat zich daarmee bezighoudt; dat heet de *kritische massa*.

### Stimulerende maatregelen

Informatie-eigenaarschap beleggen en het in stand houden van een kritische massa zijn maatregelen die in de structuur van de organisatie weggezet zijn. Naast de structuur van de organisatie kunnen ook stimulerende maatregelen worden genomen voor de werkwijze van de mensen in de organisatie. Voor een open informatiecultuur is het nemen van zulke stimulerende maatregelen erg belangrijk. Geïstitutionaliseerde regels en gewoonten werken stimulerend op de frequentie en de wederkerigheid van informatie-uitwisseling (Jarvenpaa & Staples, 2000). Ook helpt het als de leiding van een afdeling of organisatie informatie delen uitgesproken propageert (Yang & Maxwell, 2011). Dat kan bijvoorbeeld door te sturen op de kwaliteit van de informatie: Kolekofski en Heminger (2003) vinden dat vooral dat kan

bijdragen aan de voordelen van informatie delen. Ook moet er vertrouwen zijn in de aard en kwaliteit van de informatie (Kim & Lee, 2006). Sturen op elementen van de informatie zoals kwaliteit, kwantiteit, tijdigheid en betrouwbaarheid helpt om taakgericht informatie te delen. Met belonings- en bonussystemen worden wisselende resultaten gehaald, met name omdat het lastig is om een systeem te ontwikkelen waarin de relatie tussen de beloning en het informatiedelen eenduidig is (Yang & Maxwell, 2011; Seba, Rowley, & Lambert, 2012).

Voor leidinggevendenden is een belangrijke rol weggelegd. Een leidinggevende die voor een goede werksfeer zorgt, de medewerkers ruimte geeft voor zowel formeel als informeel overleg, en reflectie over de effectiviteit aanmoedigt, is een goede stimulans om informatie te delen (Seba, Rowley, & Lambert, 2012). Voorbeeldgedrag van, en duidelijke sturing door leidinggevendenden zijn belangrijke voorwaarden, zo blijkt ook uit het onderzoek van de Inspectie (IOOV, 2008). Bij de politie wordt kennis- en informatiemanagement vooral als managementtaak gezien, en niet als een verantwoordelijkheid die bij de individuele werknemers ligt (Seba, Rowley, & Lambert, 2012). Leiderschap is daarom bij de politie een beperkte drijfveer om informatie te delen. Volgens Kort (2012) wordt er door teamleiders dan ook maar weinig gestuurd op het delen van informatie. Deels omdat de managers vinden dat ze daarvoor te weinig managementinformatie hebben, deels 'houden de teamleiders niet van hiërarchische sturing' op het delen van informatie (Kort, 2012).

## Cultuur

Zeker in de organisatorische samenwerking zijn cultuurverschillen en verschillen in organisatie belangrijke barrières om informatie te delen, maar ook binnen een organisatie kunnen cultuurverschillen tussen afdelingen hinderend zijn voor het delen van informatie. Zelfs als er gemeenschapszin bestaat en er gedeelde belangen zijn, kunnen verschillen in normen, waarden en gewoonten in de weg staan van een goede samenwerking. Daarom lukt het, ondanks goede wil en intenties, toch niet altijd om informatie te delen (Boer, 2005). Een ketensamenwerking kan hiervoor een oplossing zijn. Grijpink beargumenteert dat in een ketensamenwerking de culturen zo veel mogelijk gescheiden moeten blijven: de verschillende ketenpartners moeten zich niet bemoeien met elkaars interne aangelegenheden. Het dominante ketenprobleem moet leidend zijn voor de benodigde infrastructuur (Grijpink, 2005). Door het gescheiden houden van de bedrijfsculturen zullen de onderlinge verschillen minder snel in de weg komen te staan van een goede samenwerking.

In 2008 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, 2008) onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen de politie en het Openbaar Ministerie (OM). De formele structuur voor het delen van informatie tussen politie en het OM in de opsporing bleek erg gebrekkig. De persoonlijke verhoudingen tussen OM- en politievertegenwoordigers daarentegen bleken erg belangrijk bij een goede samenwerkingsrelatie tussen beide partijen (IOOV, 2009). Deze factoren komen in de volgende paragraaf aan de orde.

### 3.3.3 Mensen

Informatie delen lijkt met de juiste middelen en de juiste inrichting van de organisatie eenvoudig: aan alle voorwaarden om informatie te delen is voldaan. Maar in onderzoek blijkt het vaak minder eenvoudig dan het lijkt. Het vraagt extra vaardigheden en competenties van medewerkers en leidinggevenden die onder andere versterkt kunnen worden door training en opleiding. Tabel 4 bevat een schematische samenvatting van menselijke eigenschappen die van invloed zijn op het delen van informatie.

Mensen	
Vertrouwen	
Competenties	Informatiebewustzijn Prosociaal gedrag Netwerken Computervaardigheden
Persoonlijke uitwisseling	Direct contact tussen mensen
Persoonlijke voldoening	

**Tabel 4. Samenvatting van de menselijke eigenschappen die van invloed zijn op het delen van informatie**

#### Vertrouwen

Vertrouwen is een belangrijke afweging voor het delen van informatie. Mensen die elkaar niet vertrouwen, vertellen elkaar niet gemakkelijk iets uit zichzelf. Daarnaast moet men er zeker van zijn dat het verstrekken van de informatie uiteindelijk niet in hun nadeel zal uitpakken. Als er geen onderling vertrouwen is, verloopt informatiedeling moeizaam (Pardo, Gil-Garcia, & Burke, 2006). Met andere woorden: als er onderling vertrouwen is, dan wordt het delen vergemakkelijkt omdat het de risico's die aan het delen van informatie kleven vermindert (bij iemand die je vertrouwt, weet je dat de informatie niet misbruikt wordt). Onderling vertrouwen is daarom een sterke drijfveer (Thomson & Perry, 2006).

Vertrouwen dat gedeelde informatie niet verkeerd gebruikt wordt, is bij de politie beslist geen vanzelfsprekendheid. Kort (2012) beschrijft aan de hand van interviews dat onderzoekers in het delen van informatie vaak gevaar zien voor de zaak, getuigen en betrokkenen. De onderzoekers vertrouwen er dus niet op dat de gedeelde informatie op de juiste manier gebruikt wordt. Dit is een fundamentele onzekerheid bij het delen van informatie, waardoor informatie delen bemoeilijkt wordt. Informatie die van een andere organisatie afkomstig is, wordt door de politie vaak als onvolledig en minder betrouwbaar ervaren (Kelly, 2008). Ook daarin is het vertrouwen dus gering.

#### Competenties

Er zijn verschillende competenties die het delen van informatie gemakkelijker maken, bijvoorbeeld: informatiebewustzijn, motivatie om te netwerken en behendigheid om met informatiesystemen te werken. Ook sociaal gedrag, waarbij iemand uit zichzelf informatie deelt, is een belangrijke competentie. Vooral mensen met veel kennis en expertise zullen

uit zichzelf gemakkelijk informatie delen, want hun grote kennis wordt er niet door uitgeput (Raban & Rafaeli, 2007; Rafaeli & Raban, 2005) en hun status als expert wordt door het delen verder zichtbaar.

Sturen op deze competenties kan de organisatie helpen, zoals blijkt uit het onderzoek *Informatiegestuurde Politie* van de Inspectie. Hierin wordt duidelijk dat scholing, training en opleiding effectieve instrumenten zijn om te bevorderen dat er een cultuur ontstaat waarin het vanzelfsprekend is om informatie te delen (IOOV, 2008).

### **Persoonlijke uitwisseling**

Persoonlijke uitwisseling is een belangrijk motief voor het delen van informatie. Dit komt doordat iemand in een persoonlijk contact wordt uitgenodigd deel te nemen aan een gesprek of e-mailwisseling. Het persoonlijk delen van informatie is reactief en vergt minder communicatiediscipline. Door informatie persoonlijk uit te wisselen worden gezamenlijke belangen duidelijk, en daarmee worden de onderlinge banden versterkt. Persoonlijke uitwisseling is ook bij de politie belangrijk voor het delen van informatie. Een Amerikaans onderzoek naar de communicatie tussen verschillende politieorganisaties laat zien dat het informele, persoonlijke communicatiecircuit tussen de organisaties onmisbaar is voor een goede verspreiding van informatie (Weiss, 1998). De middelen die ter beschikking staan om informatie uit te wisselen, moeten dus niet alleen anonieme en automatische uitwisseling ondersteunen, maar juist ook ruimte bieden, zodat mensen elkaar virtueel of persoonlijk ontmoeten.

### **Persoonlijke voldoening**

Hoe meer de informatie iemands eigendom is, hoe meer voldoening het geeft om die te delen. Een voorbeeld hiervan is expertise delen. Een zekere analist kan exceptioneel mooie tijdlijnen maken voor rechercheonderzoeken. Deze expertise wil hij best met zijn collega's delen, zodat zij ook in staat zijn om van die prachtige tijdlijnen te maken. De dankbaarheid en de goede resultaten van de collega's zorgen voor voldoening bij de analist. In een professionele omgeving wordt expertise als persoonlijk eigendom gezien, ook al is die expertise op het werk opgebouwd (Constant, Kiesler, & Sproull, 1994). Hierdoor heeft de analist het gevoel dat hij iets van zichzelf weggeeft, en niet dat hij het voor de baas doet. Door de informatie te delen wordt iemands expertise duidelijk en krijgt hij of zij erkenning voor het werk en de kennis. Collega's zullen informatiedelers daarom respecteren, naar ze luisteren en (zelfs) bedanken. Overigens speelt persoonlijke voldoening bij de politie slechts een kleine rol; belangen en risico's voor getuigen en andere betrokkenen spelen een veel grotere rol bij de overweging om wel of niet informatie te delen (Kort, 2012).

## **3.4 Samenvatting literatuuronderzoek informatiedelen**

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er vele factoren van invloed zijn op het delen van informatie binnen en tussen organisaties. In tabel 5 staan deze factoren nog eens schematisch samengevat. Een groot aantal van deze factoren kunnen beïnvloed worden door de inrich-

ting van de organisatie, de huisvesting, de gekozen werkwijze en de opleiding en aansturing van mensen. Door deze factoren te beïnvloeden, verandert de mate van informatie delen in de organisatie. Dit wordt expliciet zichtbaar in de vier verschillende wijzen van informatie delen, zoals beschreven in het SECI-model. ICT is bijvoorbeeld van invloed op het representeren van informatie, de huisvesting met overleg- en koffieruimtes beïnvloedt het socialiseren, personeel met analytische vaardigheden is van invloed op het combineren, en zo zijn er nog meer voorbeelden te geven.

<b>Middelen</b>	
ICT	Efficiënt Gebruiksvriendelijk Toegankelijk Soepele koppeling met andere systemen Ervaren gebruikers
Juridisch	Bekendheid Eenduidigheid
Huisvesting	Bij elkaar Genoeg ruimte voor overleg
<b>Organisatie</b>	
Gemeenschapszin	Gedeeld belang Urgent gemeenschappelijk probleem
Informatie-eigenaarschap	Duidelijke verantwoordelijkheden
Stimulerende maatregelen	Leidinggevende stuurt op elementen van informatie, zoals kwaliteit en tijdigheid
Kritische massa	Voldoende mensen zijn betrokken bij het delen van informatie
Cultuur	Gedeelde normen, waarden en gewoonten
<b>Mensen</b>	
Vertrouwen	
Competenties	Informatiebewustzijn Prosociaal gedrag Netwerken Computervaardigheden
Persoonlijke uitwisseling	Direct contact tussen mensen
Persoonlijke voldoening	

**Tabel 5. Samenvatting van de middelen, organisatieaspecten en menselijke eigenschappen die van invloed zijn op het delen van informatie**

In het volgende hoofdstuk beschrijven we een aantal praktijkvoorbeelden in de veiligheidssector en onderzoeken we in hoeverre de in tabel 5 geschetste factoren een rol spelen.

# 4

## **Informatiedelen in de politiepraktijk**

## 4 Informatiedelen in de politiepraktijk

Uiteraard kunnen de in het vorige hoofdstuk genoemde factoren die het vermogen om informatie te delen, bepalen, verschillen in mate van relevantie; in de ene context zullen ze belangrijker zijn dan in een andere. De artikelen die gebruikt zijn in de literatuurstudie in het vorige hoofdstuk kijken vooral naar *business administration* en laboratoriumsituaties met studenten. Er zouden verschillen kunnen bestaan tussen deze onderzoekssituaties en de dagelijkse politiepraktijk. Ook zouden er verschillen kunnen bestaan tussen de verschillende taakvelden van de politie. Het vermogen om informatie te delen in de context van rampenbestrijding zou door andere factoren beïnvloed kunnen worden dan bij een rechercheonderzoek.

Om dit te onderzoeken, bestuderen we in dit hoofdstuk een aantal praktijkvoorbeelden bij de politie. We hebben daarbij gekozen voor publiek toegankelijke evaluatieonderzoeken uit verschillende taakvelden. De gekozen onderzoeken zijn recent en kenmerkend voor de huidige politieorganisatie. We hebben aan de ene kant gekeken naar twee onderzoeken waarbij een langlopend probleem aanleiding was voor het intensiever samenwerken tussen partners: SNEEP en EMERGO. Aan de andere kant hebben we een onderzoek gekozen waarbij de behoefte om informatie te delen ad hoc door een incident was ontstaan: Project X. Als laatste hebben we een internationaal voorbeeld genomen op het gebied van *Intelligence-led policing (ILP)*. We beschrijven bij ieder van de voorbeelden eerst de aanleiding om informatie te willen delen (de behoefte) en daarna zoomen we in op de verschillende factoren die tezamen het vermogen om informatie te delen beschrijven.

Over elk van deze onderwerpen is veel meer gepubliceerd dan we hier beschrijven. Het is ook niet ons doel om de onderwerpen uitputtend te behandelen; we richten ons specifiek op het informatiedelen. De gekozen voorbeelden geven ons inzicht in de aanwezigheid van de factoren die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven. Op deze manier willen we de wetenschappelijke literatuur plaatsen in de context van de dagelijkse politiepraktijk. In bijlage 1 staat een schematische samenvatting hiervan.

### 4.1 Handhaving vergunde prostitutie

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is de handhaving in de prostitutiesector met name gestoeld op een vergunningstelsel. Positieve evaluaties van de situatie (Korpsmonitor Prostitutie en Mensenhandel, 2003; Nationaal actieplan mensenhandel, 2004; Daalder, 2007) leken erop te wijzen dat er weinig misstanden plaatsvonden in de



vergunde prostitutiesector. Uitgangspunt van de monitoring en handhaving in deze sector was dat als de vergunningen in orde zijn, er geen sprake kan zijn van illegale prostitutie. Daarnaast werd aangenomen dat dit vergunningenstelsel ook uitsluit dat er sprake is van uitbuiting (door derden). In het onderzoek SNEEP wordt duidelijk dat het vergunningenstelsel de misstanden in de prostitutiesector echter onvoldoende tegengaat.

Het onderzoek SNEEP liep van 2006 tot 2008 en richtte zich op een Turkse groep die verdacht werd van betrokkenheid bij mensenhandel. De groep werd verantwoordelijk gehouden voor de gedwongen exploitatie van vrouwen in de raamprostitutie in een aantal steden in Nederland. Tijdens het onderzoek bleek dat de handhaving van het prostitutiebeleid sterk tekortschoot. De verdachten bleken namelijk in staat het prostitutiehandhavingssysteem effectief te omzeilen. Naar aanleiding van SNEEP is een bestuurlijke rapportage verschenen om het (lokale) openbaar bestuur en de betrokken uitvoerende instanties te laten delen in de kennis die is opgedaan over de werkwijze van de verdachten: *Schone schijn. Signalering van mensenhandel in de prostitutiesector* (KLPD, 2008). In de rapportage komen de tekortkomingen van het handhavingssysteem voor de vergunde prostitutie aan het licht. Feitelijk beschrijft de bestuurlijke rapportage *Schone schijn* dus 'hoe het niet moet'. Het onderzoek zelf is succesvol afgerond en heeft teweeggebracht dat de betrokken handhavingpartners beter zijn gaan samenwerken. Wij kunnen ervan leren wat de sterke en zwakke punten zijn van het handhavingssysteem voor illegale prostitutie. Een groot deel daarvan had te maken met een gebrekkige informatie-uitwisseling. De nu volgende inventarisatie van het vermogen om informatie te delen en de wijze waarop dit gebeurt, is gebaseerd op die bestuurlijke rapportage.

#### 4.1.1 Vermogen om informatie te delen

Uit een belanghebbendenanalyse blijkt dat er veel verschillende partners betrokken waren bij het handhaven van de vergunningen, waaronder de Belastingdienst, politie en gemeenten. Hoewel de gemeenten wettelijk een leidende rol in de handhaving hebben, vertegenwoordigen elk van de partijen haar eigen organisatie zonder dat er een organisator was voor het gemeenschappelijke probleem. Er was dus geen overzicht en geen regie. Deze partners kwamen niet samen in een projectgroep, maar bleven elk actief binnen hun eigen domein.

De informatie-uitwisseling tussen Belastingdienst en politie was op beleidsniveau goed geregeld, maar in de praktijk werd er onvoldoende samengewerkt. De cultuur en politiek binnen de organisaties waren niet van dien aard dat borging van beleid gemakkelijk ging en de organisaties slaagden er zodoende niet in om de beleidsbeslissingen in de praktijk te brengen.

Controles werden wel uitgevoerd door integrale teams waarin controleurs van zowel politie als Belastingdienst zaten. Zij opereerden vanuit hun eigen organisatie. De gemeenten waren veelal niet direct bij de controles betrokken. Tijdens een controle werden de legitimatiepapieren, inkomsten en de vergunningen van de prostituees gecontroleerd.

Daarnaast maakten de controleurs een kort praatje met hen. Naar aanleiding van deze controles schatten zij, net als de hulpverleners die met prostituees te maken hadden, het aantal onvrijwillig werkende prostituees hoog in; signalen van mensenhandel werden dus wel degelijk opgevangen. De uitkomsten van deze controles werden echter niet in een gemeenschappelijk ICT-systeem opgeslagen, maar apart in de systemen van de deelnemende partijen. De aanwijzingen van de verschillende handhavingsorganisaties versterkten elkaar niet en de partijen hadden niet door dat er onder de incidenten een patroon verborgen lag. Concrete opvolging van de signalen van mensenhandel in de vorm van een strafrechtelijk onderzoek bleef daardoor vaak uit, ondanks de Aanwijzing mensenhandel. De Aanwijzing mensenhandel vormt in het handhavingssysteem een juridische drijfveer om informatie te delen.<sup>3</sup> Signalen van mensenhandel mogen immers niet terzijde worden gelegd. Het vergunningstelsel bood de juridische basis voor de integrale handhaving.

Doordat er veel partners betrokken waren bij het prostitutiebeleid was de informatie verspreid over veel verschillende plaatsen. Bovendien waren zij slecht op de hoogte van elkaars informatiepositie en behoefte. De vele partners zorgden dus niet voor een kritische massa, maar voor spreiding van verantwoordelijkheid, waardoor het risico op rivaliserende belangen groter werd. De auteurs van *Schone schijn* geven daar een interessante reflectie op: bij elke potentiële signaleerder en beslisser spelen meerdere belangen, namelijk die van de eigen organisatie en die van het integrale handhavingssysteem. Wanneer er belangen spelen die in de ogen van de signalerende partij of beslisser zwaarder wegen dan het belang dat gediend wordt met de opvolging van de signalen, zal hij of zij de signalen niet (h)erken- nen of geen actie ondernemen. Wellicht hebben de beslissers zich gerust laten stellen door de positieve evaluaties van de vergunde prostitutiesector en zijn de signalen van de controleurs hierdoor geneutraliseerd. In de handhaving van de prostitutiesector was er bovendien weinig sprake van gemeenschapszin. De partijen interpreteren hun rol in de handhaving elk op hun eigen wijze. De doelstellingen van de organisaties (Belastingdienst en politie) lagen bovendien ver uit elkaar.

Tussen de organisaties die betrokken waren bij de handhaving bestonden er dus barrières voor de informatiedeling. Maar ook binnen de politie ging de informatie-uitwisseling niet optimaal. Informatiedeling haperde vooral bij de overdracht van signalen van de handhavingsteams en de interventie maatregelen die hierop moesten volgen. De informatie over mensenhandel kwam niet bij de opsporingsteams terecht. De handhavers zeiden hun informatie 'niet kwijt te kunnen'. Kennelijk haperde de informatiedeling bij de ontvangers; effectieve persoonlijke uitwisseling ontbrak.

---

3 De Aanwijzing mensenhandel (2008A022gp; College van procureurs-generaal) stelt dat iets gedaan moet worden met signalen van mensenhandel en dat relevante aanknopingspunten voor onderzoek moeten worden onderzocht en zo mogelijk moeten leiden tot vervolging. Zodra bij controle, onderzoek of anderszins een serieus te nemen signaal van mensenhandel blijkt, moet de betrokken instantie de bevoegde officier van justitie hierover inlichten. Daarnaast moet dit worden gemeld bij het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (EMM) van de Nationale Recherche.

Informatie voor de handhaving van de vergunde prostitutie moest komen van de belangrijkste spelers in het vergunde prostitutieveld: de prostituees. Zij waren erg belangrijk voor de kwaliteit van de informatiepositie en bovendien waren zij en hun pooiers zich daarvan bewust. Uit het onderzoek SNEEP bleek dat prostituees systematisch en in georganiseerd verband werden uitgebuit. Door *grooming*<sup>4</sup> of intimidatie werden de meisjes de organisatie in gelokt, waarna ze door middel van dwang en geweld uitgebuit werden. Er werden valse identiteitspapieren en werkgeversverklaringen gebruikt. De geldstromen waren voornamelijk contant, zodat ze buiten het zicht van de overheid bleven. De verdachten waren dus bewust bezig met het ondermijnen van de informatiepositie van de bevoegde instanties. De prostituees hadden geen belang bij het delen van deze informatie – hun hingen extreem fysiek geweld en zelfs doodbedreigingen boven het hoofd. Om te vermijden dat zij informatie moesten delen, renden de prostituees weg bij controle, en de pooiers zorgden ervoor dat ze niet met ‘hun’ prostituees gezien werden. Persoonlijke uitwisseling werd dus expliciet vermeden om informatieoverdracht te verhinderen en er was (natuurlijk) geen vertrouwen.

#### 4.1.2 Wijze van informatie delen

Bij de inrichting van het handhavingssysteem voor de vergunde prostitutie hebben de partners zich onvoldoende gerealiseerd dat de sector zelf daarin een belangrijke bron van informatie wordt. Dat de sector zelf niet per definitie de meest betrouwbare informatiebron is, blijkt eens te meer uit SNEEP. Maar of informatie uit de sector klopt, kunnen de partners die bij het handhavingssysteem betrokken zijn alleen controleren als zij hun informatie met elkaar delen. In eerste aanleg is het systeem wel met voldoende kennis en expertise van partners opgebouwd. In de praktijk komen deze kennis en expertise echter nergens samen om een compleet beeld van de problematiek te vormen, zoals ook blijkt als we kijken naar de wijzen van informatie delen uit het SECI-model:

##### - **Socialiseren**

Bij de handhaving van de vergunde prostitutie was er in elk geval tijdens de controles persoonlijk contact tussen de handhavers van de Belastingdienst en de politie. Mogelijkheden om buiten de controles om en ook met gemeenten te socialiseren, waren er niet. Binnen de politie lukte het daarnaast niet goed om de informatie als parate kennis bij de rechte teams te krijgen. De handhavingsteams wisten dat de problematiek alleen aangepakt kon worden door een groot rechercheonderzoek, dat uiteindelijk als SNEEP werd uitgevoerd. Toch lukte het lange tijd niet om de informatie zo met de recherche te delen dat er iets mee gedaan werd. Kennelijk werd er onvoldoende gesocialiseerd om dit te bewerkstelligen.

---

4 Grooming is het paaien van meisjes door pooiers of loverboys met liefde, vriendschap en presentjes, om hen vervolgens over te halen als prostituee te gaan werken.

- **Representeren**

De handhavingsteams voor de vergunde prostitutie legden hun bevindingen vast in de informatiesystemen van hun organisatie. Voor de politie was dit het Basispolitie-systeem (BPS).

- **Combineren**

Bij de handhaving vergunde prostitutie gebeurde combinatie te weinig. Er zijn bij de handhaving veel instanties betrokken die elk een facet van de vergunningverlening verzorgen. Elk van de betrokken instanties had haar deel van de informatie wel op orde, maar de informatie kwam nergens samen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kan bijvoorbeeld een verblijfsvergunning weigeren als die wordt aangevraagd met een vals paspoort. Daarvoor moeten de gegevens van IND en gemeente wel gecombineerd worden. Doordat dit (te) weinig gebeurde, werden er oneigenlijk vergunningen verstrekt.

- **Inpassen**

Het is onvoldoende duidelijk of en hoe informatie ingepast werd. Uiteindelijk is dit in SNEEP wel gebeurd.

Het optuigen van een handhavingssysteem met vele verschillende ketenpartners zonder daarbij het informatiedelen te optimaliseren en daarmee overzicht te creëren, is duidelijk onvoldoende effectief. In de volgende praktijkcasus, EMERGO, speelde in eerste instantie vergelijkbare problemen. Er zijn veel verschillende partners met elk een deelverantwoordelijkheid. EMERGO slaagde er echter in om een dynamische interactie te bewerkstelligen tussen informatie en interventie met de betrokken partijen, door hen te motiveren informatie te delen.

**Handhaving vergunde prostitutie. Drijfveren en barrières**

Middelen	ICT	-	Er was geen gekoppeld of gemakkelijk te koppelen ICT-systeem
	Juridisch	+	De Aanwijzing mensenhandel zorgde voor juridische borging.
	Huisvesting	-	Elk van de partners werkte vanuit de eigen locatie
Organisatie	Gemeenschapszin	-	Elk van de partners werkte op zijn eigen domein
	Informatie-eigenaarschap	-	Geen aangewezen verantwoordelijke voor de informatie
	Stimulerende maatregelen	-	Geen sturing op kwaliteit van de informatie
	Kritische massa	-	Versnipperde inzet van personeel vanuit verschillende partners
	Cultuur	-	Grote cultuurverschillen tussen organisaties
Mensen	Vertrouwen	?	?
	Competenties	?	?
	Persoonlijke uitwisseling	-	Binnen de politie was er geen effectieve persoonlijke uitwisseling
	Persoonlijke voldoening	?	?

Handhaving vergunde prostitutie. Drijfveren en barrières		
Sociliceren	-	Weinig ontmoetingen tussen betrokkenen
Representeren	+	Bevindingen werden wel in BVH gemuteerd
Combineren	-	Signalen uit verschillende organisaties kwamen niet bij elkaar
Inpassen	? ?	

**Figuur 6.** De factoren die een rol speelden bij informatie delen bij de handhaving vergunde prostitutie. Een + duidt op een positieve factor, dus een drijfveer, een - op een factor die niet goed geregeld was en juist een barrière vormde. Van de factoren met een vraagteken werd uit het onderzoek niet duidelijk of het een drijfveer of barrière was.

## 4.2 EMERGO

De aanleiding voor het project EMERGO was de vermenging van de onder- en de bovenwereld in het centrum van Amsterdam. Vooral in het Wallengebied en een deel van het Damrak (postcodegebied 1012) baarde het witwassen in vastgoed en bedrijven zorgen, evenals betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij branches als prostitutie, coffeeshops, smartshops en delen van de horeca.

Omdat duidelijk was dat deze problematiek alleen met een geïntegreerde aanpak opgelost kon worden, werd het project uitgevoerd door een stuurgroep, een projectgroep, een handhavingsgroep, een groep gespecialiseerd in zware criminaliteit en een schrijfgroep. De samenwerking werd vastgelegd in het *Convenant inzake het project versterking preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in het Wallengebied te Amsterdam (project EMERGO)*. De leden van deze groepen kwamen uit de aangesloten organisaties, gemeente, politie, OM en de Belastingdienst. De reguliere overlegorganen namen echter de beslissingen (over personele inzet) rond EMERGO, en EMERGO ondervond dus concurrentie van andere prioriteiten.

De doelstelling van EMERGO was tweeledig:

- De betrokken organisaties moeten in nauwe samenwerking en gesteund door onderzoek en analyse, zicht krijgen op de criminele machtsconcentraties en de achterliggende gelegenheidsstructuren in postcodegebied 1012.
- Zij moeten op basis van verkregen informatie en met acties die bestaan uit een combinatie van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke interventies, de mogelijkheden aangrijpen om deze problematiek te bestrijden en in de toekomst te voorkomen.

Met name de eerste doelstelling maakt juist dit project geschikt om de parameters die belangrijk zijn voor informatiedeling te toetsen, en te bestuderen hoe deze terug zijn te zien in de praktijk. Daarvoor hebben we gebruikgemaakt van het eindrapport *EMERGO. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam* (2011). Elk van de partners had een zekere informatiepositie bij de problematiek, maar geen van de

partners had er een volledig beeld van. De behoefte bestond dus uit een intensieve wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de partners, in eerste instantie bedoeld om een compleet beeld te krijgen van de heersende criminaliteit. In tweede instantie was de informatie-uitwisseling gericht op het plegen van interventies om de criminaliteit tegen te gaan. Dit betekende dat de partijen informatie buiten de context van de eigen organisatie moesten plaatsen en dat zij informatie uit andere bronnen moesten leren duiden.

#### 4.2.1 Vermogen om informatie te delen

De overheid was in postcodegebied 1012, in het stadshart van Amsterdam, versnipperd georganiseerd. Dit weerspiegelt de infrastructurele, de demografische, de sociaal-economische en de culturele complexiteit van dit gebied. De betrokken instellingen en diensten hadden tot dan toe alleen op onregelmatige basis samengewerkt. Er was wederzijdse onwetendheid over de behoefte aan, en het bezit van informatie. Bovendien was er gebrek aan inzicht in wat diensten in termen van bevoegdheden en middelen werkelijk (kunnen) doen. Dit had in het verleden geleid tot valse verwachtingen, misvattingen en soms scherpe verwijten over elkaars optreden, of het tekort hieraan. Conflictueuze situaties waren hiervan het gevolg geweest.

De eerste en belangrijkste maatregel om EMERGO in deze situatie toch succesvol te maken, was een convenant opstellen. Hierdoor zijn gemeente, OM, Belastingdienst en politie vanaf het begin daadwerkelijk samen opgetrokken in (strafrechtelijk) onderzoek naar vrouwenhandel. Het convenant maakte het mogelijk dat informatie gedeeld mocht en moest worden tussen gemeente, Belastingdienst, OM en politie. Op ICT-gebied werd geïnvesteerd om ervoor te zorgen dat informatie ook gedeeld kon worden. Het opbouwen van de ICT-infrastructuur duurde langer dan gedacht (meer dan een jaar), terwijl de partners er eigenlijk bij de start van het project mee aan de slag wilden. Het opzetten van de ICT bleek echter een dure, ingewikkelde, tijdrovende klus. Ondanks dat leverde het aan het eind wel veel (ook onverwacht) resultaat op. Naast aangrijpingspunten voor handhaving van de vergunningen bood de koppeling van de systemen inzicht in elkaars informatiepositie, wat uiteindelijk leidde tot een systeem waarin niet alles, maar alleen nuttige informatie werd uitgewisseld. Bij de start van het project was er onwennigheid over het vrijelijk delen van informatie én wisten de partijen niet van elkaar wat er voor handen was. Zij overschatten elkaars kennis en twijfelden over de rechtmatigheid van het uitwisselen, omdat de juridische voorwaarden niet meteen duidelijk waren. Gaande het project werden deze barrières overwonnen en kwam er een goede, effectieve samenwerking tot stand. Uit de koppeling van bestanden bleek bijvoorbeeld dat diverse bedrijven in de hotelsector, met name bed-and-breakfastvoorzieningen, niet voldeden aan alle wettelijke verplichtingen. Dit heeft geleid tot meer coördinatie tussen de betrokken gemeentelijke diensten en zo tot effectievere handhaving van de vergunningen. Ook ontstond er continuïteit in de informatie-uitwisseling. Door het bewezen succes convergeerde de brede uitwisseling die inzicht gaf in elkaars informatiepositie naar effectieve uitwisseling, waarbij de partijen van elkaar wisten wat er nodig of beschikbaar was.

De samenwerking tussen de diensten en instanties ging ook zo goed, omdat de deelnemers aan het project overtuigd waren dat het er maatschappelijk toe deed. Ze vonden de samenwerking zeer relevant voor hun werkzaamheden, en er ontstond grote gezamenlijke zin. Dit overigens zonder dat er speciale huisvestingsmaatregelen waren getroffen. Er was bijvoorbeeld niet één plek waar alle deelnemers van het project samenwerkten. Het was 'working apart together'. Er werden op gezette tijden wel bijeenkomsten georganiseerd waar zij elkaar konden ontmoeten. Een van de ervaringen was dat domeinkennis het best kon worden verkregen door met specialisten afzonderlijk te praten, dat bleek effectiever dan workshops organiseren. Persoonlijke uitwisseling van informatie bleek dus een effectieve wijze van informatie-uitwisseling, en daarom waren er op gezette tijden bijeenkomsten waarbij de deelnemers elkaar konden ontmoeten en persoonlijk informatie konden uitwisselen.

In het convenant is vastgelegd dat er contactpersonen bij de betrokken instellingen, diensten of teams zijn. Dit werd gezien als een voorwaarde om de nieuwe strategie toe te kunnen passen. Verder werd gesteld dat er medewerkers ter beschikking worden gesteld. Ondanks het belang van de zaak en het succes van het project was er (te) weinig capaciteit beschikbaar vanwege concurrentie met andere zaken. Bij de bemensing van het project werd slecht nagedacht over de hoeveelheid vrij te maken capaciteit. Er ontstonden tempoverschillen in de tijd en tussen de verschillende deelnemers aan het project, en het duurde lang voordat de speciale teams waren geformeerd.

Discontinuïteit in de bemensing bleek niet gunstig voor de voortgang van het project, de overdracht van kennis en de motivatie van de deelnemers. Mogelijk bemoeilijkt dit de persoonlijke informatie-uitwisseling, omdat de deelnemers niet meer weten wie ze kunnen opbellen of aanspreken. Wisselingen in de samenstelling van de projectgroep leidden tot onduidelijkheden in taken en verantwoordelijkheden.

Persoonlijke voldoening werd gestimuleerd door mensen hun opgedane expertise elders in de organisatie in te laten zetten. Analisten beschreven bijvoorbeeld na afloop zelf de projecten waarbij ze betrokken waren. Leden van de handhavingsgroep hebben ook deelgenomen aan acties die in een ander kader dan EMERGO werden georganiseerd, maar die wel in het verlengde lagen van de doelstellingen van dit project. Zo behielden zij de kennis die ze bij EMERGO hadden opgedaan en konden die op andere plekken in de organisatie gebruiken.

#### 4.2.2 Wijze van informatie delen

De structurele geïntegreerde manier van samenwerken in EMERGO hielp de betrokken organisaties en diensten om de georganiseerde criminaliteit het hoofd te bieden. Al in maart 2009 concludeerden de partners dat deze manier van samenwerken vruchten afwierp. De vrijelijke uitwisseling van (geanalyseerde) informatie tussen alle partijen zorgde niet alleen voor meer inzicht in relevante situaties en ontwikkelingen, maar stelde hen ook in staat om stap voor stap meer relevante informatie te verzamelen en zodoende steeds gericht op te treden. De gemeente had bijvoorbeeld vaker grond om een vergunning te weigeren met

informatie die ze kreeg van de politie en de Belastingdienst. Vergunningen weigeren kon al op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob). Dit is echter een ingewikkeld en tijdrovend traject. Door het delen van informatie op de juiste wijze te motiveren, kon in EMERGO aan de informatiebehoefte worden voldaan. Alle elementen komen terug; de juridische borging van de uitwisseling, een goed werkend ICT-systeem, het beslechten van culturele verschillen, het stimuleren van gemeenschappelijheid en het borgen van persoonlijke betrokkenheid maakten dat de informatie-uitwisseling geoptimaliseerd werd:

**- Socialiseren**

Binnen het project EMERGO was socialiseren een onderdeel van de manier van werken. Hoewel de leden van het projectteam niet op één locatie werkten, werden er wel regelmatig bijeenkomsten georganiseerd en zochten projectmedewerkers elkaar op met specifieke vragen. Wisselende bezetting van het projectteam werd als nadelig beschouwd, omdat dit persoonlijk uitwisseling en daarmee ook het socialiseren lastiger maakte.

**- Representeren**

De activiteiten binnen EMERGO werden in de politiesystemen gerepresenteerd. Naast BPS werd hier ook het recherchebasissysteem (RBS) voor gebruikt. Daarnaast werden er workshops en presentaties gehouden om expertise uit te wisselen.

**- Combineren**

Bij EMERGO was een van de doelen om tot een integrale gebiedsscan te komen. Combineren door datamining en analyse werd uitgebreid toegepast, en was een randvoorwaarde voor het slagen van het project. Het koppelen van de verschillende ICT-systemen heeft hier in belangrijke mate aan bijgedragen.

**- Inpassen**

Een manier om informatie goed in te passen, is ‘leren door te doen’. Bij het project EMERGO wordt dat toegepast, wat leidt tot een versterkend effect. De partijen begrijpen en herkennen dat zij betere resultaten boeken als zij informatie (van anderen) gebruiken.

EMERGO. Drijfveren en barrières			
Middelen	ICT	+	Er was (uiteindelijk) een gezamenlijk ICT-systeem
	Juridisch	+	Er was een convenant
	Huisvesting	-	‘Working apart together’
Organisatie	Gemeenschapszin	+	De samenwerking was relevant voor de werkzaamheden
	Informatie-eigenaarschap	+	Vaste contactpersonen
	Stimulerende maatregelen	+	Borging van de kwaliteit en tijdigheid door wederzijds gebruik
	Kritische massa	+	Voldoende bemensing, ondanks personele wisseling



EMERGO. Drijfveren en barrières			
	Cultuur	+	Cultuurverschillen overwonnen door effectieve samenwerking
Mensen	Vertrouwen	+	Door het succes groeide het vertrouwen
	Competenties	+	Inzet van domeinexperts
	Persoonlijke uitwisseling	+	Vaste contactpersonen
	Persoonlijke voldoening	+	Inzet op grond van (persoonlijke) domeinkennis
Socificeren	+	Regelmatige bijeenkomsten, persoonlijke gesprekken	
Representeren	+	Workshops	
Combineren	+	Analyse, datamining	
Inpassen	+	Informatie werd gebruikt voor interventies	

**Tabel 7. De factoren die een rol speelden bij informatie delen bij EMERGO. Een + duidt op een positieve factor, dus een drijfveer, een - op een factor die niet goed geregeld was en juist een barrière vormde.**

### 4.3 Project X

In september 2012 plaatste een jonge inwoner van Haren op Facebook een openbare uitnodiging voor een verjaardagsfeestje. Deze uitnodiging werd op Facebook snel onder veel mensen verspreid en velen gaven aan te zullen komen. Ondanks dat de oorspronkelijke uitnodiging door de jonge inwoner werd ingetrokken, kwamen er enkele duizenden jonge mensen op de aangegeven tijd naar Haren om te feesten. Wat op 21 september 2012 begon als een feestende menigte op straat, sloeg om in rellen, vernielingen en geweld.

Deze gebeurtenissen van de avond van 21 september 2012 zijn onderzocht en beschreven door de Commissie-Project X Haren, onder voorzitterschap van Job Cohen. Voor deze analyse hebben wij deelrapport 1 *Er is geen feest* van de commissie gebruikt. Aan de hand van dit rapport toetsen we de motieven om informatie te delen aan de gebeurtenissen op 21 september 2012 (*Er is geen feest. De overheidsreactie op Project X Haren, 2013*).

Project X is naast SNEEP en EMERGO interessant, omdat het politietoetreden in een andere context betreft. SNEEP en EMERGO gaan over langlopende problemen en kennen een lange doorlooptijd. Project X betreft een incident waarvoor ad hoc een juiste reactie van de politie moest komen, vergelijkbaar met rampenbestrijding en crisisbeheersing. Om de complexiteit van de informatiestromen bij een ramp of crisis goed te kunnen begrijpen, is het noodzakelijk om iets over de achtergrond van de landelijke structuur van multidisciplinaire opschaling te weten, namelijk de zogenoemde *GRIP-opschaling*<sup>5</sup>. De complexe structuur van de opschaling is van invloed op de informatiestromen, en daarom gaan we in dit voorbeeld meer in detail in op de betrokken instanties en hun specifieke rol, dan bij SNEEP en EMERGO.

5 De afkorting GRIP staat voor gecoördineerde regionale incidentsbestrijdingsprocedure.

In de aanloop naar Project X heeft de politie een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) ingericht. Hierin zijn verschillende afdelingen van de politie vertegenwoordigd onder leiding van de algemeen commandant. In het SGBO Project X zaten de afdelingen Informatie, Ondersteuning, Opsporing, Bewaken en beveiligen, Mobiliteit en Ordehandhaving bijeen. De landelijke media-aandacht en de verwachte grote bezoekersaantallen maakten dat er behoefte was aan multidisciplinaire opschaling. Er was afstemming noodzakelijk tussen de politie en gemeente over de communicatie met de media en de opvang van de bezoekersstromen. Daarom werd besloten om op te schalen naar niveau 3. Daardoor werden de volgende partijen automatisch onderdeel van de commandostructuur:

- De Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK).
- Het Commando Plaats Incident (CoPI); een kernteam van functionarissen die leiding geven aan de operationele eenheden van politie, brandweer, geneeskundige zorg, bevolkingszorg, een voorlichter, een informatiemanager, een liaison waterschappen, een plotter/ondersteuner en overige naar het oordeel van de voorzitter uit te nodigen liaisons van crisispartners. Het CoPI is er voor de inzet, aansturing en coördinatie van de operationele eenheden ter plaatse.
- Het Regionaal Operationele Team (ROT); gevormd door de ontkleurde Operationeel Leider en algemeen commandanten van brandweertzorg, geneeskundige zorg, politiezorg, bevolkingszorg, een informatiecoördinator, sectie resource management, een liaison waterschappen, een officier veiligheidsregio van Defensie, een liaison Openbaar Ministerie, een liaison van de provincie Groningen en ondersteunende functies. Het ROT heeft tot taak veiligheidsinformatie te verzamelen en te signaleren, om te adviseren over de beste aanpak en om de operationele inzet te bepalen en te monitoren.
- Het Gemeentelijke Beleidsteam (GBT); een team dat bestaat uit de burgemeester als voorzitter, een adviseur bevolkingszorg (de gemeentesecretaris), een adviseur brandweertzorg op strategisch niveau, een adviseur geneeskundige zorg, een adviseur politiezorg, een beleidsteamvoorlichter, een officier van justitie, een informatiemanager, een notulist, een ambtenaar rampenbestrijding als procesondersteuner en facultatief de dijkgraaf van het getroffen waterschap, de regionaal militair commandant Noord en overige naar het oordeel van de voorzitter uit te nodigen liaisons van crisispartners. Kernactiviteiten van het beleidsteam zijn het integraal plannen, monitoren en waar nodig bijstellen van beleid en tolerantiegrenzen en de te behalen bestuurlijke en operationele prestaties, het geven van de nodige beleidsuitgangspunten aan de operationeel leider en scenariodenken op de lange termijn (langer dan 12 uur).

Het opschalen naar GRIP 3 brengt dus met zich mee dat veel partijen op meerdere manieren betrokken zijn bij de bestrijding van, in dit geval, de verstoring van de openbare orde. Elk van de betrokken organisaties heeft een rol in de operationele aansturing en heeft dus behoefte aan actuele operationele informatie. In het rapport komt naar voren dat er sprake was van een impasse tussen informatiebehoefte en informatievoorziening. Meer delen van de beschikbare informatie binnen en tussen de organisaties zou hebben geleid tot nieuwe en gerichtere informatieverzoeken en een betere informatiepositie.

### 4.3.1 Vermogen om informatie te delen

Het opschalen naar GRIP 3 was bedoeld als stimulerende maatregel, omdat er een voortdurende noodzaak was om beelden op elkaar af te stemmen tussen GBT, ROT, CoPI en SGBO. De multidisciplinaire opschaling conform de GRIP-structuur bleek eigenlijk niet passend te zijn voor dit openbareordeprobleem. Vertegenwoordigers van brandweer, GHOR<sup>6</sup> en gemeente in GBT, ROT en CoPI gaven aan dat er voor hen eigenlijk niet veel te doen was op 21 september. Tegelijkertijd ontstond door het grote aantal partners onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, wat ten koste ging van een efficiënte aansturing van het optreden op straat. Er waren wel veel leidinggevenden actief deze avond, maar er was weinig sturing. Het optuigen van het crisiscircus maakte het vanwege de lange en ingewikkelde communicatielijnen niet gemakkelijker voor mensen in de frontlinie. Hier bleek dat meerdere partners erbij betrekken niet altijd positief uitwerkt, maar ook kan leiden tot spreading van verantwoordelijkheid en zo de informatiestromen juist afremt.

Omdat de meldkamer, SGBO, ROT, CoPI en GBT op verschillende locaties waren gehuisvest, konden de leden van de sturingsorganen elkaar niet persoonlijk ontmoeten. Hierdoor waren zij voor het delen van informatie afhankelijk van de ICT.

De ICT-infrastructuur van de politie bleek afgestemd op normaal, voorzienbaar gebruik en miste een extra buffer voor noodgevallen. Veel van de ICT-infrastructuur was ook plaatsgebonden; zij was slechts beschikbaar op één of een beperkt aantal vaste computers. Hierdoor was het moeilijk om de informatievoorziening dicht bij de beslissers (het SGBO en het ROT) te organiseren. Bovendien gebruikten het ROT en het SGBO verschillende informatiesystemen, met verschillende informatieposities als gevolg. Informatie voor het SGBO werd in het evenementenjournaal vastgelegd door onder andere het Informatieknooppunt. Ook beslissingen die het SGBO nam, werden in het evenementenjournaal vastgelegd. Het ROT gebruikte daarvoor het Landelijk Crisismanagementsysteem (LCMS). Het evenementenjournaal van het SGBO was niet toegankelijk voor het ROT, dat wist dus niet wat er in het SGBO besloten werd. Het SGBO kon wel LCMS lezen, maar te midden van de lawine aan informatie die bij het SGBO binnenkwam, ontbrak simpelweg de tijd om er veel aandacht aan te besteden.

De contacten binnen de informatieorganisatie waren grotendeels afhankelijk van de mobiele telefoon. Het afbreukrisico hiervan bleek groot door overbezetting van de lijnen en overbelasting van het netwerk. Ook het communicatiesysteem C2000 dreigde door overbelasting uit te vallen, waardoor tijdens de rellen veranderingen in het C2000-systeem werden aangebracht (het wisselen van kanalen), die ertoe leidden dat groepen van de Mobiele Eenheid (ME) tijdelijk onderling contact verloren. Vooral voor de mensen op straat was dit een probleem. Door gebrek aan overzicht en informatie hadden zij het gevoel blind rond te tasten. Door de overbelasting van de portfoonkanalen hadden de ME-commandanten op straat geen enkele verbinding – noch met elkaar noch met hun eigen mensen. Het enige dat overbleef was communiceren door naar elkaar te schreeuwen.

---

6 De afkorting GHOR staat voor geneeskundige hulpverleningsorganisatie.

Belangrijke informatie waren de berichten die door de menigte via de sociale media werden rondgestuurd. De hoeveelheid informatie die op de sociale media verscheen, was echter zo groot dat het voor de politiemedewerkers onmogelijk was om die te volgen, laat staan te duiden. Bovendien waren twee internetexperts van het korps die avond niet in dienst. Hierdoor moest het werk gedaan worden door personeel dat er niet (voldoende) voor was opgeleid en de nodige autorisaties miste. De ICT die in principe wel beschikbaar was voor de organisatie kon daarom toch niet worden benut. Actuele informatie werd daardoor gemist. Door het ROT werd een extern bedrijf ingeschakeld dat met specialistische analysetools de sociale media wel kon volgen. Deze informatie werd door het ROT met name gebruikt voor de persvoorlichting, maar werd niet aan het SGBO doorgegeven.

### 4.3.2 Wijze van informatie delen

Project X was een escalatie in de openbare orde en veiligheid. Uit het rapport blijkt dat vooral de snelheid en de omvang van de escalatie een probleem was voor de informatiestromen. Zowel wat betreft de ICT (het (bijna) uitvallen van systemen) als in personeel en competenties was er onvoldoende slagkracht om de situatie het hoofd te bieden. Het informatiedeelstelsel dat onder normale omstandigheden goed functioneert, schiet bij dergelijke escalaties tekort. Door de opschaling werden de communicatielijnen bovendien nog langer en ingewikkelder en dit kwam de informatiestromen zeker niet ten goede.

#### - **Socialiseren**

Bij het openbareordeprobleem van Project X was socialiseren enorm belangrijk. Door de snelheid waarmee de gebeurtenissen plaatsvonden, moesten de communicatielijnen zo kort mogelijk gehouden worden door zo veel mogelijk direct contact te hebben. De informatie die door het SGBO gebruikt werd voor beslissingen kwam grotendeels telefonisch of via de portofoon binnen. Socialiseren was voor het SGBO dus de belangrijkste wijze van informatie delen. Voor de operationele mensen op straat was socialiseren, door uitvallen van de communicatiesystemen, anders dan schreeuwen niet meer mogelijk, terwijl dit wel van groot belang is voor het optreden. De verschillende onderdelen van de commandostructuur die niet bij elkaar zaten, socialiseerden niet en hadden niet of nauwelijks invloed op elkaar, ondanks dat zij door het instellen van GRIP 3 de contactpersonen automatisch in kaart hadden.

#### - **Representeren**

Tijdens Project X werden de systemen LCMS en het evenementenjournaal gebruikt om informatie te representeren. Ook berichten in de sociale media zijn gerepresenteerde informatie.

#### - **Combineren**

Door de tijdsdruk, de grote hoeveelheid informatie en systemen die niet zijn gekoppeld, is van combineren geen sprake.

#### - **Inpassen**

Informatie wordt gebruikt, maar de kwaliteit en hoeveelheid wordt als onvoldoende ervaren.

Project X. Drijfveren en barrières			
Middelen	ICT	-	Overbelasting systemen en werken met eigen, niet-gekoppelde informatiesystemen
	Juridisch	? ?	
	Huisvesting	-	Meldkamer, SGBO, ROT, CoPI en GBT op verschillende locaties
Organisatie	Gemeenschapszin	-	Vooral in de aanloop zeer verschillende inschattingen van het probleem
	Informatie-eigenaarschap	-	Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden
	Stimulerende maatregelen	-	Geen sturing op de kwaliteit en tijdigheid van de informatie
	Kritische massa	-	Te kleine groep (geautoriseerde) informatie-experts
	Cultuur	? ?	
Mensen	Vertrouwen	? ?	
	Competenties	-	Er waren te weinig mensen met de juiste expertise en autorisaties
	Persoonlijke uitwisseling	+	Door het uitvallen van systemen noodgedwongen uitsluitend mondelinge en persoonlijke communicatie
	Persoonlijke voldoening	? ?	
	Socialiceren	+	Communicatie via portofoon of mobiel
	Representeren	+	Ieder in eigen informatiesysteem
	Combineren	-	Gegevens kwamen niet structureel bij elkaar
	Inpassen	+	De verkregen informatie wordt meteen ingepast (gebruikt)

**Tabel 8. De factoren die een rol speelden bij informatie delen bij Project X. Een + duidt op een positieve factor, dus een drijfveer, een - op een factor die niet goed geregeld was en juist een barrière vormde. Van de factoren met een vraagteken werd uit het onderzoek niet duidelijk of het een drijfveer of barrière was.**

## 4.4 Internationaal voorbeeld: Intelligence-led policing

Tot nu toe hebben we drie Nederlandse voorbeelden beschreven, in deze paragraaf geven we een internationaal voorbeeld. We baseren ons daarbij op Darroch en Mazerole (2013) die in een onderzoek in Nieuw-Zeeland een vergelijking hebben gemaakt tussen teams die sterk informatiegestuurd werken en teams die dat nauwelijks doen.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw probeert de politie met *Intelligence-led policing* (ILP) slimmer (efficiënter) om te gaan met haar unieke middelen en mandaat. Met ILP moeten modern informatiemanagement en informatietechnieken aan de basis komen te staan van politiewerk. Dat betekent dat bij ILP criminaliteitsanalyse gebruikt wordt om de politie en haar partners beslissingen te laten nemen in handavings- en preventiestrategieën. Een

belangrijk doel van de analyseproducten is om informatie te verschaffen over de criminaliteit, zodat beschikbare middelen ingezet kunnen worden om heterdaadsituaties af te dwingen.

#### 4.4.1 Vermogen om informatie te delen

In een vergelijking tussen sterke en zwakke ILP-teams komt leiderschap als sterk motief naar voren. In de sterke teams namen de managers een meer coachende rol aan, waarbij ze de agenten inspireerden om informatiegestuurd te werken. Daarnaast stond evaluatie van de resultaten en vieren van succes in de sterke teams centraal. Gemeenschapszin blijkt belangrijk in de zin van duidelijke, gezamenlijke doelstellingen.

Cultuur bleek in het Nieuw-Zeelands onderzoek geen groot verschil te zijn tussen sterke en zwakke ILP-teams. Dit heeft te maken met de centrale doelstelling van ILP in dit onderzoek, namelijk het afdwingen van heterdaadsituaties. Het team gebruikte uitsluitend informatie die door het eigen team verzameld was en had daarvoor geen andere organisaties of afdelingen nodig om informatie te delen. Hierdoor vormden cultuurverschillen geen grote barrière (Darroch & Mazerole, 2013). Belangrijk hierbij is ook dat de analisten in het sterke IGP-team (dicht) bij de teams zaten.

Competenties en opleiding in zowel ICT als het maken en ontwikkelen van intelligenceproducten bleek een belangrijk element te zijn in de sterke ILP-teams (Darroch & Mazerole, 2013). De informatieorganisatie bestond uit gekwalificeerde professionals die goede producten opleverden en beter gebruikmaakten van de ICT-mogelijkheden. De goede ICT heeft dan ook weer een positieve invloed op de kwaliteit en de kwantiteit van de informatie. Selectie van het personeel vond onder andere plaats op grond van ICT-competenties. Doordat op de kwaliteit van de mensen en producten geselecteerd werd en goede ICT werd gebruikt, kregen de agenten op straat veel vertrouwen in de informatieorganisatie. Dit vertrouwen vertaalde zich weer terug in het beter vastleggen van informatie van de straat door de agenten, die weer gebruikt kon worden voor nog betere informatieproducten. Er ontstond een vorm van wederkerigheid die een stimulerende werking had op het informatiedelen. Het goede gebruik van de vastgelegde informatie stimuleerde dus om meer en beter vast te gaan leggen. Hieruit blijkt dat de teams persoonlijke voldoening ondervonden van het op deze wijze delen van informatie.

#### 4.4.2 Wijze van informatie delen

Uit het voorgaande blijkt dat ILP een manier van werken is die sterk afhankelijk is van de kwaliteit van informatie. Vertrouwen in de aard van de informatie en de zekerheid dat het op de plek komt waar het nodig is, zijn belangrijke succesfactoren voor het systeem. Daarom helpt het om te investeren in mensen die gespecialiseerd zijn in informatie delen bij het ontstaan van sterke ILP-teams. De doelstelling van ILP van de Nieuw-Zeelandse teams, namelijk vooral de heterdaadkracht vergroten en veel minder de criminaliteitspreventie, brengt met zich mee dat de informatie vooral vanuit de politieorganisatie zelf komt, en dat er geen grote aanleiding is om met partners te delen.

- **Socialiseren**

Bij ILP is de briefing een belangrijke manier van socialisatie; de leidinggevende gebruikt die om de agenten gericht op pad te sturen (Bullock, 2012; Darroch & Mazerole, 2013).

- **Representeren**

De straatkennis die is opgedaan bij ILP wordt in politiesystemen vastgelegd. Analisten leggen hun bevindingen in rapportages en presentaties vast, zodat die beschikbaar zijn voor de leidinggevendenden op het moment dat die ze nodig hebben.

- **Combineren**

De agenten worden aan de hand van geanalyseerde informatie gericht op pad gestuurd om heterdaadsituaties te creëren. Het combineren van beschikbare informatie is dus een voorwaarde voor ILP.

- **Inpassen**

Informatie wordt gebruikt.

ILP. Drijfveren en barrières			
Middelen	ICT	+	Goede ICT
	Juridisch	?	?
	Huisvesting	+	De analisten zaten bij de teams
Organisatie	Gemeenschapszin	+	Door duidelijke gezamenlijke doelstellingen
	Informatie-eigenaarschap	?	?
	Stimulerende maatregelen	+	Coaching, evaluatie van resultaten en vieren van successen
	Kritische massa	?	?
	Cultuur	+	Analisten en agenten vormden één team
Mensen	Vertrouwen	?	?
	Competenties	+	Personeel werd geselecteerd op competenties voor informatiedelen en ICT-vaardigheden
	Persoonlijke uitwisseling	?	?
	Persoonlijke voldoening	+	Positieve effecten van informatie delen waren direct merkbaar
Socialiseren		+	Briefing
Representeren		+	Informatie wordt in goede ICT vastgelegd
Combineren		+	Analyse
Inpassen		+	Agenten gebruiken geanalyseerde informatie tijdens hun dienst

**Tabel 9. De factoren die een rol speelden bij informatie delen bij ILP. Een + duidt op een positieve factor, dus een drijfveer. Van de factoren met een vraagteken werd uit het onderzoek niet duidelijk of het een drijfveer of barrière was.**

## 4.5 Conclusies praktijkvoorbeelden

Uit de combinatie van het literatuuronderzoek en de praktijkvoorbeelden blijkt dat de politie niet verschilt van andere organisaties als het gaat om delen van informatie. Context blijkt vooral belangrijk in de zin dat onder bepaalde omstandigheden sommige motieven niet aan de orde zijn. Als bijvoorbeeld de informatiedeling uitsluitend binnen het eigen organisatie-onderdeel plaatsvindt, spelen cultuurverschillen tussen organisaties of afdelingen geen rol. Ook juridisch is er dan een lagere drempel of minder onzekerheid. Bijzondere situaties in de politieke context vormen rampen en crises, waarbij de snelheid van de ontwikkelingen en het volume van de informatie tot een speciale dynamiek leiden. In deze dynamiek speelt naast de andere factoren de mate van voorbereiding een rol. In de literatuur wordt die niet als aparte factor onderzocht, maar wel wordt regelmatig aanbevolen om het delen van informatie tijdens rampen en crises met training voor te bereiden (Bharosa, Lee, & Janssen, 2010).

In tabel 10 staat een samenvatting van de score van de factoren voor informatie delen per praktijkvoorbeeld; het is een samenvoeging van de figuren 5 tot en met 8. Een plusje is een positieve bijdrage van de factor, een minnetje betekent dat de factor in het praktijkvoorbeeld ontbrak of dat het negatief uitpakte voor het delen van informatie. Een vraagteken betekent dat er over de factor niets bekend is.

		Handhaving vergunde prostitutie	EMERGO	Project X	ILP
Middelen	ICT	-	+	-	+
	Juridisch	+	+	?	?
	Huisvesting	-	-	-	+
Organisatie	Gemeenschapszin	-	+	-	+
	Informatie-eigenaarschap	-	+	-	?
	Stimulerende maatregelen	-	+	-	+
	Kritische massa	-	+	-	?
	Cultuur	-	+	?	+
	Vertrouwen	?	+	?	?
Mensen	Competenties	?	+	-	+
	Persoonlijke uitwisseling	-	+	+	?
	Persoonlijke voldoening	?	+	?	+
Socialiseren	-	+	+	+	



	Handhaving vergunde prostitutie	EMERGO	Project X	ILP
Representeren	+	+	+	+
Combineren	-	+	-	+
Inpassen	?	+	+	+

Tabel 10. Samenvatting van de factoren die een rol speelden bij informatie delen in alle praktijkvoorbeelden.

Voor de interpretatie van tabel 10 is het goed om te bedenken dat de handhaving vergunde prostitutie en Project X voorbeelden zijn van situaties waarin het informatiedelen niet goed (genoeg) ging. Onder meer doordat dat bij deze praktijkvoorbeelden niet goed ging, kon de politie haar taak niet naar behoren uitvoeren. Het valt op dat de bekende factoren voor informatiedelen voor deze twee voorbeelden vrijwel allemaal negatief uitpakken. De uitzondering hierop is de persoonlijke uitwisseling bij Project X, die als positief is gemarkeerd. Persoonlijke uitwisseling werd belangrijk, omdat dit in de escalatiefase de enige manier was om met elkaar in contact te komen. Het plusje is dus niet ontstaan doordat persoonlijke uitwisseling werd verkozen boven andere methoden, maar doordat er geen andere optie was. Bij de twee succesvolle voorbeelden – EMERGO en ILP – zijn de meeste factoren om informatie te delen die uit de bestudeerde literatuur naar voren komen positief.

Er is een verschil tussen het delen van informatie bij ILP en bijvoorbeeld EMERGO, zowel in de aard van de informatie als de partners met wie het gedeeld werd. Bij ILP wordt informatie voornamelijk binnen de politie uitgewisseld en gaat het bovendien om actuele informatie waar vrijwel direct op gehandeld wordt. Bij EMERGO was de informatie zeer divers van aard, omdat het van verschillende partners kwam. Voor de doelstellingen van EMERGO was het noodzakelijk dat alle informatie eerst gecombineerd werd alvorens het gebruikt kon worden.

Het lijkt erop dat succesvol informatie delen een kwestie is van alles of niets. Uit dit onderzoek blijkt dat de factoren mensen, middelen en organisatie op orde moeten zijn om het delen van informatie te optimaliseren. In de voorbeelden handhaving vergunde prostitutie en Project X wordt duidelijk dat als de mensen, middelen en organisatie niet op orde zijn, het delen van informatie ook niet goed gaat en de operationele doelen niet gehaald worden. Andersom blijkt zowel in EMERGO als bij ILP het delen van informatie en het succes van de operatie een wederzijdse afhankelijkheid te hebben. Door het delen van informatie worden goede resultaten behaald en daardoor neemt de behoefte aan informatie toe. Om in de toegenomen behoefte te voorzien, moet het vermogen om informatie te delen ook groter worden, en dat kan door de factoren te stimuleren. Er ontstaat een positieve spiraal van informatie en succes.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen het delen van informatie en succes in de operatie komt echter niet zomaar tot stand. Dat is te zien aan het voorbeeld van de handhaving vergunde prostitutie. Daarin was de informatie-uitwisseling juridisch geborgd – het mócht dus – en de integrale samenstelling van de teams maakte informatie-uitwisseling mogelijk

– het kón dus ook – maar toch kwam de informatie-uitwisseling uit zichzelf niet voldoende op gang, waardoor de handhaving tekortschoot. Om de positieve spiraal van informatie en succes te starten, is er een zwengel nodig. In dit geval was dat het onderzoek SNEEP. Door het onderzoek werd duidelijk dat er een groot veiligheidsprobleem was en dat de vergunde prostitutie alleen gehandhaafd kon worden als de ketenpartners echt van elkaars informatie gebruik gingen maken en zij samen zouden werken. Door SNEEP werd de positieve spiraal van informatie en succes aangezwengeld en daarna versterkte die zichzelf. Niet alleen heeft dat geleid tot het succesvol afronden van het onderzoek, maar ook heeft het een blijvend effect gehad op de (keten)samenwerking in de prostitutiehandhaving. In de aanloop van project EMERGO speelde dit eigenlijk ook. Onkunde en onbegrip had in het verleden geleid tot scherpe wederzijdse verwijten. Pas door inzicht in elkaars informatiepositie (door het project) ontstond wederzijds begrip en werd de positieve spiraal aangezwengeld. Ook een acute crisis of veiligheidsprobleem kan hiervoor als zwengel fungeren. De zwengel kan de positieve spiraal alleen starten als het vermogen van de organisatie om informatie te delen groot genoeg is. Bij project X was de situatie wel acuut, maar het vermogen onvoldoende om tot succesvol informatie delen te komen.

In een optimale organisatie kan de positieve spiraal van informatie delen en succes hebben sneller en effectiever aangezwengeld worden, waardoor sneller of beter succes behaald kan worden. Het optimaliseren van de organisatie voor het delen van informatie zal er niet toe leiden dat er altijd en overal maximaal informatie uit wordt gewisseld. Het zal er wel toe leiden dat wanneer dat nodig is en toegestaan is, de informatie-uitwisseling sneller en effectiever op gang komt en zo bijdraagt aan het succes van de operatie.

# 5

## **De middelen, organisatie en mensen in de plannen van de politie**

## 5 De middelen, organisatie en mensen in de plannen van de politie

### 5.1 Behoefte om informatie te delen

Zoals we in dit rapport hebben geschetst, is er een toenemende behoefte om informatie te delen bij de politie, doordat:

- informatie in toenemende mate aan de basis van dagelijkse beslissingen staat;
- er meer informatie beschikbaar is;
- er maatschappelijke druk is om te reageren op ontwikkelingen ‘die de politie had kunnen weten’;
- de criminaliteit verandert;
- de complexiteit van de werkzaamheden van de politie toeneemt;
- de politie steeds intensiever moet samenwerken met partners.

De politie zal het delen van informatie moeten stimuleren. De contouren van de nationale politie zijn geschetst in drie documenten, waarin ook motieven om informatie te delen aan de orde komen: het *Ontwerpplan* (2011), het *Inrichtingsplan* (2012) en het *Realisatieplan Nationale Politie* (2012). Aan de hand van onder andere deze plannen brengen we in deze paragraaf in beeld waar en hoe ze aansluiten op de factoren voor het delen van informatie: middelen, organisatie en mensen. Tabel 11 geeft een overzicht van de factoren die een rol spelen bij informatie delen in de toekomstplannen van de politie. Een aantal van deze factoren zijn al goed op orde of worden verbeterd. Er zijn ook een aantal elementen die extra aandacht of uitwerking behoeven.

### 5.2 Middelen

Een goed werkend ICT-systeem kan helpen om de toenemende informatie beschikbaar te maken en te houden en het kan bijdragen aan het delen van informatie met partners. De belangrijkste eigenschappen van goed werkende ICT zijn efficiëntie, gebruiksvriendelijkheid, de toegankelijkheid van de software en de mate waarin de gebruikers de software beheersen. Uit de in hoofdstuk 3 genoemde onderzoeken (IOOV; Algemene Rekenkamer) blijkt dat dit geen adequate beschrijving is van de politie-ICT. Met *Aanvalsplan Informatie-*

voorziening Politie 2011-2014 heeft de politie dit verbeterd. De doelstellingen in het aanvalsplan waren onder andere:

- meer gebruiksgemak en grotere bruikbaarheid van systemen voor politiemensen;
- meer en betere informatie-uitwisseling binnen de politie en tussen politie en partners;
- minder uitval van systemen en verlies van gegevens;
- meer flexibiliteit en toekomstvastheid van de informatievoorziening.

In de plannen worden dus twee belangrijke eigenschappen van het ICT-systeem verbeterd, namelijk de gebruiksvriendelijkheid en de efficiëntie. Onze aanbeveling hierbij is om dergelijke verbetering hand in hand te laten gaan met een verbetering van de mate waarin de gebruikers de software beheersen. Uit een aantal onderzoeken (Den Hengst et al. 2014, Den Hengst 2015) blijkt namelijk dat de introductie van nieuwe ICT bij medewerkers meer afhankelijk is van toevallige onderlinge uitwisseling van tips dan van een onderbouwd opleidingsplan. Opleiding van de gebruikers van de verbeterde ICT-systemen moet een onderdeel zijn van de verbeterplannen.

Speciale aandacht is nodig voor systemen als LCMS, die uitsluitend gebruikt worden in crisissituaties. Tijdens een crisis is het ondoenlijk om vertrouwd te raken met nieuwe software. Verkeerd gebruik, of helemaal geen gebruik van de software, liggen dan op de loer. Daarom is het noodzakelijk dat er tijdens rustige periodes aandacht is voor het leren beheersen van dit type software dat in crisissituaties de kern van het werk vormt.

Als we kijken naar de processen in het SECI-model, kunnen we stellen dat er de afgelopen tijd veel is geïnvesteerd in systemen om dit te ondersteunen. Zonder de ambitie te hebben volledig te zijn, geven we enkele voorbeelden:

#### - **Socialiseren**

Briefings zijn een belangrijke vorm om te socialiseren bij de politie. Er is een e-briefingtool ontwikkeld dat in de loop van 2016 in gebruik is genomen. De e-briefingtool moet het briefingsproces ondersteunen en de informatieoverdracht tijdens de briefings verbeteren.

#### - **Representeren**

Voor de handhaving wordt de Basisvoorziening Handhaving (BVH) voortdurend verbeterd; voor de opsporing is dit Summ-IT. Voor BVH werd bijvoorbeeld een module ontwikkeld om aangifte van woninginbraken via het intranet te kunnen doen, waarbij de gebruiker aan de hand van een aantal voorgeschreven stappen alle benodigde informatie kan invoeren.

#### - **Combineren**

Er is de afgelopen jaren een datawarehouse ontwikkeld onder de naam *Basisvoorziening Informatie* (BVI). Hier komt informatie uit allerlei bronnen samen. Hiervan maakt onder andere het systeem Blue Spot Monitor (BSM) gebruik; daarmee is het mogelijk om met één druk op de knop bijvoorbeeld alle woninginbraken in een gebied te zien. Een ander

voorbeeld is het project SIAN, dat sinds eind 2012 werkt aan de standaardisatie en implementatie van analysetooling.

#### - **Inpassen**

Met het systeem Integrale Bevraging (IB) is het mogelijk met één enkele zoekvraag negentien bronsystemen tegelijk te bevragen. Dit kan vanachter een bureau, maar met de mobiele toepassing ook vanaf de straat, waardoor informatie direct in het werk kan worden ingepast.

Hoewel de mobiele toepassing het inpassen vergemakkelijkt, lijkt het het socialiseren in de weg te gaan staan. Het aantal bureaus van de politie is verminderd, onder andere omdat burgers meer via internet kunnen doen en agenten met hun mobiel meer op straat kunnen zijn. Hiermee wordt ook de mogelijkheid om persoonlijk met collega's te socialiseren kleiner.

'Wij zijn een politie die intensief samenwerkt met burgers en partners, vanuit betrokkenheid en wederkerigheid en die informatie deelt' (*Inrichtingsplan Nationale Politie*). Hiervoor is er een Wet politiegegevens (Wpg) en bestaan er convenanten. In de Wpg is geregeld wanneer informatie met partners gedeeld mag worden. Het convenant van het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC) is hier een voorbeeld van. Dit is opgesteld omdat effectieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit om een integrale aanpak vraagt. Aangesloten zijn onder meer de politie, het OM, de Belastingdienst, de FIOD en de SIOD. Voor het RIEC/LIEC-convenant geldt dat de informatie-uitwisseling op beleidsniveau goed is geregeld, maar dat er op de werkvloer nog steeds veel onduidelijkheid is over wat wel en niet mag. Bovendien zijn er regionale interpretatieverschillen.

Naast het RIEC/LIEC-convenant zijn er nog vele andere convenanten opgesteld die de informatie-uitwisseling met andere organisaties juridisch borgen. Bij veel van deze, vaak lokale, convenanten geldt niet zelden dat het vooral een beleidsmatige oplossing is en geen praktijkgerichte. Al met al is de kennis en borging van de juridische kaders voor informatiedelen binnen de politie te onduidelijk en te versplinterd om stimulerend te werken. Het verdient aanbeveling om de versnippering tegen te gaan en een eenduidige werkwijze op de werkvloer te implementeren voor het delen van informatie met partners. Het beleggen van communicatie met de externe contacten bij aangewezen medewerkers kan hier bij helpen. Zij zijn op de hoogte van de juridische kaders en vinden gemakkelijk hun weg naar de convenantpartners.

### 5.3 Organisatie

Uit de praktijkvoorbeelden van hoofdstuk 4 blijkt dat samenwerkingsprojecten voor de bestrijding van criminaliteit een lange adem vergen. Het is niet mogelijk om alles ineens te weten of te doen. Wie wil weten hoe het werkelijk zit en daar iets aan wil doen, moet langdurig investeren. Deze investering kan een opsporingsonderzoek zijn waarvan de uitkomsten misschien geen strafrechtelijke vervolging betekenen, maar juist bestuurlijke en/of fiscale maatregelen. Al met al gaat het bij samenwerken met partners om ingewikkelde werkzaamheden, waarbij de politiemedewerkers kennis en kunde nodig hebben om op een goede manier informatie te delen. Onderzoeksleders moeten dus uitdragen dat informatie delen belangrijk is en moeten ervoor zorgen dat de expertise in huis is om dat daadwerkelijk te kunnen doen. Uit de praktijkvoorbeelden blijkt ook dat gemeenschapszin belangrijk is: gezamenlijke doelstellingen en gezamenlijk draagvlak leiden tot goede, vanzelfsprekende samenwerking.

Samenwerking met het OM en de gemeenten wordt vormgegeven door een ketensamenwerking. Daarbij bestaat een onderlinge afhankelijkheid in functioneren, zodat logischerwijs het delen van informatie gestimuleerd wordt. Maar als de ketensamenwerking niet gepaard gaat met gemeenschapszin, dus het gevoel samen aan hetzelfde doel te werken, dan kan er juist een barrière ontstaan voor het delen van informatie. De informatie-uitwisseling in de ketensamenwerking verzandt dan in formele structuren, zoals standaard(minimum)formulieren invullen, en er ontstaan hiërarchische verhoudingen. Wat nodig is, is dat dezelfde thema's en onderwerpen bij alle partners geprioriteerd zijn. Als de politie veel ladingdiefstallen oplost omdat daar de focus op is, zullen er toch niet veel veroordelingen volgen als het OM dat onderwerp geen prioriteit geeft. Andersom kan het OM wel een speerpunt maken van woninginbraken, maar als de politie alleen verdachten van ladingdiefstal aanlevert, zal er geen woninginbreker voor de rechter verschijnen. Het gezamenlijke probleem moet dus helder geformuleerd worden en leidend zijn voor de structuur van een specifieke samenwerking. Alleen samenwerking die zo wordt afgebakend, heeft kans van slagen.

De politie ziet voor zichzelf een actieve rol in het verbinden van partners, dit wordt zelfs genoemd als kernwaarde in het *Ontwerpplan Nationale Politie*. Deze rol brengt met zich mee dat er een duidelijk beeld moet zijn van de informatiepositie en -behoefte van zichzelf en van de partners voor een gegeven veiligheidsprobleem. Dit vraagt om een actieve inventarisatie van de informatiepositie en -behoefte van de partners. Deze inventarisatie kan ook gebruikt worden om de onderwerpen in beeld te brengen waar niet kan of hoeft te worden samengewerkt, omdat er geen gemeenschappelijk probleem is.

Uitgangspunt van de politie is dat er één informatiepositie is. Waarbij alle informatie in principe overal en voor iedereen beschikbaar is. Bij het implementeren van dit uitgangspunt zal goed rekening moeten worden gehouden met de spreiding van verantwoordelijkheid. Het risico bestaat dat niemand zichzelf verantwoordelijk voelt voor het delen van informatie,

maar iedereen het als een organisatiebrede verantwoordelijkheid beschouwd. Informatie wordt dan niet gedeeld. Om dit tegen te gaan, is het belangrijk om de verantwoordelijkheid voor het delen van informatie bij vaste functies of afdelingen te beleggen. Volgens de inrichting van de Nationale Politie ligt deze rol bij de Diensten Regionale Informatie Organisatie (DRIO's). De DRIO zou bijvoorbeeld accountmanagers of informatiemanagers kunnen aanstellen die betrokken worden bij het samenstellen van de briefings of bij de stuurgroepen. Het verdient aanbeveling om deze rollen stevig in de organisatie te verankeren, zodat deze informatiemanager vanzelfsprekend informatie ontvangt en deelt. Zijn input wordt een randvoorwaarde voor alle sturingsmomenten.

## 5.4 Mensen

*Vertrouwen* is een belangrijke waarde voor de Nationale Politie. Uit het *Realisatieplan Nationale Politie* (2012) kunnen we opmaken dat een van de veranderingen in het individuele en collectieve gedrag om de ambitie van de Nationale Politie tot uitdrukking te kunnen brengen, is: 'van verantwoordingscultuur naar georganiseerd vertrouwen'. Deze cultuurverandering kan als hefboom dienen voor het delen van informatie binnen de organisatie.

De Nationale Politie streeft ook naar een grotere verantwoordelijkheid voor de individuele medewerker voor zijn of haar handelen. 'Politiemedewerkers weten zich daarbij altijd gesteund door hun collega's en leidinggevend. Deze professionele vrijheid gaat gepaard met een stevig verantwoordingsregime, waarin politiemedewerkers niet alleen achteraf verantwoordelijk worden gehouden voor de gevolgen van hun handelen, maar ook openstaan voor kritiek op dat handelen en op de overwegingen en inschattingen die daaraan ten grondslag lagen' (*Realisatieplan Nationale Politie, 2012*). Deze verschuiving naar individuele verantwoordelijkheid komt ten goede aan de motieven van persoonlijke voldoening en persoonlijk eigenaarschap en zal daarom positief bijdragen aan het delen van informatie. Het stevige verantwoordingsregime kan hier echter als een zwaard van Damocles boven komen te hangen en de verantwoordingscultuur juist versterken. Daarom is het belangrijk om duidelijkheid te brengen in de extensie van het verantwoordingsregime voor (in elk geval) informatiedelen.

De politie heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in het opleiden en informatiebewust maken van het personeel. De IGP-training en de Profcheck Intelligence creëren informatiebewustzijn in de organisatie. De focus van de investeringen ligt op de ontwikkeling van de specialistische informatiemedewerker. Het opleiden en aanstellen van informatiecoördinatoren, infodeskmedewerkers en analisten zijn hier voorbeelden van. In een echte informatiecultuur is omgaan met informatie voor de werknemers in alle geledingen van de organisatie een onderdeel van het dagelijks werk, en geen specialisme. IGP dient daarom te zijn verankerd in de basisopleidingen van de Politieacademie en introductiecurssussen van het korps, of misschien zelfs wel in de integrale beroepsvaardigheidstraining (IBT).



## 5.5 Samenvattend

In de ontwikkelingen die de politie de komende jaren voorstaat, liggen op alle factoren zowel kansen als bedreigingen. ICT ontwikkelt hard, opleiding is wel een aandachtspunt. De Wpg is een juridisch sterk fundament, borging in de praktijk is een aandachtspunt. Huisvesting blijft belangrijk, ook bij een politie die steeds meer virtueel socialiseert. De organisatie neemt steeds duidelijker haar plek in de keten in, het goed beleggen van verantwoordelijkheden voor informatie delen is wel een aandachtspunt. Evenals het specifiek maken van het probleem waar de gehele keten gemeenschappelijk voor werkt. In de informatiecompetenties is binnen de muren van de informatieorganisatie flink geïnvesteerd, de informatiecompetenties breed in de organisatie beleggen is nog wel een aandachtspunt.

Het is daarom belangrijk voortdurend deze balans tussen drijfveren en barrières te monitoren om te voorkomen dat de balans de verkeerde kant op slaat. Belangrijker nog is om de organisatie klaar te hebben staan, zodat, wanneer zich een urgent probleem aandient, zoals bij SNEEP, Project X en EMERGO (en recent bijvoorbeeld het probleem rond asielstromen en mensensmokkel), veel stappen om tot een goed samenwerkend geheel te komen als vanzelfsprekend genomen kunnen worden.

		+	-
Middelen	ICT	Snelle ontwikkeling Verbetering efficiëntie en gebruiksvriendelijkheid	Opleiding Gebruik in crisissituaties
	Juridisch	Wpg Convenanten	Borging op de werkvloer Regionale verschillen
	Huisvesting		Minder politiebureaus
Organisatie en mensen	Gemeenschapszin, vertrouwen	Actieve rol in verbinden van partners Ketensamenwerking	Afstemmen prioriteiten
	Informatie- eigenaarschap, competenties	Alle informatie is altijd voor iedereen beschikbaar	Beleggen verantwoordelijkheid
	Stimulerende maatregelen, persoonlijke voldoening	Aandacht in opleiding Aandacht bij het werven van nieuwe mensen Stimuleren van informatiebewustzijn	Onduidelijk verantwoordingsregime
	Kritische massa, persoonlijke uitwisseling	Uitbouw van het aantal en de rol van informatiemedewerkers	Borging van kennis bij piekdrukke en speciale gelegenheden
	Cultuur	De politie als één organisatie verkleint cultuurverschillen	

	+	-
Socialiseren	Briefing Ontwikkeling e-briefing	
Representeren	Verbetering BVH Verbetering Summ-IT	
Combineren	Ontwikkeling BVI en BSM SIAN	
Inpassen	Ontwikkeling IB Mobiele toepassingen	

**Tabel 11.** De factoren die een rol spelen bij informatie delen in de toekomstplannen van de politie. In de kolom + staan de elementen die goed geregeld zijn of volgens de plannen van de politie verbeterd zullen worden. In de kolom - staan de elementen die nog aandacht of een betere uitwerking behoeven.

**Geciteerde werken**

## 6 Geciteerde werken

Bharosa, N., Lee, J., & Janssen, M. (2010). Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises. *Information Systems Frontiers* 12, 49-65.

Boer, N.-I. (2005). *Knowledge Sharing within Organizations. A situated and relational Perspective*. Rotterdam: Erasmus University.

Bos, R. (2011). *Evaluatie Pilot 2 Gegevens Uitwisseling Bijzondere Opsporingsdiensten en Politie*.

Bullock, K. (2012). Community, intelligence-led policing and crime control 23:2. *Policing and Society: An international Journal of Research and Policy*, 125-144.

Constant, D., Kiesler, S., & Sproull, L. (1994). What's mine is ours. or is it? A study of attitudes about information sharing. *Information Systems Research* 5:4, 400-421.

Daalder, A. L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers/WODC.

Darroch, S., & Mazerole, L. (2013). Intelligence-Led Policing: A comparative Analysis of Organizational Factors Influencing Innovation Uptake. *Police Quarterly* 16(1), 3-37.

DeLone, W. H., & McLean, E. R. (1992). Information systems success: the quest for the dependent variable. *Information Systems Research* 3:1, 60-95.

DeLone, W. H., & McLean, E. R. (2003). The DeLone and McLean model of information systems success: a ten-year update. *Journal of Management Information Systems*, 9-30.

Den Hengst, M. (2015). *Bluespot Monitor. Een evaluatie onder gebruikers*. Politie.

Den Hengst, M., Smit, M., Oosterhuis, E. & Thakoerdin, J. (2014). *Aangifte via intranet. Een evaluatie: onderbenut of potentieel?* Politie.

*Emergo, de gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. (2011). Amsterdam: Boom.

*Er is geen feest. De overheidsreactie op Project X Haren*. (2013). Commissie 'Project X Haren'.

Geer, S. v., & Verheugd, B. (1992). *Bedrijfskundig onderzoek recherche; Onderzoek verander!*

Grijpink, J. (2005). Oratie "Ketenautomatisering in de rechtsstaat" .

Grijpink, J. (2006). Keteninformatisering in kort bestek. Theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling. Den Haag: Lemma.

(2011). *ICT Politie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

(2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Kwartiermaker Nationale Politie.

IOOV. (2008). *Informatiegestuurde Politie*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

IOOV. (2009). *Evenwichtige Opsporing? Een onderzoek naar Zicht op Zaken*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

IOOV; Algemene Rekenkamer. (sd).

Jarvenpaa, S. L., & Staples, D. S. (2000). The use of collaborative electronic media for information sharing: an exploratory study of determinants. *Journal of Strategic Information Systems* 9, 129-154.

Kelly, C. (2008). Knowledge management and the effective working of crime and disorder reduction partnerships. In C. Harfield, A. MacVean, J. Grieve, & D. P. (eds), *The handbook of intelligent Policing*. Oxford University Press.

Kim, S., & Lee, H. (2006). The Impact of Organizational Context and Information Technology on Employee Knowledge- Sharing Capabilities. *Public Administration Review* 66:3 , 370-385.

Kolekofski, K. E., & Heminger, A. (2003). Beliefs and attitudes affecting intentions to share information in an organizational setting. *Information & Management* 40, 521-532.

(2003). *Korpsmonitor Prostitutie en Mensenhandel*. KLPD.

Kort, J. (2012). Uitwisseling van opsporingsinformatie. In WODC, *Justitiële verkenningen 5:12 Politie anno 2012* (pp. 24-34). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

(2004). *Nationaal actieplan mensenhandel*. Den Haag: Kabinet.

Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.

Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford: Oxford University Press.

(2011). *Ontwerpplan Nationale Politie*. Nationale Politie.

Pardo, T. A., Gil-Garcia, J. R., & Burke, G. B. (2006). Building Response Capacity through Cross-boundary Information Sharing: The Critical Role of Trust. In P. C. (Eds), *Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications, Case Studies*. Amsterdam: IOS Press.

Raban, D. R., & Rafaeli, S. (2007). Investigating ownership and the willingness to share information online. *Computers in Human Behavior* 23, 2367-2382.

Rafaeli, S., & Raban, D. R. (2005). Information sharing online: a research challenge. *International Journal of Knowledge and Learning* 1:1/2, 62-79.

(2012). *Realisatieplan Nationale Politie*. Nationale Politie.

Ruth, A. v., & Gunther Moor, L. (1997). *Lekken of verstrekken? De informele informatie-uitwisseling tussen opsporingsinstanties en derden*. Ubbergen: Tandem Felix.

Scholtens, A. (2007). Samenwerking in crisisbeheersing; overschat en onderschat. *Lectorale rede*. Apeldoorn.

Seba, I., Rowley, J., & Lambert, S. (2012). Factors affecting attitudes and intentions towards knowledge sharing in the Dubai Police Force. *International Journal of Information Management* 32, 372-380.

Sheptycki, J. (2004). Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems: Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-Led Policing. *European Journal of Criminology* 1, 307-332.

Smits, J., Sibma, A., Roodnat, J., Struiksma, N., & Schel, R. (2013). *Glazen privacy. Knelpuntenonderzoek uitvoering Wet politiegegevens (Wpg)*. Den Haag: WODC.

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: inside the black box. *Public administration review*, 20-32.

Weiss, A. (1998). Informal Information Sharing Among Police Agencies. *National Institute of Justice*. Washington DC.

Wiig, K. M. (2000). *Application of knowledgemanagement in public administration. Paper Prepared for Public Administrators of the City of Taipei, Taiwan, ROC*

Wiig, K. M. (2002). Knowledge management in public administration. *Journal of knowledgemanagement*. Vol. 6, Nr 3., 224-239.

Willis, J. J., & Mastrofski, S. D. (2012). Compstat and the new penology: A paradigm shift in policing? *British Journal of Criminology* 52, 73-92.

Yang, T.-M., & Maxwell, T. A. (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly* 28 , 164-175.

# Bijlage

		<b>Handhaving vergonde prostitutie</b>	<b>EMERGO</b>	<b>Project</b>	<b>ILP</b>
<b>Middelen</b>	ICT	- Er was geen gekoppeld of gemakkelijk te koppelen ICT-systeem	+ Er was (uiteindelijk) een gezamenlijk ICT-systeem	- Overbelasting systemen en werken met eigen, niet-gekoppelde informatiesystemen	+ Goede ICT
	Juridisch	+ De Aanwijzing mensenhandel zorgde voor juridische borging.	+ Er was een convenant	?	?
	Huisvesting	- Elk van de partners werkte vanuit de eigen locatie	- 'Working apart together'	- Meldkamer, SGBO, ROT, CoPI en GBT op verschillende locaties	+ De analisten zaten bij de teams
<b>Organisatie</b>	Gemeenschapszin	- Elk van de partners werkte op zijn eigen domein	+ De samenwerking was relevant voor de werkzaamheden	- Vooral in de aanloop zeer verschillende inschattingen van het probleem	+ Door duidelijke gezamenlijke doelstellingen
	Informatie-eigenaarschap	- Geen aangewezen verantwoordelijke voor de informatie	+ Vaste contactpersonen	- Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden	?
	Stimulerende maatregelen	- Geen sturing op de kwaliteit van de informatie	+ Borging van de kwaliteit en tijdigheid door wederzijds gebruik	- Geen sturing op de kwaliteit en tijdigheid van de informatie	+ Coaching, evaluatie van resultaten en vieren van successen
	Kritische massa	- Versnipperde inzet van personeel vanuit verschillende partners	+ Voldoende bemensing en weinig personele wisseling	- Te kleine groep (geautoriseerde) informatie-experts	?
	Cultuur	- Grote cultuurverschillen tussen organisaties	+ Cultuurverschillen overwonnen door effectieve samenwerking	?	+ Analisten en agenten vormden één team
<b>Mensen</b>	Vertrouwen	?	+ Door het succes groeide het vertrouwen	?	?



	<b>Handhaving vergonde prostitutie</b>	<b>EMERGO</b>	<b>Project</b>	<b>ILP</b>
Competenties	?	+ Inzet van domeinexperts	- Er waren te weinig mensen met de juiste expertise en autorisaties	+ Personeel werd geselecteerd op competenties voor informatiedelen en ICT-vaardigheden
Persoonlijke uitwisseling	Binnen de politie was er geen effectieve persoonlijke uitwisseling	+ Vaste contactpersonen	+ Door het uitvallen van systemen noodgedwongen uitsluitend mondelinge en persoonlijke communicatie	?
Persoonlijke voldoening	?	+ Inzet op grond van (persoonlijke) domeinkennis	?	+ Positieve effecten van informatie delen waren direct merkbaar
<b><i>Socialiseren</i></b>	- Weinig ontmoetingen tussen betrokkenen	+ Regelmatige bijeenkomsten, persoonlijke gesprekken	+ Communicatie via portofoon of mobiel	+ Briefing
<b><i>Representeren</i></b>	+ Bevindingen werden wel in BVH gemuteerd	+ Workshops	+ Ieder in eigen informatiesysteem	+ Informatie wordt in goede ICT vastgelegd
<b><i>Combineren</i></b>	-	+ Analyse, datamining	- Gegevens kwamen niet structureel bij elkaar	Analyse
<b><i>Inpassen</i></b>	?	+ Informatie werd gebruikt voor interventies	+ De verkregen informatie wordt meteen ingepast (gebruikt)	+ Agenten gebruiken geanalyseerde informatie tijdens hun dienst

Deze publicatie is tot stand gekomen op initiatief van het lectoraat Intelligence. De focus van het lectoraat ligt op het doen van onderzoek dat voldoet aan wetenschappelijke criteria als validiteit en betrouwbaarheid en direct toepasbaar en relevant is voor politiepraktijk en –onderwijs. Ook bevordert het lectoraat het gebruik van deze kennis in onderwijs en politiepraktijk. Deze publicatie is hier een voorbeeld van.

Snel en effectief informatie uitwisselen, intern en met partners, is een kritische succesfactor in politiewerk. Maar informatie delen gaat niet vanzelf: er moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan op het gebied van mensen, middelen en organisatie voordat je informatie vanzelfsprekend en op de juiste manier kunt delen. Dit geldt voor allerlei vormen van informatie delen: informeel bij het koffiezetapparaat, in een groep met een brainstorm of in een onderzoeksrapport.

Dit rapport is een praktische handleiding om deze randvoorwaarden in te vullen. Wil je weten of jouw project of afdeling al optimaal is ingericht? Vul dan zelf de tabel in, herken de barrières en zie wat er allemaal al goed gaat. Maar vooral: merk op hoe vaak je tegen iemand zegt: ‘Ik weet wat voor jou’

