

Tilburg University

## Achtergronden, geschiedenis en praktijk van de criminaliteits-analyse

Fijnaut, C.J.C.F.; Moerland, P.W.

*Published in:*

Criminaliteitsanalyse in Nederland

*Publication date:*

2000

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Fijnaut, C. J. C. F., & Moerland, P. W. (2000). Achtergronden, geschiedenis en praktijk van de criminaliteits-analyse. In H. Moerland, & B. Rovers (Eds.), *Criminaliteitsanalyse in Nederland* (pp. 21-32). Elsevier.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Hoofdstuk 1

**Cyrille Fijnaut en Hans Moerland\***

*Achtergronden, geschiedenis en praktijk van de criminaliteitsanalyse*

### 1.1 Inleiding

In een tijdspanne van tien, vijftien jaar heeft de misdaad- of criminaliteitsanalyse in ons land zich ontpopt als een vak dat het verdient serieus te worden genomen. Een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling ervan, is dan ook het belangrijkste dat met de publicatie van dit boek wordt beoogd. Dit geldt trouwens evenzeer voor de beide andere initiatieven die deel uitmaken van het project Criminaliteitsanalyse in Nederland:<sup>1</sup> de organisatie van een symposium over dit onderwerp en een min of meer grootschalig onderzoek onder analisten en hun opdrachtge-

\* Prof.dr. C.J.C.F. Fijnaut (1946, afgestudeerd aan de Nederlandse Politie Academie en criminoloog) heeft de afgelopen decennia een grote hoeveelheid studies en beschouwingen aan de politie in Nederland en België gewijd, en was onder meer leider van de naar hem genoemde onderzoeksgroep die halverwege de jaren negentig in opdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (de commissie-Van Traa) aard, ernst, omvang en ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Nederland in kaart bracht. Momenteel is hij als hoogleraar verbonden aan de Katholieke Universiteit Tilburg en de Katholieke Universiteit Leuven (België), eerder was hij dat aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Aan laatstgenoemde universiteit heeft hij samengewerkt met mr.dr. H. Moerland (1947, jurist en sociaal-psycholoog/methodoloog). Moerland is nog steeds werkzaam binnen de sectie Strafrecht en criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, en heeft daar sinds het midden van de jaren negentig diverse politiestudies verricht.

Op zijn plaats is hier een woord van dank aan het adres van alle personen die op wat voor manier dan ook een bijdrage hebben geleverd aan het welslagen van het vooronderzoek dat in dit hoofdstuk wordt beschreven: dr. B. Rovers (mederedacteur van dit boek), mevr. D. Kunst (die bij de opzet en uitvoering van de verschillende onderdelen van het vooronderzoek heeft laten zien dat ze over voldoende creativiteit en gedrevenheid, doortastendheid en discipline beschikt om een voortreffelijk onderzoeker te worden) en R. Donkers (die op specifieke deelreizen onmisbaar is geweest voor de dataverzameling).

1. Om redenen die in het volgende hoofdstuk zullen worden uiteengezet, heeft de term 'criminaliteitsanalyse' de redactionele voorkeur gekregen – in deze titel, maar ook in de respectieve bijdragen aan dit boek.

vers en klanten. Laatstgenoemd onderdeel kon evenwel niet op zodanig tijdstip worden gerealiseerd dat de bevindingen ervan al in dit boek kunnen worden beschreven, hetgeen oorspronkelijk zonder meer de bedoeling van de redactie is geweest.

En en ander betekent niet, dat de lezer van dit boek in het geheel geen onderzoeksresultaten krijgt voorgeschoteld. Enerzijds komen in verscheidene van de 28 hoofdstukken die het tellt, naast methodologische of contextuele aspecten van het soort onderzoek of analyse dat wordt besproken, ook bevindingen daarvan aan de orde. Anderzijds mag niet worden voorbijgegaan aan een vooronderzoek, dat bij de start van het project is uitgevoerd om het onderhavige terrein enigszins te verkennen – en dan met name zijn niet-politiële sectoren. Binnen wat voor instellingen, organisaties of bedrijven worden incidenteel dan wel structureel inspanningen verricht die tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn met de criminaliteitsanalyse die we bij de Nederlandse politie tegenkomen? Van de geschiedenis en praktijk van de politieke criminaliteitsanalyse in ons land kan men zich, zoals de tweede en de derde paragraaf van dit hoofdstuk uitwijzen, op basis van literatuurstudie nog wel een globale indruk vormen, maar ten aanzien van al die sectoren waar mogelijk vergelijkbare analyseactiviteiten plaatsvinden lijkt een dergelijke exercitie moeilijk uitvoerbaar – al is het maar omdat hierbij te denken valt aan sectoren die uiteenlopen van de sociale zekerheid tot het particuliere verzekeringswezen, van kredietverlening tot het grootwinkelbedrijf, van de gebieden waarop allerhande meldpunten in het leven zijn geroepen tot de domeinen van de talloze inspectie-, controle- en bijzondere opsporingsdiensten die ons land rijk is.

Omdat enig inzicht in het voorkomen en reilen en zeilen van dergelijke niet-politiële criminaliteitsanalyse in het kader van het onderhavige project onontbeerlijk werd geacht – niet in de laatste plaats vanwege de mogelijkheid dat diverse instanties en afdelingen die zich met een dergelijke analyse bezighouden, kennis zouden kunnen nemen van elkaars praktijken en daarmee eventueel hun voordeel zouden kunnen doen – is aan de Erasmus Universiteit Rotterdam eerdergenoemd vooronderzoek opgezet en uit-

gevoerd. Hoe dat in zijn werk is gegaan en waartoe het heeft geleid, wordt beschreven in de vierde en laatste paragraaf van dit inleidende hoofdstuk.

### 1.2 De introductie van criminaliteitsanalyse in de politie

Al in de jaren zeventig werd er in sommige Nederlandse politiekorpsen gesproken over de zin en onzin van criminaliteitsanalyse. Bij de Rotterdamse gemeentepolitie werd in het begin van de jaren zeventig zelfs een werkgroep ingesteld die er een heel rapport over schreef (Holla 1989: 8-9). Deze plaatselijke initiatieven stierven evenwel allemaal een zachte dood. Halverwege de jaren tachtig werden zij echter weer tot leven gewekt. Het initiatief ging ditmaal uit van het ministerie van Justitie. In het kader van de voorbereiding van het bekende beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* uit 1985 bracht eerstgenoemde auteur dezes in het begin van dat jaar enkele doorgewinterde recherchechefs samen om na te denken over maatregelen die de opsporing van zware criminaliteit konden versterken en verbeteren. Deze informele werkgroep – met als (overige) leden K. Sietsma, J. Wilzing, T. Platenkamp en J. Pinkaers – vergaderde enkele malen op de Rechercheschool. Ondergetekende vervaardigde op grond van de gedachteswisselingen een advies voor de leiding van het departement. In dit advies vormde de aanbeveling om over het gehele land systematisch misdaadanalyse, zoals dat toen nog heette, te introduceren, een centraal punt. Dit voorstel werd door de departementale schrijvers van het hierboven genoemde beleidsplan meteen omarmd en het gevolg laat zich raden. Onder het kopje ‘Bovenlokale samenwerking’ staat geschreven dat bij de ontwikkelingen op dit gebied kan worden gedacht ‘aan de oprichting van regionale criminele inlichtingendiensten en afdelingen misdaadanalyse’. Oplopend van 1986 tot 1990 werd voor deze ontwikkeling in totaal bijna 51 miljoen gulden begroot (*Samenleving en criminaliteit* 1985: 87, 98). Het ging dus niet om een loos gebaar. Een bijproduct van het overleg in de genoemde werkgroep was de organisatie van een congres over het verleden, het heden en de toekomst van de recherche in Nederland. Dit

congres vond plaats op 14 en 15 oktober 1985 in de Rechercheschool. K. Sietsma onderstreepte bij deze gelegenheid voor politie, justitie en bestuur het belang van de misdaadanalyse voor de verdere professionalisering van het recherchewerk (Sietsma 1985: 189-192).

Dat het ministerie van Justitie overtuigd was van dit belang van de criminaliteitsanalyse kan verder worden afgeleid uit het feit dat reeds in november 1985 een projectgroep werd ingesteld om haar introductie in de Nederlandse politie uit te werken. Enkele maanden later al kwam deze projectgroep met de nodige concrete voorstellen. Op korte termijn leek het deze projectgroep inderdaad het beste om de ontwikkeling van de criminaliteitsanalyse te enten op de aanpak van de zware, al dan niet georganiseerde, criminaliteit en haar in te bedden in de nieuwe regionale en landelijke organisatie van de criminele inlichtingendiensten (CID's). Verder leek het de projectgroep van groot belang met enige spoed te werken aan de selectie en de opleiding van CID-functionarissen die de criminaliteitsanalyse in de praktijk gestalte konden geven (*Samenleving en criminaliteit* 1986: 35-36). Ook deze aanbevelingen droegen onmiddellijk vrucht. Nog in 1986 werd een sectie misdaadanalyse gevormd bij de Centrale Recherche Informatiedienst. De gemeentepolitiekorpsen in Amsterdam, Utrecht en Rotterdam treuzelden evenmin: in 1987-1988 werd hier eveneens overgegaan tot de oprichting van analysebureaus (*Nota misdaadanalyse* 1988, Van der Heijden 1989: 147-148, Slort 1989: 169-170). En de opleiding kwam tezelfdertijd van de grond. De Rechercheschool startte immers vrijwel onmiddellijk een speciale cursus Misdaadanalyse. Verder stond deze nieuwigheid voor het eerst in 1989 op het programma van de nationale themadagen voor de criminele inlichtingendiensten.

Van doorslaggevend belang voor de introductie van de criminaliteitsanalyse in Nederland is de instelling van de Werkgroep Misdaadanalyse door de Recherche Advies Commissie geweest, in december 1987. Ten eerste omdat hij op een aantal plaatsen in het land ‘proeftuinen’ tot ontwikkeling heeft gebracht waarin metterdaad ervaring kon worden opgedaan met de toepassing van misdaadanalyse (Klaverdijk 1993: 52-70) en, wat in dit verband zeker zo belangrijk is,

in de vorm van hard- en software het instrumentarium ter beschikking stelde om deze methode op een eigentijdse manier uit te proberen (*Tweede voortgangsbericht* 1989: 191-204, Van der Heijden, Weimar & Minnebo 1989: 66-67). Ten tweede is daar het gegeven dat deze werkgroep een begrip- en apparaat heeft ontwikkeld om de vele vormen van criminaliteitsanalyse te benoemen en aldus niet alleen de discussie in politie-Nederland heeft vergemakkelijkt, maar ook de praktische toepassing ervan heeft bevorderd. Het onderscheid tussen operationele en strategische vormen van misdaadanalyse behoort sinds 1989 – het jaar waarin deze werkgroep beviel van zijn bekende brochure *Misdaadanalyse* (De Kerf 1999: 9-13) – tot de primaire woordenschat van iedere onderzoeker (*Eindrapport* 1990: III-III2).

De eerste keren, ten slotte, dat het grote publiek met dit nieuwe hulpmiddel van de recherche werd geconfronteerd, waren minder gelukkig. Hierbij kan zowel worden gedacht aan de profielanalyse die in 1987 werd gepresenteerd in de zaak-Heijn en die achteraf grotendeels onjuist bleek te zijn als aan de eerste landelijke analyse die de CRI in 1988 maakte van de georganiseerde misdaad in Nederland en die bij sommigen meer verwarring teweegbracht over de aard en omvang van dit probleem, dan dat ze er opheldering over verschafte (Van der Heijden, Weimar & Minnebo 1989: 62, *Eindrapport onderzoeksgroep-Fijnaut* 1996: 14-15). Het was dan ook terecht dat eind jaren tachtig door deze en gene niet alleen werd gewezen op de mogelijkheden van criminaliteitsanalyse maar ook op haar beperkingen en risico's (Couzijn 1989: 329-331).

### 1.3 Malaise in de politieke criminaliteitsanalyse?

In de loop van de jaren negentig is er ongelooflijk veel gedaan aan de analyse van criminaliteit in de Nederlandse samenleving. Universitaire onderzoekscentra en instituten als het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie hebben een stroom van publicaties geproduceerd waarin op ontelbaar veel manieren alle mogelijke criminaliteitsproblemen in kaart zijn gebracht, meer bepaald ook problemen van georganiseerde criminaliteit (Fijnaut 1999). Het is dan ook niet ver-

wonderlijk dat ettelijke van deze studies in zekere zin – gelet op hun doelstelling en/of hun bronnen en/of hun methode – kunnen worden beschouwd als veredelde vormen van politieke criminaliteitsanalyse. Men mag hier bijvoorbeeld denken aan het onderzoek van E. Kleemans naar stedelijke criminaliteit (1996), aan dat van H. Moerland & F. Boerman naar de betrokkenheid van bedrijven bij georganiseerde misdaad (1999) en aan dat van P. Klerks naar de georganiseerde hasjhandel (2000).

Deze weelde zou – zeker ook in het licht van het enthousiasme waarmee in de tweede helft van de jaren tachtig de criminaliteitsanalyse definitief in de politie werd geïntroduceerd – doen vermoeden dat de politieke criminaliteitsanalyse in de voorbije jaren evenzeer tot grote bloei is gekomen. De werkelijkheid is echter wat minder rooskleurig. De meeste geschreven berichten uit de wereld van de politieke analisten zijn in elk geval in mineur gesteld. Zij wekken de indruk dat uitgerekend in politiekringen de criminaliteitsanalyse in een malaise terecht is gekomen, waaruit zij maar moeilijk kan worden bevrijd.

De toon werd gezet door een rapport over de strategische misdaadanalyse, dat het bureau Consultium in 1992 vervaardigde voor de Werkgroep Misdaadanalyse van de Recherche Advies Commissie. Aan de ene kant constateerde dit bureau dat de criminaliteitsanalyse een grote verspreiding kende in de Nederlandse politie, dat de toenmalige politieregio's ongeveer 0,3 procent van hun sterkte reserveerden voor de toepassing van deze methode, maar van plan waren dit percentage op te hogen tot gemiddeld 0,75 procent en een enkele regio zelfs tot 1,5 procent, en dat er op allerhande plaatsen werd geëxperimenteerd met alle mogelijke vormen van software. Zo slecht was dit dus al bij al niet voor een specialisme dat nog maar net was geïntroduceerd. Aan de andere kant stelde Consultium echter dat bijna alle capaciteit werd opgeslorpt door operationele analyses en dat de strategische analyses er dus gewoonlijk bij inschoten. En voor zover deze laatste analyses toch werden uitgevoerd, deden zich daartussen grote verschillen voor in aard, omvang en kwaliteit. Hierom beval Consultium niet alleen aan om gemeenschappelijke kaders te ontwikkelen voor strategische criminaliteitsanalyses, maar gaf het ook in overweging om meer

wetenschappers aan te trekken voor de uitvoering ervan. Daarenboven werd in het rapport gepleit voor de opbouw van 'regionale platforms strategische misdaadanalyse' om zowel de uitvoering van deze analyse als haar inbedding in het gevoerde beleid te verbeteren.

Halverwege de jaren negentig greep de twijfel omtrent de rol van de misdaadanalyse in de politiepraktijk verder om zich heen. Deels werd die duidelijk gestimuleerd door de kritiek van onder meer de commissie-Van Traa en de daarbij behorende onderzoeksgroep-Fijnaut, deels werd de twijfel gevoed vanuit eigen kring. De commissie-Van Traa zelf hield zich overigens nogal op de vlakte en maakte slechts opmerkingen als:

*'Er zijn bij politie en justitie hoge verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van misdaadanalyse. Misdaadanalisten zelf zijn zich beter bewust van de beperkingen van misdaadanalyse dan haar afnemers. In de praktijk blijkt dat de analyses geen doorslaggevende rol spelen in de keuze voor de aanpak van bepaalde criminele groeperingen.'* (Enquêtecommissie 1996:275)

Leden van de onderzoeksgroep-Fijnaut, Fijnaut zelf voorop, spraken vooral op de eerder genoemde themadagen van de criminele inlichtingendiensten onverbloemd hun teleurstelling uit over de kwaliteit van de meeste misdaadanalyses die zij hadden aangetroffen in de dossiers die door de politiekorpsen waren aangeleverd met het oog op de vervaardiging van hun rapporten over de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Maar al te vaak ging het om niet veel meer dan oppervlakkige tekeningen van beschikbare informatie betreffende relaties en acties van vermoedelijke daders. Geen wonder dat kort nadien werd gepleit voor meer toenadering tussen academische en politieke analisten (Kruize 1996). Deze kritiek stond evenwel niet haaks op wat nadien door vertegenwoordigers van het inmiddels opgerichte Landelijke Netwerk Misdaadanalyse openlijk werd gezegd:

*'Op deze manier lijkt het analyseren te verworden tot het schematiseren van informatie in handige plaatjes en/of grafiekjes en wordt de interpretatie naar het tweede plan geschoven.'* (Weimar & Van Nierop 1997:19)

Andere woordvoerders pleitten in dezelfde tijd

voor de complete vervanging van het begrippenapparaat dat indertijd door de werkgroep van de Recherche Advies Commissie was ontwikkeld. Dit was 'uitgebleed' en sloot niet meer aan op de ontwikkelingen die zich in de praktijk voordeden (Minnebo 1998). De politieke criminaliteitsanalyse was halverwege de jaren negentig kennelijk aan een serieuze herijking toe. In een inleiding voor de landelijke analistentdagen in maart 1995 zei Van der Heijden (1995) het als volgt:

*'Toch roept de huidige situatie het beeld op van een medaille. De voorzide ziet er prachtig uit, met mooie plaatjes en technologische hoogstandjes. De achterkant van de medaille is echter soms wat minder fraai, omdat niet duidelijk is of het plaatje wel gebaseerd is op gedegen analysewerk. Door wat meer aandacht voor de inhoudelijke kant van de analyse, desnoods ten koste van de presentatie, zou misdaadanalyse zich kunnen verzekeren van een toekomst die even glorieus is als de afgelopen tien jaar waren.'*

Het is in deze sfeer dat het Landelijk Netwerk Misdaadanalyse (LNM) in 1996 samen met het WODC met behulp van vragenlijsten een onderzoek instelde naar onder meer het bestaande profiel van de misdaadanalist, de praktische toepassing van de bestaande vormen van misdaadanalyse, de bronnen die hierbij werden geraadpleegd, de technieken en de hulpmiddelen die werden gebruikt, de beoordeling van de kwaliteit van de analyses, de wijze waarop de resultaten werden gepresenteerd en de ideeën omtrent verbetering van de analyses (Hesseling 1996). Er werden vragenlijsten toegestuurd aan de 238 praktiserende misdaadanalisten die op dat moment in de reguliere politie en de koninklijke marechaussee werkzaam waren. Ruim driekwart van hen (183, om precies te zijn: 77%) retourneerde de vragenlijst, zodat de respons redelijk hoog mag worden genoemd. Tot de voornaamste uitkomsten kunnen worden gerekend:

- dat de analisten bovenal dadergroepanalyses en zaakanalyses maakten, en in mindere mate criminaliteitsbeeldanalyses;
- dat de analisten hoofdzakelijk politieke bronnen aanboorden; alleen bij criminaliteitsbeeldanalyses werd door de helft van de analisten ook wel gebruik gemaakt van de uitkomsten van bevolkingsonderzoek;

- dat de meeste analisten nog altijd gebruik maakten van de ‘klassieke’ middelen als relatie-schema’s en kruistabellen, maar wel steeds meer op zoek waren naar andere technieken; kwalitatieve technieken werden niet of nauwelijks toegepast;
  - dat de kwaliteitsbeoordeling vooral een zaak van de analisten zelf en hun chefs was;
  - dat de presentatie in het land bepaald niet uniform was; wel was het zo dat hoe strategischer het karakter van de analyse was, hoe vaker er schriftelijk werd gerapporteerd;
  - dat een deel van de analisten vond dat de aangereikte technieken voor dadergroepenanalyse minder goed voldeden bij omvangrijke rechercheonderzoeken;
  - dat er voor het maken van strategische analyses meer kennis moest komen op het gebied van de methodologie en de theorievorming.
- dat de kwaliteit van de misdaadanalyse moest worden opgeschroefd via de ontwikkeling van kwaliteitsnormen, maar ook door de opleidingen aan te passen: minder vrijblijvend naar de deelnemers toe en meer gericht op de ontwikkelingen in de praktijk; eveneens zou moeten worden gedacht aan een strengere selectie van misdaadanalisten;
  - dat de (potentiële) opdrachtgevers door middel van korte cursussen zouden moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheden en moeilijkheden van de misdaadanalyse.

Het LNM greep deze inventarisatie aan om teponeren dat er ‘iets mis’ was met de misdaadanalyse (1996). Mede op grond van dit onderzoek stelde dit netwerk dat er vier belangrijke knelpunten waren. Ten eerste dat de organisatorische inbedding van de misdaadanalyse in de politie te divers was en daarom leidde tot verwarring over haar rol in het besluitvormings- en uitvoeringsproces. Ten tweede dat de misdaadanalyse aan het verworpen was tot ‘het slechts gestructureerd weergeven van gegevens’. Ten derde dat de opdrachtgevers binnen de politie en de justitie vaak onbekend waren met de mogelijkheden van misdaadanalyse binnen hun eigen organisatie. En ten vierde dat het een vorm van verkokering was, dat de toetsing van de kwaliteit van de analyses alleen gebeurde binnen de eigen afdeling.

Om aan deze problemen te verhelpen stelde het LNM in 1998 een nota op waarin het aangaf dat er dringend iets moest gebeuren. In relatie tot de hierboven opgesomde knelpunten werd betoogd:

- dat er per regio een centraal bureau misdaadanalyse zou moeten komen, geleid door een coördinator misdaadanalyse: deze moet de contacten onderhouden met de opdrachtgevers, dient de inzet van analysecapaciteit bepalen, kan de grenzen van de functie van de analisten bewaken en moet instaan voor de uniformiteit en kwaliteit van de producten die de deur uitgaan;

Om deze aanbevelingen te kunnen implementeren, werd het ten slotte noodzakelijk geacht een project te starten met een projectleider uit het werkveld, die zich gedurende een jaar voltijds kon bezighouden met de uitwerking van een projectplan en van de onderscheiden deelprojecten. Zoals valt op te maken uit het voorlaatste hoofdstuk in de boek, *Knelpunten in de praktijk van de criminaliteitsanalyse*, is het voorgestelde initiatief maar in heel beperkte mate gerealiseerd. Het heeft in ieder geval niet zoveel substantiële verbeteringen opgeleverd, dat de situatie waarin de criminaliteitsanalyse bij de Nederlandse politie zich op dit moment bevindt, gevrijwaard is van de malaise waar de titel van deze paragraaf, zij het vragenderwijs, aan refereert. Maar hoe, zo kunnen we ons vervolgens afvragen, is het eigenlijk gesteld met de criminaliteitsanalyse die plaatsvindt buiten de reguliere politie? Een historische schets als de hierboven gepresenteerde behoort in het kader van deze beschouwingen tot de onmogelijkheden. Wel kan, tot besluit van dit eerste hoofdstuk, verslag worden gedaan van een actuele verkenning van het desbetreffende terrein.

#### 1.4 Criminaliteitsanalyse buiten de reguliere politie: een terreinverkenning

Zoals reeds vermeld in de inleidende paragraaf heeft, in de laatste maanden van 1999 en de eerste maanden van 2000, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam een vooronderzoek plaatsgevonden dat ertoe strekte:

- in kaart te brengen door welke (soorten) ondernemingen, overheidsorganen, instellingen, anders dan de reguliere politie, ‘criminaliteits-

- analyse-achtige' activiteiten worden verricht;<sup>2</sup>
- de relevantie van dergelijke activiteiten te bepalen voor het begrip 'criminaliteitsanalyse' dat ten behoeve van het project, meer in het bijzonder het uit te voeren hoofdonderzoek en het samen te stellen boek, zou moeten worden afgebakend;
- soorten of vormen van criminaliteitsanalyse te traceren die in een boek over dit onderwerp niet onbesproken zouden mogen blijven;
- respondenten op het spoor te komen die in het hoofdonderzoek over hun vak zouden kunnen worden ondervraagd, conform de voorgenomen enquëtering van hun 'vakbroeders', collega-analisten bij de reguliere politie.

De terreinverkenning die hiermee werd beoogd, is opgezet en uitgevoerd door Hans Moerland, van meet af aan in samenwerking met zijn studentassistente Daphne Kunst; waar het vooronderzoek zich uitstrekte tot financieel-economische sectoren is bij de dataverzameling assistentie verleend door Rogier Donkers, student economie aan dezelfde universiteit.

#### 1.4.1 De opzet van de terreinverkenning

Het vooronderzoek is opgezet als een telefonische enquête onder terzake kundige medewerkers van overheidsorganen, instellingen, organisaties, ondernemingen waar mogelijkwerwijs activiteiten zouden worden verricht die relevantie bezitten voor een of meer onderdelen van het project Criminaliteitsanalyse in Nederland. Hierbij deed zich natuurlijk het probleem voor dat het centrale begrip nog geenszins was afgebakend; de bevindingen van het vooronderzoek zouden juist aan die begripsafbakening moeten (kunnen) bijdragen. Wel stond vast dat de interesse in het project vooral uitging naar organisaties en afdelingen van organisaties die beschikken over gegevens of bestanden van gegevens met betrekking tot door haar vastgestelde of bij haar ter kennis gekomen gevallen van strafbaar gedrag of anderszorgige regelovertreding. Waren zulke

organisaties en afdelingen eenmaal bekend, dan zou vervolgens onder meer kunnen worden nagegaan in hoeverre en op wat voor wijze door betrokken medewerkers gebruik wordt gemaakt van dergelijke gegevens.

Aldus is om te beginnen een inventarisatie verricht van potentieel interessante organisaties. Uitgangspunt hierbij is geweest de *Politie-Almanak 1999*, maar geraadpleegd is ook de *Bedrijfsindeling Kamers van Koophandel en Fabrieken 1995*.<sup>3</sup> Bijkomende informatiebronnen werden gevormd door telefoongidsen (*Gouden Gids*), internet en kranten. Nadat de dataverzameling een aanvang had genomen, werden de onderzoekers af en toe ook via doorverwijzing op het spoor gezet van organisaties waar 'criminaliteitsanalyse-achtige' activiteiten zouden worden ontplooid. Op deze wijze konden lijsten worden samengesteld van bijzondere opsporingsdiensten en controle- en inspectiediensten, van justitiële diensten, van allerlei instellingen waar regelovertredingen worden gemeld, van onderzoeksbureaus en -instellingen op het terrein van criminaliteit en strafrechtspleging, van bedrijven die structureel met criminaliteit (dreigen te) worden geconfronteerd, van beveiligingsbedrijven, enzovoort.

Een selecte steekproef uit de (honderden) instellingen en ondernemingen in kwestie is vervolgens benaderd voor medewerking aan een telefonische enquête.<sup>4</sup> Er is naar gestreefd uit iedere sector of anderszorgige categorie in elk geval de grootste of anderszins belangrijkste organisatie(s) in het onderzoek te betrekken, maar anderszijds toch ook een zekere diversiteit te betrachten. Voor de dataverzameling die bij de geselecteerde organisaties zou gaan plaatsvinden, is gezien hun onderlinge verscheidenheid in een beperkt aantal varianten een vragenlijst ontwikkeld. Afgezien van de inleidende vragen die sommige van deze varianten bevatten over doel en functioneren van de organisatie als zodanig, waren hierin vragen opgenomen over het plaatsvinden van onderzoek c.q. analyse met betrekking tot afzonderlijke gevallen van regelovertre-

2. In deze fase van het project werd overigens nog veeleer de term 'misdaadanalyse' gehanteerd.

3. De zogeheten *BIK '95*, in de versie van april 1999.

4. Mogelijkheden tot een persoonlijk bezoek aan de betrokken organisaties ontbraken ten enen male.



ding, over de beschrijving of analyse van een verzameling van zulke gevallen, over eventueel onderzoek naar het (eigen) optreden met betrekking tot regelovertreiding en over de mogelijke betekenis of relevantie van dergelijke onderzoeken of analyses voor het te publiceren boek *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. Daarbij werden enerzijds onderwerpen aan de orde gesteld in de sfeer van de gevolgde werkwijze en methode (van dataverzameling tot en met de analyse in engere zin) en anderzijds onderwerpen in meer contextuele sfeer (hoeveel en wat voor soort medewerkers verrichten dergelijke analyses, in opdracht van wie, voor wie of wat, enzovoort). Ten slotte werd respondenten steeds de vraag gesteld of door of namens de bewuste organisatie ook wel eens in ruimer verband onderzoek werd verricht naar bepaalde vormen van criminaliteit of regelovertreiding; onderzoek dat geen betrekking heeft op concrete gevallen die de organisatie heeft vastgesteld of die haar zijn gemeld.

Uiteindelijk zijn ruim negentig bedrijven, diensten, meldpunten en andersoortige organisaties voor medewerking aan de terreinverkenning benaderd. Met zo'n instelling of organisatie werd telefonisch contact gezocht, teneinde de bedoeling van project en onderzoek uiteen te zetten en de medewerker of functionaris te traceren die de meeste informatie over mogelijke criminaliteitsanalyse-achtige activiteiten zou kunnen verstrekken. Dit eerste telefoongesprek kon tot verschillende uitkomsten leiden, variërend van een weigering wat voor informatie dan ook te verstrekken tot de afname van een complete vragenlijst. Veelal echter kwam het erop neer dat van de zijde van de Erasmus Universiteit Rotterdam werd aangeboden nadere informatie over het project en het vooronderzoek op te sturen, in de vorm van een uitgebreide brochure en een korte versie van de vragenlijst die zou moeten worden afgenomen. Ongeveer een week na verzending werd dan ten tweeden male telefonisch contact opgenomen met de bewuste instelling of onderneming.

#### 1.4.2 Enkele globale bevindingen van de terreinverkenning

Bij iets meer dan de helft van de ruim negentig organisaties die zijn benaderd, is een telefonisch

interview gerealiseerd waarin de vragenlijst werd afgenomen. Voor zover dit niet het geval is geweest, kan zulks worden teruggevoerd op:

- het feit dat men van de zijde van de bewuste organisatie heeft verklaard, meteen dan wel na kennisneming van informatiebrochure en/of vragenlijst, geen criminaliteitsanalyse-achtige inspanningen te verrichten (tot welke uitkomst de benadering, over het geheel bezien, in ongeveer één op de drie gevallen heeft geleid);
- het feit dat heel expliciet, meteen dan wel bij nader inzien, iedere medewerking aan het onderzoek is geweigerd (al met al in circa één op de zeven gevallen);
- het feit dat gemaakte afspraken met betrekking tot een telefonisch vraaggesprek keer op keer niet zijn nagekomen.

Relatief de meeste respons, in de zin van een interview dat een min of meer compleet ingevulde vragenlijst heeft opgeleverd, deed zich voor bij de categorie van bijzondere opsporingsdiensten, inspectie- en controlediensten (meer dan tachtig procent van zulke diensten werkte mee).

Weigeringen, of verkapte weigeringen,<sup>5</sup> tot medewerking kunnen natuurlijk door allerlei motieven zijn ingegeven. Enkele daarvan zijn evenwel van dien aard dat ze hier niet onvermeld mogen blijven. Zo is er de mogelijkheid dat de bewuste organisatie wel degelijk een verscheidenheid aan gegevens heeft opgeslagen en die ook daadwerkelijk analyseert, maar zich daarbij schuldig maakt aan overtreding van regelgeving op het gebied van de privacy. Een andere verklaring voor een gebrek aan medewerking kan liggen in de beperkte diepgang of kwaliteit van de analyses die men uitvoert; wil men de schijn van professionaliteit enigszins ophouden, dan zal men ervoor waken een buitenstaander een blik in zijn niet zo denderende keuken te gunnen. Het omgekeerde levert in voorkomende gevallen ech-

5. Afgaande op alle telefonische mededelingen over ziekte van medewerkers die geïnterviewd zouden worden en over post van de Erasmus Universiteit Rotterdam die niet ontvangen zou zijn, ware men geneigd te concluderen dat het in de periode van onderzoek niet best gesteld is geweest met de volksgezondheid en de postbezorging in ons land.

ter evenzeer een aannemelijke verklaring op: binnensommige sectoren, ondernemingen of instellingen lijkt zoveel in analyse en de ontwikkeling van analysemodellen te worden geïnvesteerd, dat men ze niet graag aan de openbaarheid wil prijsgeven. Zo is de beide studentmedewerkers die de dataverzameling voor hun rekening namen wel eens van de zijde van een instantie of onderneming te verstaan gegeven dat men de natuurlijke tegenstrever, de potentiële regelovertreder, of de concurrent niet wijzer wilde maken dan hij al was.<sup>6</sup>

Welke soorten onderzoeks- of analyseactiviteiten zijn nu zoal gerapporteerd tijdens de 47 telefonische interviews die wel konden worden afgenomen? In de eerste plaats is gebleken, dat bij verreweg de meeste van de betrokken organisaties activiteiten plaatsvinden die daarin bestaan dat afzonderlijke gevallen van regelovertrekking of criminaliteit worden 'onderzocht' of 'geanalyseerd'. Naar bedoelde activiteiten wordt verwezen met (te?) algemene termen als 'analyse', 'onderzoek', 'controle', 'inspectie', 'handhaving' en 'opsporing', maar ook worden specifiekere, betekenisvollere aanduidingen gegeven, zoals 'operationele analyse', 'verkennd onderzoek', 'toedrachtsonderzoek', 'fraudeonderzoek', 'integriteitsonderzoek' en 'audit'.

Analyses die zich uitstrekken tot meerdere gevallen, tot bepaalde steekproeven of populaties van gevallen, worden eveneens door de overgrote meerderheid der respondenten gerapporteerd. Soms behelst dergelijke analyse nauwelijks meer dan het verrichten van tellingen of het maken van een overzicht, maar niet zelden toch is ze erop gericht de gegevens van afzonderlijke gevallen van regelovertrekking of criminaliteit te onderzoeken op een mogelijk onderling verband of op een

eventuele samenhang met andersoortige gegevens. Ter sprake komen in dit deel van het telefonisch vraaggesprek activiteiten die worden betiteld als 'analyse', 'misdaadanalyse', 'strategische analyse', 'data-analyse', 'trendanalyse', 'fraudeanalyse', 'doelgroepenonderzoek', 'circuitonderzoek', 'risicoprofilering' en 'risicoanalyse'.

Ook analyses die niet of niet zozeer betrekking hebben op de regelovertrekking of criminaliteit zelf, maar veeleer op de bestrijding daarvan, op het optreden daartegen door organisaties als de deelnemers aan het vooronderzoek, lijken bepaald geen uitzonderlijk verschijnsel te vormen. Verslag wordt gedaan van 'evaluaties', 'evaluatieonderzoek', 'validatieonderzoek', 'effectmeting', 'effectonderzoek', 'monitoring', 'doorlooptijdenonderzoek', 'bereikbaarheidsonderzoek', 'tevredenheidsonderzoek', 'beleidsanalyse', 'kosten-batenanalyse', 'kwaliteitsonderzoek', enzovoort. Overigens geven ook diverse respondenten in het telefonisch interview te kennen dat de 'analyses' in kwestie – die op afzonderlijke gevallen betrekking kunnen hebben zowel als op verzamelingen van gevallen en die periodiek of permanent kunnen plaatsvinden, maar evenzeer ad hoc – soms niet al te veel om het lijf hebben, geen 'echt' onderzoek of 'echte' evaluatie behelzen.

Onderzoeken en analyses in ruimer verband, niet betrekking hebbend op gevallen van regelovertrekking of criminaliteit waarmee de organisatie in concreto opsporings- of andersoortige bemoeienis heeft gehad, komen in de interviews eveneens aan de orde. Hun diversiteit is niet gering. Zo wordt melding gemaakt van onder meer analyse van wetgeving, van onderzoek naar preventie- en beveiligingsmogelijkheden, van fenomeenonderzoek, van onderzoek ter optimalisering van informatiestromen, onderzoek naar witwasmogelijkheden, onderzoek naar de effectiviteit van projecten, enzovoort.

Verscheidene van bovengenoemde termen komen we ook tegen in de analysepraktijk van de reguliere politie, en zowel daarbinnen als daarbuiten worden de inspanningen waarnaar zulke termen verwijzen verricht door functionarissen die men bijvoorbeeld aanduidt als 'analisten', 'operationeel analisten', 'strategisch analisten', 'fraudeanalisten', 'risicoanalisten', 'onderzoekers' en 'financieel onderzoekers'. Voor zover in dienst

6. Dergelijke overwegingen zouden overigens, naar later bleek, eveneens leven bij sommige personen die werden benaderd om als auteur een bijdrage aan dit boek te leveren; menig specialist lijkt bepaald niet staan te trappelen om in dergelijk verband 'het achterste van zijn tong te laten zien'. Van de buitengewone vertrouwelijkheid die in acht moet worden genomen aanzien van de in sommige overheids- en particuliere sectoren gehanteerde risicomodellen, pleegt ook te worden getuigd door studenten die daarvan kennis nemen in het kader van een stage of een afstudeerproject binnen zo'n sector.

bij de organisaties die meewerkten aan het vooronderzoek, zijn ze werkzaam bij afdelingen met namen als Analyse, Beleid & Analyse, Onderzoek, Analyse & Research, Fraude-Informatie & Risicoanalyse, Security, Monitoring, Risk & Fraud of Risk & Control.

Al met al heeft de terreinverkenning uitgewezen, hoeveel gereserveerdheid ze soms ook bij beoogde respondenten ontmoette en hoe fragmentarisch en oppervlakkig haar bevindingen hier ook zijn gepresenteerd,<sup>7</sup> dat in tal van overheids- en particuliere sectoren analyses worden uitgevoerd die op het eerste gezicht het nodige gemeen hebben met de criminaliteitsanalyse die we aantreffen bij de reguliere politie. De contouren van de desbetreffende kaart tekenen zich intussen enigszins af. Afgezien van inspectie-, controle- en bijzondere opsporingsdiensten zijn het vooral bedrijven en instellingen uit de financieel-economische hoek die op deze kaart zijn terug te vinden. Enige scherpte, diepte en inkleuring zal die kaart overigens pas krijgen met de nog te houden enquête onder analisten, opdrachtgevers en afnemers van analyseproducten, die naast dit boek en het aan de publicatie daarvan verbonden symposium het derde luik vormt van het project Criminaliteitsanalyse in Nederland. Potentiële respondenten aan die enquête heeft het vooronderzoek inderdaad alvast opgeleverd, zoals ook de inhoudsopgave van dit boek terecht doet vermoeden dat het contact met de auteurs van sommige hoofdstukken wel eens aan de terreinverkenning te danken kan zijn geweest. Over blijft dan nog één kwestie waarmee het vooronderzoek in de opening van deze paragraaf in verband is gebracht, de afbakening van het criminaliteitsanalysebegrip. Daaraan is hoofdstuk 2 gewijd.

7. Zo is op deze plaats nog niet of nauwelijks ingegaan op methodische en contextuele aangelegenheden van de analyses die werden aangestipt.

## Literatuur

- Consultium (1992), *Strategische misdaadanalyse; state of the art*, Den Haag.
- Couzijn, A. (1989), 'Misdadaanalyse en strategie bepaling'. In: *Het Tijdschrift voor de Politie*, 51, nr. 6, pp. 326-331.
- Eindrapport onderzoeksgroep-Fijnaut (1996), Bijlage VII bij Enquêtecommissie opsporingsmethoden, Inzake opsporing, Sdu, 's-Gravenhage.
- Eindrapport over de uitvoering van het beleidsplan 'Samenleving en criminaliteit' door het Openbaar Ministerie (1990), 's-Gravenhage.
- Fijnaut, C. (1999), 'Het onderzoek naar georganiseerde misdaad sinds de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden'. In: *Bestuurlijke preventie van georganiseerde misdaad; verslag van een conferentie gehouden op 9 april 1999 in de Raadzaal van de gemeente Amsterdam*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht, pp. 11-42.
- Hesseling, R. (1996), *Misdadaanalisten en misdaadanalyse; de situatie anno 1996*. Landelijk Netwerk Misdaadanalyse, Den Haag.
- Heijden, A. van der (1989), 'De ontwikkeling van misdaadanalyse'. In: E. de Kerf, M. van der Vegt, G. Verhoeven & J. Wilzing (red.), *Inkijk in: criminele inlichtingendiensten, misdaadanalyse en pseudo-koop*. Rechercheschool, Zutphen, pp. 147-168.
- Heijden, A. van der (1995), *10 jaar misdaadanalyse*, Zutphen (niet gepubliceerd).
- Heijden, A. van der, L. Weimar & P. Minnebo (1989), 'Misdadaanalyse: een nieuw hulpmiddel voor de recherche'. In: *Justitiële Verkenningen*, 15, nr. 1, pp. 50-69.
- Holla, P.J.H.M. (1989), *Misdadaanalyse; 'het geheel is meer dan de som der delen'*. Verhandeling, ingediend bij het eindexamen voor de graad van licentiaat in de criminologie. Faculteit Rechtsgeleerdheid, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.
- Kerf, E. de (1999), *Speuren naar daders; de dadergroepanalyse voorafgaand aan het opsporingsonderzoek*, Apeldoorn, LSOB.
- Klaverdijk, L. (1993), 'Rotterdam; a pilot project for crime analysis'. In: T. van der Heijden & B. Kolthoff (eds.), *Crime analysis; a tool for crime control; proceedings of the first International Crime Analysis Conference*. Rechercheschool, Zutphen, pp. 52-70.
- Kleemans, E. (1996), *Strategische misdaadanalyse en stedelijke criminaliteit*, Enschede, Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde.
- Klerks, P. (2000), *Groot in de hasj; theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit*. Samsom, Deventer.
- Kruize, P. (1996), 'Strategische misdaadanalyse; de balans na tien jaar'. In: *Modus*, 5, nr. 5, pp. 4-6.

- Landelijk Netwerk Misdaadanalyse (1996), *Misdaadanalyse, er is iets mis!* Utrecht.
- Landelijk Netwerk Misdaadanalyse (1998), *Misdaadanalyse: er moet nu wat gebeuren*, s.l.
- Minnebo, P. (1998), 'Het verschil tussen analyse en analyse; een pleidooi voor een alternatief begrippenkader'. In: *Algemeen Politieblad*, 147, nr. 4, pp. 14-17.
- Moerland, H. & F. Boerman (1999), *Georganiseerde misdaad en betrokkenheid van bedrijven*. Samsom/Kluwer Rechtswetenschappen, Deventer/ Antwerpen.
- Nota misdaad-analyse (1988), Gemeentepolitie Utrecht, Utrecht.
- Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996), *Inzake opsporing*. Sdu, 's-Gravenhage.
- Samenleving en criminaliteit; een beleidsplan voor de komende jaren (1985), Ministerie van Justitie, 's-Gravenhage.
- Samenleving en criminaliteit; voortgangsrapportage 1986. Tweede Kamer, 's-Gravenhage, 1985-1986, 18995, nr. 13.
- Sietsma, K. (1985), 'Rechercheren naar de recherche'. In: C. Fijnaut & A. Kuijvenhoven (red.), *De recherche onder de loupe; inleidingen voor het recherchecongres op 14 en 15 oktober 1985 te Zutphen*. J.B. van den Brink, Lochem, pp. 166-201.
- Slort, P. (1989), 'Inleiding in de misdaadanalyse'. In: E. de Kerf, M. van der Vegt, G. Verhoeven & J. Wilzing (red.), *Inkijk in: criminele inlichtingendiensten, misdaadanalyse en pseudo-koop*. Rechercheschool, Zutphen, pp.173-190.
- 'Tweede voortgangsbericht van de Werkgroep Misdaadanalyse aan de Recherche Advies Commissie' (1989). In: E. de Kerf, M. van der Vegt, G. Verhoeven & J. Wilzing (red.), *Inkijk in: criminele inlichtingendiensten, misdaadanalyse en pseudo-koop*. Rechercheschool, Zutphen, pp. 191-204.
- Weimar, L. & H. van Nierop (1997), 'Misdaadanalyse: de ballans; een nadere verkenning van het vakgebied'. In: *Modus*, 6, nr. 4, pp. 18-20.
- Werkgroep Misdaadanalyse van de Recherche Advies Commissie (1989). *Misdaadanalyse*, s.l.