

Ruimte voor slagvaardig politiewerk

**Eindadvies van de
Adviescommissie voor
de Landelijke Eenheid**

10 juni 2022

Samenstelling van de adviescommissie

Mr. Bernt Schneiders (voorzitter)

Drs. Inge Bryan (lid)

Prof. mr. dr. Erwin Muller (lid)

Mr. Bob Steensma MPA (lid)

Drs. Yasemin Tümer MA (lid)

Ondersteuning van de commissie

Drs. Peter van der Beek

Frank Komrij MA

Drs. Raimond Sienot

Inhoud

- 1.** Inleiding --- **7**
- 2.** Insteek van dit advies --- **13**
- 3.** Kernpunten uit het tussenadvies --- **15**
- 4.** Naar twee landelijke eenheden --- **19**
 - 4.1.** Noodzaak van omvorming naar twee eenheden --- **19**
 - 4.2.** Overwegingen ten aanzien van de taken --- **22**
 - 4.3.** Contouren van de twee eenheden --- **26**
 - 4.4.** Organisatie van de leiding en verhouding lijn- en --- **31**
beleidsverantwoordelijkheid
- 5.** Vereisten voor de werking, flexibiliteit en wendbaarheid --- **33**
van toekomstbestendige landelijke eenheden
 - 5.1.** Data-gedreven werken --- **33**
 - 5.2.** Samenwerken en stelselvorming --- **36**
 - 5.3.** Flexibiliteit en wendbaarheid --- **37**
- 6.** Werkcultuur --- **39**
- 7.** Leiderschap --- **43**
- 8.** Governance --- **47**
- 9.** Bedrijfsvoering --- **51**
- 10.** Overzicht van aanbevelingen --- **54**
 - 10.1.** Aanbevelingen aan de minister van Justitie --- **55**
en Veiligheid
 - 10.2.** Aanbevelingen aan het politiekorps --- **56**
 - 10.3.** Aanbevelingen aan de landelijke eenhe(i)d(en) --- **58**
- 11.** Transitie --- **59**
 - 11.1.** Transitieplan --- **59**
 - 11.2.** Aandachtspunten voor het transitietraject --- **61**

Bijlage 1 Instellingsbesluit --- **64**

Bijlage 2 Samenstelling commissie, secretariaat --- **69**
en klankbordgroep

Commissie --- **69**

Ondersteuning van de commissie --- **70**

Leden van de klankbordgroep --- **70**

Bijlage 3 Respondenten --- **71**

Bijlage 4 Tussenadvies van de Adviescommissie --- **73**
voor de Landelijke Eenheid

Voorwoord

Een goed functionerende politie is cruciaal voor een veilige en integere samenleving. Vanwege dit grote maatschappelijke belang vonden we het een eer om vanuit onze achtergronden en expertises mee te mogen denken en adviseren over wat er beter kan bij de Landelijke Eenheid. Daarnaast was het een genoegen. Omdat het mooi is om zoveel gedreven professionals te spreken die van hun vak houden en een enorme inzet tonen om de beste resultaten te halen. En daar bleek de schoen al snel te wringen.

De manier waarop de Landelijke Eenheid is ingericht en georganiseerd draagt niet altijd bij aan de slagkracht van de politie. Daarom stellen wij voor om een de organisatie anders in te richten, waardoor er meer ruimte ontstaat voor effectief en slagvaardig handelen. En waardoor er meer ruimte ontstaat voor menselijke aandacht van leidinggevendenden voor hun medewerkers. Door de omvang van sommige diensten is dat nu bijna onmogelijk. Met alleen wat aanpassingen aan de structuur zijn we er niet. Er zal ook het nodige moeten gebeuren op het gebied van cultuur en leiderschap. De politie is in het recente verleden niet voor iedereen een veilige werkgever gebleken. En daar zal snel verandering in moeten komen. Werk aan de winkel dus!

Als commissie hebben we van meet af aan gekozen voor een interactieve opstelling. Daarmee bedoel ik dat we vooral in gesprek zijn gegaan. Met zowel de politieleiding als met de werkvloer en beleidsbepalers. Dat leverde al snel een compleet beeld op van wat er aan de hand is bij de Landelijke Eenheid. Maar tegelijkertijd ook draagvlak voor de analyse en de oplossingen die we beschreven in ons in tussenrapport dat in maart uitkwam.

Het is bijzonder dat korpsleiding en de eenheidsleiding de koe direct bij de horens hebben gevat en nog voordat ons eindadvies uitkwam, begonnen met het in gang zetten van de noodzakelijke veranderingen. Ook de medezeggenschap en de politiebonden hebben zich achter de aanbevelingen uit het tussenrapport geschaard. Dat geeft het vertrouwen dat de politie de komende tijd met vereende kracht zal werken aan een betere organisatie die slagvaardiger en effectiever is dan nu, en bovenal een veilige en prettige werkomgeving aan de medewerkers biedt.

En ondertussen gaat het normale werk natuurlijk gewoon door. Daarom hopen we dat de politie voldoende tijd krijgt om alle veranderingen doordacht en met draagvlak door te voeren. Het betrekken van de medewerkers kost tijd, maar biedt de meeste kans voor het beste resultaat.

Onze commissie zal op verzoek van de minister van Justitie en Veiligheid nog enige tijd in functie blijven om de voortgang van de aanbevolen verbeteringen te monitoren. Dat doen we graag. Omdat we onverminderd overtuigd zijn van de grote maatschappelijke waarde van onze Nationale Politie en we de medewerkers van hoog tot laag een fantastisch korps gunnen.

Bernt Schneiders

Voorzitter Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid.

1. Inleiding

De politie, de Landelijke Eenheid (LE) in het bijzonder, staat tien jaar na de vorming van het nationale politiekorps voor nieuwe uitdagingen. De veiligheidsdreigingen waarmee ons land wordt geconfronteerd, van ondermijning door zware criminelen tot grootschalige maatschappelijke onrust, stellen hoge eisen aan de politieorganisatie en aan de mensen die er werken. Het gehele politiekorps, maar bij uitstek het landelijke niveau, moet zich doorontwikkelen om aan deze eisen te kunnen blijven voldoen.

Het in opdracht van de commissie uitgevoerde onderzoek van Boin & De Graaf¹ naar de trends en ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit, terrorisme, openbare ordeverstoringen en cybercrime laat zien dat een fundamenteel andere kijk op de LE nodig is om het politiekorps toekomstbestendig te maken. De onderzochte fenomenen zijn dynamisch en in toenemende mate onvoorspelbaar. Territoriale en andere grenzen worden steeds minder relevant en de traditionele, op het strafrecht gebaseerde aanpak van de politie verliest aan kracht. Door steeds meer gebruik te maken van moderne technologie en de mogelijkheden van (virtuele) netwerken, dwingen criminelen de politie tot een data-gedreven en multidisciplinaire benadering. Dit alles vraagt om landelijke diensten met een hoger niveau qua kennis en kunde, meer nationale en internationale samenwerkingsgerichtheid en verbondenheid en een meer wendbare en flexibele organisatie.

1 Zie 'Naar een toekomstbestendige Landelijke Eenheid': tussenadvies van de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid, Kamerstukken II, 2021-22, 29628 nr. 1076. Tevens als bijlage gevoegd bij het voorliggende eindadvies.

Los van de toekomstige uitdagingen is het duidelijk dat de huidige LE-organisatie en haar medewerkers kampen met problemen die met urgentie moeten worden opgelost. De toewijding en professionaliteit van de medewerkers zorgen ervoor dat de LE indrukwekkende operationele resultaten blijft behalen, maar of het nu gaat om het organisatorische construct, de werkcultuur, het leiderschap, de bedrijfsvoering, of de positionering in het bestel; op te veel punten loopt het binnen de LE vast en kunnen ambities niet altijd waargemaakt worden. Dat ligt naar het oordeel van de commissie niet aan de motivatie en veranderbereidheid van het overgrote deel van de politiemensen die werken bij de LE, maar aan het feit dat de organisatie zich in te veel opzichten heeft moeten schikken naar de uniformiteit van het politiekorps. Daardoor is de aanwezige potentie niet optimaal benut en is in de omgang met medewerkers de menselijke maat en aandacht voor personeelswelzijn naar de achtergrond geraakt.

Met het oog op de toekomstige uitdagingen en de huidige problemen raakte de commissie er al snel na de start van haar werkzaamheden van overtuigd dat er een fundamenteel andere manier van kijken naar het landelijke politiewerk en de daarbij horende organisatie nodig is. Het is duidelijk dat de politiemensen die bij de LE werken behoefte hebben aan voelbare verbeteringen op de korte termijn. De commissie heeft er derhalve voor gekozen om in een tussenadvies een aantal door haar waargenomen grondoorzaken scherp te benoemen. Ook heeft de commissie met het tussenadvies een aanzet willen geven voor een paradigm shift - een fundamenteel andere manier van kijken naar de LE - en het begin van de daarbij horende transitie. Een transitie naar een organisatorisch construct waarin landelijke taken meer in samenhang zijn geordend en waarmee de landelijke operationele diensten een herkenbare rol en onderscheidende identiteit krijgen; een transitie naar landelijke operationele diensten die beter dan nu zijn toegerust voor de omgang met data en informatie; een transitie naar een werkomgeving

waarin hardnekkige negatieve cultuurpatronen worden doorbroken; en een transitie naar leiding die beter is toegerust voor het aansturen van de landelijke politietaken en voor de zorg voor de mensen die met deze taken zijn belast.

De commissie heeft eerder aangegeven dat een transitie van de LE alleen mogelijk is als op verschillende niveaus maatregelen worden getroffen, namelijk op het niveau van het politiebestedel, op het niveau van het politiekorps als geheel en op het niveau van de LE. In het tussenadvies richtte de commissie zich primair op de LE en het politiekorps. De commissie constateert dat haar tussenadvies het beoogde effect heeft gehad en het begin is geweest voor een heroriëntatie op de opgaven van de landelijke operationele diensten en daarbij passende structuur- en cultuurveranderingen. De commissie heeft bemerkt dat de door haar geformuleerde transitieopgaven de afgelopen maanden intensief ter hand zijn genomen, vooral de opgaven die raken aan de taakverdeling binnen het korps en de erkenning van de afwijkende behoeften van de LE op het vlak van de organisatie, de sturing en de bedrijfsmatige ondersteuning. De politie heeft de transitie van de LE als een korpsbrede opgave omarmd: de problematiek bij de LE wordt niet langer als de verantwoordelijkheid van alleen deze eenheid gezien. De commissie acht het van belang dat het politiekorps verdergaat op deze ingeslagen weg.

De commissie hoopt dat het voorliggende eindadvies een omslagpunt markeert: het is in het belang van de mensen en de organisatie om niet langer terug te kijken, maar nu met vereende krachten een transitie in te zetten. De commissie is zich er terdege van bewust dat de transitie die zij in het voorliggende advies aanbeveelt een grote en ingrijpende opgave vormt. Die opgave kan alleen slagen als alle betrokkenen – het gehele politiekorps, de politievakbonden, de ondernemingsraden, de minister van Justitie en Veiligheid, en de gezagen – samen werken aan een beheerst transitieproces en bereid zijn in constructief

overleg obstakels weg te nemen. Gelet op de aard en de omvang van de opgave wil de commissie nadrukkelijk aandacht vragen voor de het betrekken van medewerkers bij het transitieproces: bij de vormgeving en uitvoering van de transitie is hun input van groot belang.

Zoals in het voorliggende advies nader zal worden toegelicht, komt de commissie in de kern tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van de transitie van de LE.

Vorm de LE om naar twee eenheden met een helder omlijnde rol en een onderscheidende identiteit.

De commissie adviseert de huidige LE-organisatie, met een té grote hoeveelheid té diverse taken in een knellende structuur, niet te handhaven. De commissie beveelt aan door middel van een herordening van de bestaande taken twee nieuwe, gelijkwaardige eenheden te vormen met elk een samenhangend takenpakket en een meer helder omlijnde rol en onderscheidende identiteit. Zo ontstaan eenheden die zich met meer focus kunnen richten op de uitvoering van hun specialistische taken en de doorontwikkeling van kennis, kunde en methodieken. Ook wordt zo verbetering mogelijk op het vlak van bestuurbaarheid, beheersbaarheid en bedrijfsmatige ondersteuning, en ontstaat ruimte voor de menselijke maat binnen de organisatie.

De commissie adviseert om een landelijke eenheid te vormen voor landelijke operaties en expertise. Deze eenheid werkt ten behoeve van het collectief – de regionale eenheden en de andere landelijke eenheid – en stelt het politiekorps in staat gecoördineerd eenheidsoverstijgend op te treden. De eenheid stelt daartoe hoogwaardige, schaarse kennis, kunde en materiaal ter beschikking van het politiekorps en levert landelijke coördinatiecapaciteit, op basis van een versterkte nationale informatievoorziening.

De commissie adviseert daarnaast de vorming van een separate landelijke eenheid die zich richt op de landelijke opsporing van zware vormen van criminaliteit, in het bijzonder georganiseerde, ondermijnende criminaliteit en terrorisme. De integrale Dienst Speciale Interventies zou deel uit moeten maken van deze eenheid. Het politiekorps krijgt daarmee een nationaal en internationaal herkenbare, geïntegreerde opsporingseenheid, die zich in nauwe samenwerking met de regionale eenheden kan toeleveren op de bestrijding van zware criminaliteit.

Voor beide eenheden geldt dat zij nauw zullen moeten samenwerken met elkaar, met de regionale eenheden en met (inter)nationale partners.

Laat de vorming van twee nieuwe eenheden samengaan met een verandering in de werkcultuur en het leiderschap.

Een ingreep in de organisatiestructuur is op zichzelf noodzakelijk, maar kan alleen in combinatie met gelijktijdige interventies in de werkcultuur en het leiderschap leiden tot voelbare verbeteringen op de werkvloer. Het is noodzakelijk dat er gerichte, goed ondersteunde interventies worden gedaan in de werkcultuur en de leiding van de LE/landelijke eenheden, waaronder de formulering van gewenst gedrag en het gezamenlijk uitdragen daarvan.

Het doorbreken van hardnekkige ongewenste patronen vergt tijd en voortdurende aandacht. Belangrijk is dat daarbij het gehele leiderschap van de twee landelijke eenheden wordt ingericht op basis van nieuwe profielen. Het is aan te bevelen om de ervaring, de competenties en het gedrag van leidinggevend en aan te laten sluiten op de taken van de betreffende organisatiedeel en de mensen die daar werken. Leidinggevend en hebben een belangrijke voorbeeldrol en zijn cruciaal voor de realisatie van een sociaal veilige werkomgeving.

Bouw eenheden die wendbaar zijn, data-gedreven werken en innovatie en vakontwikkeling stimuleren.

Voor beide eenheden geldt in de optiek van de commissie dat er voldoende flexibele organisatieconcepten zouden moeten worden gehanteerd om in te kunnen spelen op de snelheid waarmee veiligheidsvraagstukken zich ontwikkelen. Het vermogen om te gaan met grote hoeveelheden data en deze om te zetten naar operationeel bruikbare informatie is tevens randvoorwaardelijk. Om hierin te voorzien, maar ook om te zorgen dat beide eenheden functioneel goed verbonden blijven, beveelt de commissie aan een gemeenschappelijk data warehouse voor de landelijke eenheden in te richten, dat in een later stadium opgeschaald zou kunnen worden naar het gehele politiekorps.

Ook moet de omvorming naar twee nieuwe landelijke eenheden leiden tot meer focus op de ontwikkeling van het 'vak'. De commissie bepleit niet dat beide eenheden op dezelfde manier om moeten gaan met deze vereisten. De rol en identiteit van de twee eenheden zouden bepalend moeten zijn voor de behoeften op het vlak van wendbaarheid, data-gedreven werken en vakontwikkeling.

2.

Insteek van dit advies

De commissie wil toekomstgericht adviseren. Derhalve heeft zij in het voorliggende eindadvies en het reeds verschenen tussenadvies niet uitvoerig teruggeblikt op de toedracht van de (organisatorische) problematiek bij de LE. Wel heeft de commissie in haar tussenadvies een beknopte analyse gemaakt van de grondoorzaken van deze problematiek. Daarnaast heeft de commissie zich onder meer op basis van het onderzoek van Boin & De Graaf een beeld gevormd van de capaciteiten waarover een toekomstbestendige LE moet beschikken.

Het voorliggende advies bouwt voort op de analyse van grondoorzaken en visie op de capaciteiten van een toekomstbestendige LE uit het tussenadvies. Zoals aangekondigd in het tussenadvies, gaat de commissie in het voorliggende eindadvies nader in op de transitie van de LE. Tevens adviseert de commissie over de rol en positie van de LE, alsook de governance. Het voorliggende advies is primair gericht op de kaders en de randvoorwaarden voor de transitie van de LE. Daarbij geeft de commissie overwegingen mee, maar herhaalt zij de onderliggende analyse uit het tussenadvies niet. De commissie heeft ervoor gekozen om geen gedetailleerde maatregelen aan te bevelen, bijvoorbeeld maatregelen in specifieke teams. Dat past niet binnen de reikwijdte van de opdracht die aan de commissie is verstrekt. Bovendien vraagt de formulering van de exacte maatregelen om de professionele kennis en expertise van de politiemensen.

De commissie geeft adviezen op het niveau van het politiebestedel, het niveau van het politiekorps en het niveau van de eenhe(i)d(en). Gelet op de verhoudingen in het politiebestedel, is het in de ogen van de commissie passend dat de minister van Justitie en Veiligheid de kaders voor de transitie bepaalt, in afstemming met andere belanghebbenden, en de korpschef vervolgens vraagt een plan om te stellen om de transitie binnen vastgestelde

kaders nader vorm te geven, met alle daarvoor benodigde specialistische kennis van het werk en de mensen die daarmee zijn belast.

Na een herhaling van de kernpunten uit het tussenadvies in hoofdstuk 3, gaat de commissie in hoofdstukken 4 tot en met 9 in op de transitie van de LE op het vlak van de organisatie; de werking flexibiliteit en wendbaarheid; de werkcultuur; de leiding; de governance en de bedrijfsmatige ondersteuning. De adviezen bouwen deels voort op de transitieopgaven uit het tussenadvies, maar raken ditmaal ook aan het politiebestedel. In hoofdstuk 10 worden de aanbevelingen van de commissie per verantwoordelijkheidsniveau nog eens opgesomd. Tot slot doet de commissie in hoofdstuk 11 enkele aanbevelingen ten aanzien van de transitie.

3. Kernpunten uit het tussenadvies

In haar tussenadvies, dat als bijlage bij het voorliggende advies is gevoegd, constateerde de commissie dat de (organisatorische) problematiek bij de LE wordt veroorzaakt door een aantal grondoorzaken, die hieronder worden samengevat. Daarnaast stelde de commissie vast dat trends en ontwikkelingen op het vlak van ondermijnende criminaliteit, terrorisme, cybercrime en grootschalige openbare ordeverstoringen hoge eisen stellen aan het politiekorps en in het bijzonder vragen om de doorontwikkeling van de capaciteiten van de LE.

De commissie stelde dat een gebrek aan erkenning van de uniciteit, de diversiteit en taken van de organisatie van de LE de grondoorzaken voor de (organisatorische) problematiek vormen. De LE heeft een wezenlijk ander takenpakket dan de regionale eenheden, maar moet zich conformeren aan uniforme inrichtings-, sturings- en ondersteuningsprincipes. Daarnaast zorgt het zeer diverse en - in relatie tot de regionale eenheden - dynamische takenpakket van de LE ervoor dat de eenheid moeilijk bestuurbaar en beheersbaar is. De commissie voelt zich in deze analyse gesteund door de Inspectie Justitie en Veiligheid, die in een brief d.d. 25 mei jl. aan de minister van Justitie en Veiligheid schrijft dat zij het geschetste beeld herkent.²

2 Brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid aan de minister van Justitie en Veiligheid inzake overkoepelend beeld van tien jaar toezicht op de politieorganisatie, Kamerstukken II 2021-22, 29 628 nr. 1096.

De grondoorzaken leiden in de organisatie tot de volgende knelpunten.

Werking en sturing: onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden van verschillende delen van de LE (ook in relatie tot de regionale eenheden), met ondoelmatig handelen en stroeve samenwerking binnen en buiten het politiekorps tot gevolg.

Organisatiestructuur: grote diversiteit aan taken in organisatieonderdelen, zoals de onderbrenging van afgeschermd operaties en politiepaarden in de Dienst Specialistische Operaties; te grote teams met te weinig leidinggevenden gegeven het takenpakket van de LE (te grote span of control/care), bijvoorbeeld bij de afdeling Afgeschermd Operaties; organisatorische schotten die een negatieve impact hebben op de operationele slagkracht, in het bijzonder in de opsporing (scheiding tactiek, intelligence en expertise).

Bedrijfsvoering: het op standaardisering gerichte systeem van bedrijfsvoering van het politiekorps laat onvoldoende ruimte voor passende bedrijfsmatige ondersteuning van de LE, denk bijvoorbeeld aan passende ICT voor de specialistische taken van de LE.

Interne besturing politiekorps: de gelaagde en gefragmenteerde besturing raakt de LE in het bijzonder en bemoeilijkt passende aandacht voor de afwijkende behoeftes van de LE.

De commissie constateerde voorts dat naast organisatorische problematiek de werk- en leiderschaps-cultuur nadrukkelijk aandacht vraagt. In combinatie met organisatorische problematiek hebben negatieve elementen uit de werk- en leiderschapscultuur op plekken gezorgd voor een gevoelde sociaal onveilige werkomgeving.

Evenals in het voorliggende advies, benadrukte de commissie in het tussenadvies dat de problematiek bij de LE niet in isolatie moet worden geadresseerd, maar dat rekening moet worden gehouden met de eisen die veiligheidsdreigingen aan het politiekorps stellen. De LE moet niet alleen een transitie doormaken omdat er interne problematiek bestaat, maar zich ook doorontwikkelen omdat de buitenwereld verandert en andere eisen stelt aan het landelijke politiewerk.

De commissie stelde dat een transitie naar een toekomstbestendige LE moet worden ingezet, waarbij de bestaande problematiek wordt aangepakt en het politiekorps wordt toegerust voor de toekomst. Om zich een beeld te vormen van de capaciteiten die nodig zijn om toekomstbestendig te blijven, heeft de commissie zich onder meer gebaseerd op een op haar verzoek uitgevoerd onderzoek van Boin & De Graaf. In het tussenadvies stelde de commissie dat de volgende capaciteiten in ieder geval van groot belang zijn:

Data- en informatievergaring, kennisdeling, analysecapaciteit: de operatie moet nog meer dan nu data-gedreven zijn; er is ruimte nodig voor denkkracht en het halen van kennis van buiten de politieorganisatie; analysecapaciteit is essentieel.

Experimenteren en innoveren: het is van belang om de operatie snel te kunnen laten aanpassen op ontwikkelingen van dreigingen.

Passende werkcultuur en leiderschap: het werk van de LE en de huidige tijd vragen om andere leiderschapscompetenties en werkvormen dan nu nog de norm zijn.

4. Naar twee landelijke eenheden

4.1. Noodzaak van omvorming naar twee eenheden

De commissie adviseert de omvorming van de huidige LE naar twee separate, gelijkwaardige landelijke eenheden door herordening van de bestaande landelijke taken. De commissie is niet lichtzinnig tot dit advies gekomen. Zij is zich ervan bewust dat een omvorming naar twee eenheden een zeer forse ingreep betekent en –belangrijker – dat een omvormingsproces kan leiden tot gevoelens van onzekerheid bij het personeel. In de vormgeving en uitvoering van de transitie naar twee eenheden zal derhalve geruime aandacht moeten zijn voor inspraak van de werkvloer. De commissie is er echter van overtuigd dat een omvorming noodzakelijk is om de operationele slagkracht van het politiekorps te vergroten en het personeelswelzijn, de menselijke maat en de professionele ruimte ten goede zal komen.

Aan het advies tot omvorming naar twee eenheden liggen enkele kernoverwegingen ten grondslag. Het is de optelsom van deze overwegingen die de commissie tot de conclusie heeft geleid dat de voortzetting van het huidige organisatorische construct niet wenselijk is.

De ontwikkelingen van veiligheidsdreigingen vragen om landelijke eenheden met focus.

Maatschappelijke en criminogene ontwikkelingen stellen het politiekorps voor grote uitdagingen, zoals onder meer blijkt uit het onderzoek naar de trends en ontwikkelingen op het vlak van georganiseerde criminaliteit, cybercrime, terrorisme en openbare ordeverstoringen van Boin & De Graaf. Voor alle

vier domeinen geldt dat problemen zich in steeds complexere vormen van wijk tot web tot wereld manifesteren, met een toenemende nadruk op de laatste twee. Dit vergt een doorontwikkeling van de politie op landelijk niveau. Daarbij gaat het om kennis, kunde en methoden, maar ook om het versterken van coördinatiemechanismen en het inrichten van een nationale informatievoorziening ten behoeve van het hele politiekorps.

Het huidige organisatorische construct van de LE wordt gekenmerkt door een grote diversiteit en veelheid aan taken en rollen, die een voortdurende ambivalentie van organisatorische prioriteiten en perspectieven met zich meebrengt. Daardoor kan de noodzakelijke doorontwikkeling onvoldoende krachtig en snel worden ingezet. De commissie is van mening dat het noodzakelijk is de LE om te vormen naar twee eenheden met een samenhangend takenpakket, een meer helder omliggende rol en een onderscheidende identiteit. Deze eenheden moeten zich met de noodzakelijke focus kunnen richten op de doorontwikkeling van de kennis, kunde en methoden die nodig zijn voor een effectieve taakuitoefening.

Een ander organisatorisch construct is nodig voor het aanpakken van grondoorzaken van de organisatorische problematiek.

De huidige organisatievorm van één landelijke eenheid voor alle landelijke taken biedt onvoldoende mogelijkheden om grondoorzaken van de organisatorische problematiek, zoals toegelicht in het tussenadvies, duurzaam weg te nemen. Het werk en de daarmee belaste politiemensen hebben zich moeten schikken naar de uniformiteit van het politiekorps, die niet past bij de overwegend specialistische taken die landelijk zijn belegd. Daarnaast zijn er te veel en te uiteenlopende taken in een eenheid ondergebracht, waardoor de beheersbaarheid en de bestuurbaarheid onder druk

is komen te staan en het niet mogelijk is gebleken om passende bedrijfsmatige ondersteuning in te richten. Er is een structurele ingreep nodig om dit te veranderen.

De omvorming van de LE naar twee eenheden met een samenhangend takenpakket en een onderscheidende identiteit verhoogt de bestuurbaarheid en beheersbaarheid van de eenheden. De leiding en de professionals komen beter in positie en de inrichting en de sturing en bedrijfsmatige ondersteuning kunnen beter passend worden gemaakt voor de taken die belegd zijn bij de eenheden. Zo kan binnen de eenheden gericht worden gewerkt aan het wegnemen van de organisatorische problematiek, alsook aan de hierboven toegelichte doorontwikkeling van kennis, kunde en methoden.

Een structuurwijzing helpt om een culturomslag in te leiden.

De omvorming naar twee landelijke eenheden lost – zoals alle structuuringrepen – cultuurproblemen niet op, maar draagt daar in dit geval naar mening van de commissie wel aan bij. Enerzijds omdat de cultuurproblematiek bij de LE samenhangt met de organisatorische problematiek. Taakonduidelijkheid van de verschillende organisatieonderdelen, een grote geografische spreiding, te grote werkverbanden (span of control/care) en leidinggevend met onvoldoende passende specialistische kennis hebben geleid tot verminderde aandacht voor het personeelswelzijn en de menselijke maat. Anderzijds omdat een fundamentele ingreep in de structuur zorgt voor een trendbreuk die aangegrepen kan worden om een culturomslag te forceren. Als er voor iedereen iets verandert, ontstaat de uitgelezen kans relaties en gewoontes opnieuw te bezien, gewenst en ongewenst gedrag te formuleren en een nieuwe start te maken.

4.2. Overwegingen ten aanzien van de taken

Aan de gedachtenvorming van de commissie over de toedeling van taken aan de twee separate eenheden liggen enkele overwegingen ten grondslag.

Het onderscheid tussen eigenstandige en ondersteunende taken leidt niet tot een werkbare ordening; werkprocessen en werksoorten bieden meer houvast.

In het tussenadvies heeft de commissie de LE verzocht een inventarisatie te maken van eigenstandige en ondersteunende taken. De commissie constateert dat dit onderscheid functioneel is, maar niet in isolatie kan worden gebruikt als ordenend principe. In verschillende processen, in het bijzonder het opsporingsproces, zijn eigenstandige en ondersteunende taken sterk met elkaar verweven zonder dat dit problemen oplevert. Een organisatorische scheiding van deze taken is dan ook niet nodig. Voor een betekenisvolle ordening van taken heeft de commissie zich derhalve primair gericht op hun relatie tot (hoofd)werkprocessen en werksoorten. Het voordeel hiervan is ook dat dit een voor de politie betekenisvolle indeling is die een samenhangend takenpakket oplevert. Dat is vervolgens de basis voor een duidelijke identiteit en rol voor ieder van de twee landelijke eenheden.

Het op landelijk niveau blijven organiseren van de taken die nu bij de LE zijn belegd heeft meerwaarde.

Uit de input die de commissie heeft ontvangen, blijkt dat alle onderdelen van het politiekorps - dus ook de regionale eenheden - een meerwaarde zien in het op landelijk niveau (blijven) organiseren van de nu landelijk belegde taken, mits binnen een organisatie die beter bestuurbaar en beheersbaar is en beter

samenwerkt met de regionale eenheden. Er is binnen de politie consensus dat het onderbrengen van taken van de huidige landelijke eenheid bij de regionale eenheden onwenselijk is. Dat geldt ook voor taken waarvan het voorstelbaar zou zijn dat deze naar regionale eenheden overgebracht kunnen worden, zoals de Levende Have (paarden en specialistische dieren) en delen van de Dienst Infrastructuur. De commissie deelt deze positie en beschouwt het als positief dat de politie breed erkent dat het landelijk organiseren van de huidige landelijk belegde taken voordelen heeft op het vlak van effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en continuïteit. Dit onderstreept de eigen rol en positie van de landelijke onderdelen.

Een meer samenhangende ordening kan grotendeels worden bereikt door een herordening van organieke delen.

De commissie constateerde in haar tussenadvies al dat het personeel in veel delen van de LE goede resultaten behalen, maar dat onder meer knelpunten in de organisatie-inrichting de volledige benutting van de potentie in de weg staan. De commissie denkt dat de twee separate eenheden grotendeels kunnen worden gevormd door integrale organieke delen (in de regel: diensten, afdelingen) van de huidige LE op een andere wijze te ordenen.

Daarnaast heeft de commissie een aantal relevante ontwikkelingen in de taakuitvoering betrokken bij het bepalen van de contouren van de beide eenheden:

Technologie verandert het informatie- en afwegingsproces en daarmee de organisatie.

Moderne technologie biedt de mogelijkheid om de stap te zetten van ‘platte’ informatieopslag in separate systemen die alleen door een selecte groep gebruikers is te ontsluiten naar data-opslag in een data warehouse, waardoor – binnen geldende wet- en regelgeving – iedereen deze

data functioneel kan ontsluiten en gebruiken. Zo kan data als de ruggengraat van de operationele landelijke onderdelen worden gepositioneerd en kan de intelligence-functie in beide eenheden worden gericht op het omzetten van data naar voor de operatie bruikbare producten. Dit betekent dat de informatie-organisatie naar mening van de commissie in de operationele werkprocessen zou moeten worden ingebed, waardoor meer dan voorheen de mogelijkheid ontstaat om real time relevante informatie te ontsluiten.

Behoefte aan coördinatie en nationale informatievoorziening.

Binnen het politiekorps is er gezien de ontwikkelingen in de maatschappij en de veiligheidsvraagstukken behoefte aan een verrijkte nationale informatievoorziening: bruikbare eenheidsoverstijgende informatieproducten als basis voor beleid en coördinatie van operationele processen. Deze voorziening is veel beter dan voorheen te organiseren dankzij de ontwikkeling die de informatie-organisatie heeft doorgemaakt in de regionale eenheden en de technologische mogelijkheden.

Bewaken en Beveiligen: van neventaak naar kerntaak

Het bewaken en beveiligen van mensen en objecten is een taak die onder invloed van toenemende maatschappelijke polarisatie, dreigingen vanuit criminele machtsstructuren en terroristische netwerken een razendsnelle ontwikkeling heeft doorgemaakt. De politie heeft noodgedwongen een snelle kwalitatieve en kwantitatieve intensivering vanuit de bestaande organisatiestructuren in regionale eenheden en de LE ingezet maar de grenzen hiervan zijn bereikt. Het stelsel is momenteel in ontwikkeling, waarbij gekeken wordt naar een organisatorische voorziening die zowel in capaciteit,

kennis en kunde voorziet onder eenduidige aansturing. Binnen het geldende stelsel voor bewaken en beveiligen moet dit onderdeel een zwaarder segment afdekken maar ook voor het gehele stelsel voorzien in beleid- en vakontwikkeling.

4.3 **Contouren van de twee eenheden**

Het voorliggende advies bevat geen gedetailleerde blauwdruk voor de twee nieuwe landelijke eenheden. De commissie acht het passend zich te beperken tot contouren, waarbinnen de inrichting van de nieuwe eenheden kan worden uitgewerkt. De commissie wijst er daarbij op dat een theoretisch 'perfecte' inrichting van deze eenheden niet bestaat. De organisatie van landelijke taken – die qua aard en omvang divers en ongelijkvormig zijn – brengt onvermijdelijke complexiteit met zich mee. Er is bijvoorbeeld geen indeling denkbaar waarin zogenoemde eigenstandige en ondersteunende taken of alle organisatiedelen met raakvlakken met de opsporingen in één eenheid kunnen worden ondergebracht zonder dat er concessies op ander vlakken moeten worden gedaan. In dat opzicht is er dus ook geen sprake van een eendimensionale benadering; alle bovenstaande overwegingen en ontwikkelingen zijn betrokken bij het bepalen van de contouren.

De commissie is ervan overtuigd dat de vorming van twee eenheden met onderstaande contouren nodig en uitvoerbaar is. Maar zij beveelt deze structuurwijziging aan in combinatie met een gelijktijdige interventie in de werkcultuur en het leiderschap, de flexibilisering van de organisatie, de invoering van data-gedreven werken, meer focus op innovatie en ontwikkeling en beter passende bedrijfsmatige ondersteuning.

De commissie sluit niet uit dat op termijn blijkt dat een omvorming naar twee eenheden niet volstaat, bijvoorbeeld in het licht van de momenteel lopende discussie op het vlak van het stelsel bewaken en beveiligen. Het is denkbaar dat een onderdeel van de landelijke eenheden in de toekomst een dermate eigen rol en identiteit heeft ontwikkeld dat een aparte organisatorische entiteit verstandig blijkt. Door de

paradigm shift die nu is gemaakt ten aanzien van landelijke taken is daarvoor in de toekomst ruimte. De commissie waarschuwt er wel voor de balans binnen het politiekorps en het bestel te blijven bewaken. Bij de vorming van de Nationale Politie werden onder grote druk te veel verandering in te korte tijd doorgevoerd en dit leidde tot forse problemen. Een herhaling van die situatie moet voorkomen worden.

De commissie heeft ervoor gekozen geen mogelijke namen van de twee eenheden voor te stellen. De namen van de eenheden moeten goed aansluiten bij de takenpakketten en draagvlak hebben bij het personeel. De commissie is derhalve van mening dat de naamgeving in nauw overleg met medewerkers zal moeten plaatsvinden.

Dat gezegd hebbende, komt de commissie tot de volgende contouren:

Een eenheid voor landelijke operaties en expertise

De eenheid landelijke operaties en expertise zou een hub moeten zijn voor hoogwaardige, schaarse kennis, kunde en materiaal. De kernidentiteit van deze eenheid is het uitvoeren van taken ten behoeve van het collectief van het politiekorps: de eenheid werkt ten dienste van de regionale eenheden en de andere landelijke eenheid. De eenheid stelt het politiekorps in staat gecoördineerd eenheidsoverstijgend op te treden, wat de slagkracht van het politiekorps ten goede komt.

De voorzieningen voor landelijke operationele coördinatie die zijn ontwikkeld binnen de huidige LE zouden naar het oordeel van de commissie verder moeten worden versterkt en beter gepositioneerd moeten worden. Het gaat hierbij in ieder geval om de capaciteiten die nu zijn belegd bij de Dienst Landelijk Operationeel Centrum.

Daarnaast is de commissie van mening dat in de eenheid voor landelijke operaties en expertise een nationale informatievoorziening moet worden ingericht. De nationale informatievoorziening zou het fundament moeten vormen voor de coördinatietaak van de eenheid en tevens moeten voorzien in beleidsmatige informatieproducten (fenomeenbeelden, dreigingsbeelden). De commissie is tevens van mening dat de ondersteuning voor data-gedreven werken (een zogenoemde 'bouwplaats') vanuit de eenheid voor landelijke operaties en expertise geleverd zou moeten worden en dat de internationale rechtshulp ten behoeve van het hele korps (dus niet de rechtshulp ten behoeve van de landelijke opsporing) hier onder zou moeten worden gebracht. Dit alles vraagt om een omvorming van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie, die in de huidige vorm niet kan blijven bestaan. Naast de hiervoor genoemde ontwikkelingen, acht de commissie het van belang dat de intelligencefunctie voor de operatie (zoals opsporing, bewaken en beveiligen, interventie) ingebed worden in de operationele processen.

De expertise die geborgd zou moeten worden in deze eenheid beslaat een breed spectrum. Het kan gaan om zeer specifieke kennis of kunde ten behoeve van het politiekorps die relevant is voor een klein deel van een werkproces (zoals technische expertise), maar het kan ook gaan om het gehele proces in één specifiek domein. Voor alle vormen van expertise in deze eenheid geldt dat organiseren op regionaal niveau niet efficiënt en effectief is en onvoldoende waarborgen voor kwaliteit en vakontwikkeling biedt. Bij de verschillende vormen van expertise denkt de commissie in ieder geval aan: de integrale handhavings- en opsporingstaak op de infrastructuur (belegd bij de Dienst Infrastructuur), de landelijke capaciteiten voor bewaken en beveiligen, inclusief het opsporen van dreigingen

(belegd bij de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging), operationele specialismes zoals de Levende Have en luchtsteun, alsook platforms voor multidisciplinaire samenwerking, zoals het Landelijk Meldkamersysteem.

Aangezien de eenheid voor landelijke operaties en expertise werkt ten behoeve van het gehele politiekorps en een sleutelrol speelt bij het bundelen van operationele slagkracht, draagt de politiechef van deze eenheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor het realiseren van nauwe, doorlopende samenwerking met de regionale eenheden en de andere landelijke eenheid.

Een eenheid voor landelijke opsporing

De eenheid voor landelijke opsporing zou in de optiek van de commissie moeten worden belast met de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit en terrorisme met een eenheidsoverstijgend en/of internationaal karakter. Het gaat hier in het bijzonder om de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden, terroristische netwerken en ernstige, nieuwe vormen van cybercriminaliteit. De eenheid zou zich dus op bepaalde zware fenomenen moeten richten, altijd in nauwe samenwerking met de regionale eenheden. Daarnaast zou deze eenheid een duidelijk herkenbaar aanspreekpunt moeten zijn voor (inter)nationale opsporingspartners, waaronder de Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (NSOC).

Om te komen tot een slagvaardige, geïntegreerde opsporingseenheid moeten intelligence, tactiek en expertise, zoals op dit moment nog ondergebracht bij de Dienst Landelijke Recherche en delen van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie en de Dienst Specialistische Operaties, bij elkaar worden georganiseerd en zullen werkprocessen geïntegreerd vorm moeten worden gegeven. Ten opzichte

van de inrichting van de huidige LE betekent dit een verandering; de voor de opsporing relevante elementen van de informatie-organisatie en de specialistische ondersteuning worden idealiter niet meer los van de tactische capaciteit georganiseerd. Daarbij acht de commissie het wenselijk dat alle landelijke heimelijke politietaken in een organisatieonderdeel worden ondergebracht in de eenheid voor landelijke opsporing.

Verder is de commissie van mening dat de integrale Dienst Speciale Interventies in de eenheid voor landelijke opsporing zou moeten worden geplaatst. Bij inzetten van de Dienst Speciale Interventies in het hoogste segment – denk aan (dreiging van) grof geweld en terrorisme – is een nauwe aansluiting op het opsporingsproces van groot belang. Verder is plaatsing van de Dienst Specialistische Opsporing in de eenheid voor landelijke opsporing in lijn met de leidende principes voor het stelsel van speciale eenheden, waaronder nauwe verwevenheid met opsporingsdiensten, inlichtingendiensten en specialistische diensten, zoals geformuleerd in het advies dat de basis vormde voor de oprichting, inrichting en positionering van de Dienst Speciale Interventies.³

De commissie beveelt aan dat de politiechef van deze landelijke eenheid een landelijk coördinerende rol speelt om te komen tot een betere afstemming van de aanpak van georganiseerde criminaliteit en terrorisme door het gehele korps. De aanpak van wijk, web tot wereld moet meer gestalte krijgen in samenwerking met de regionale eenheden. Uiteraard betekent een coördinerende rol niet dat de politiechef besluiten kan nemen over de taakuitvoering; dit is aan het bevoegd gezag.

4.4. **Organisatie van de leiding en verhouding lijn- en beleidsverantwoordelijkheid**

Ten aanzien van beide landelijke eenheden wil de commissie separaat aandacht besteden aan de organisatie van de leiding en de verhouding van lijn- en beleidsverantwoordelijkheid.

Geef beide nieuwe landelijke eenheden een zwaardere topstructuur.

De landelijke operationele diensten zijn belast met taken met specialistische en/of hoogwaardige taken, die dikwijls een hoog afbreukrisico hebben. De leiding van de diensten van de LE is nu belegd bij diensthoofden die naar het oordeel van de commissie te laag zijn ingeschaald gezien hun verantwoordelijkheden. Zij hebben nu ook geen zitting in de eenheidsleiding van de LE.

De commissie adviseert de topstructuur van de (omgevormde) landelijke eenheden te verzwaren. Het is in de optiek van de commissie wenselijk dat de diensthoofden deel uitmaken van de eenheidsleiding, zodat er een meer directe verbinding ontstaat met de operatie. Bij de landelijke eenheid voor landelijke operaties en expertise zorgt dit ervoor dat de verschillende expertises goed vertegenwoordigd zijn op het hoogste sturingsniveau binnen de eenheid. Bij de landelijke eenheid voor opsporing draagt een dergelijk model bij aan integrale sturing op het landelijke opsporingsproces. Naar het oordeel van de commissie ligt het daarnaast in de rede dat deze wijziging in de topstructuur van de eenheden samengaat met een niveauverhoging van de diensthoofden. Hierbij tekent de commissie aan dat het denkbaar is dat niet alle zittende

leidinggevend aan de kwaliteitsvereisten van een hoger ingeschaalde functie zullen kunnen voldoen en/of een dergelijke functie ambiëren.

Beperk de invloed van portefeuillehouders op de doorontwikkeling van de landelijke eenheden en voorkom zijsturing

De commissie is ervan doordrongen dat de politie behoefte heeft aan beleidsontwikkeling voor het gehele politiekorps, waarmee portefeuillehouders – politiechefs van de verschillende eenheden – nu naast hun lijnverantwoordelijkheid zijn belast. Zij heeft echter twijfels bij de effectiviteit van het portefeuillemodel in de huidige vorm, in relatie tot de twee nieuw te vormen landelijke eenheden. De twee eenheden moeten zich snel kunnen door ontwikkelen en zijn zeker tijdens de vorming gebaat bij een zo beperkt mogelijke sturing van buitenaf en/of zijsturing. Daarbij betreft de commissie ook dat het karakter van het portefeuillehouderschap veelal gericht is op een beleidsontwikkeling voor alle eenheden en dus logischerwijs steunt op een bepaalde mate van consensus en draagvlak, terwijl de beide nieuw te vormen landelijke eenheden in meerdere opzichten een unieke taak hebben en zich snel moeten ontwikkelen. Dat doen zij ten dienste van het gehele korps maar niet met de bedoeling en in het tempo van de regionale eenheden.

5. Vereisten voor de werking, flexibiliteit en wendbaarheid van toekomstbestendige landelijke eenheden

5.1. Data-gedreven werken

Binnen het politiekorps, en ook door de LE, wordt informatie nu vaak nog traditioneel verzameld, opgeslagen en geanalyseerd in separate systemen die zijn gerelateerd aan specifieke politietaken. Om operationeel in actie te komen moeten vaak meerdere systemen handmatig worden geraadpleegd en moeten grote hoeveelheden informatie letterlijk door mensen worden gelezen en 'opgewerkt' tot bruikbare producten. Gelet op de huidige technologische mogelijkheden is deze werkwijze achterhaald en houdt deze bovendien geen gelijke tred met de ontwikkeling die de criminaliteit en andere dreigingen doormaken.

Binnen de LE is door de Dienst Landelijke Recherche al een goed begin gemaakt met een fundamenteel andere benadering door de bouw van een data warehouse en het toepassen van data science binnen het Team High Tech Crime. Hierbij wordt data afkomstig uit vele bronnen en bronsystemen opgeslagen op één plek, functioneel toegankelijk gemaakt voor iedereen die werkt aan een zaak en ingezet ten behoeve van een veelheid aan interventies. Hierdoor zijn grote successen geboekt bij het ontsleutelen en duiden van encrypted communicatie (bijvoorbeeld encrochat) die weer hebben geleid tot de aanhouding van zware criminelen.

Naar het oordeel van de commissie vraagt een toekomstbestendige aanpak van veiligheidsdreigingen om data-gedreven werken. Voor de aanpak van zware, georganiseerde criminaliteit en terrorisme geldt inmiddels al dat vrijwel geen enkel onderzoek nog kan worden gedaan zonder de inzet van data warehousing en data science, omdat de (potentiële) daders gebruik maken van alle mogelijkheden van technologie. Voor coördinatie en hoogwaardige expertise is duidelijk dat data-gedreven werken bij uitstek een grote toegevoegde waarde heeft. Zo kan met data analytics bij voorziene en onvoorziene operationele uitdagingen zeer snel een grote hoeveelheid data vanuit allerlei bronnen worden omgezet in een real time informatiebeeld op basis waarvan de operatie van het gehele korps kan worden gecoördineerd. Hiermee ligt een kans de heterdaadkracht van de gehele politie te verhogen, maar kan ook de effectiviteit van bewaken en beveiligen toenemen. Tevens wordt door deze werkwijze de grip op data binnen de politie verhoogd, wat de rechtsstatelijke inzet van middelen over de gehele linie ten goede zal komen.

De commissie beveelt aan om deze data-gedreven manier van werken – die veel verder strekt dan enkel de inzet van moderne technologie maar wel gebaseerd is op technologie - snel en breed uit te rollen binnen de beide nieuw te vormen landelijke eenheden en deze werkwijze dus niet alleen voor een deel van de opsporing toe te passen. Dat kan door voort te bouwen op het werk van de Dienst Landelijke Recherche: er hoeft niet iets volledig nieuws ontwikkeld te worden. Door data-gedreven werken de basis te laten zijn van de twee nieuwe eenheden wordt niet alleen de effectiviteit en efficiëntie van beide organisaties vergroot, maar blijft ook de noodzakelijke samenhang tussen de activiteiten van de beide eenheden gegarandeerd, omdat zij werken vanuit een zelfde fundament.

De commissie ziet de volgende randvoorwaarden voor data-gedreven werken in de beide toekomstige eenheden.

Één datawarehouse. Geen aparte data warehouses voor aparte diensten. Parallele, concurrerende processen op dit vlak moeten worden voorkomen. Het ligt voor de hand voort te bouwen op het al ontwikkelde data warehouse bij de huidige Dienst Landelijke Recherche en deze bruikbaar te maken voor beide landelijke eenheden en – in een later stadium – voor het hele politiekorps. Met de creatie van één datawarehouse, ontstaat onder meer grotere grip de verzamelde data en de rechtmatige inzet van politiebevoegdheden.

De toepassing van het vastgestelde bedrijfsprocesmodel in beide eenheden in combinatie met technische harmonisatie (één standaard voor de opslag van data).

Het vervangen van het huidige rol-gebaseerde model van autorisatie door de implementatie van een **dynamisch autorisatiemodel** dat functioneel toegang geeft tot data.

Een **deskundige governance op data-gedreven werken** met doorzettingsmacht over de beide te vormen eenheden.

Het betrekken van data-gedreven (samen)werken in de nieuw op te stellen **leiderschapsprofielen met een grotere nadruk op intern en extern samenwerken.**

De vertaling van data-gedreven werken in de **personeelsplanning** voor de beide eenheden.

Het met prioriteit realiseren van **onderhoud en/of de vervanging** van een aantal kritische systemen die nodig zijn voor data-gedreven werken.

De aanschaf en implementatie van nieuwe systemen moet verenigbaar zijn met deze werkwijze, alleen bij hoge uitzondering zou afwijking van deze regelen mogelijk moeten zijn.

Omdat vanaf de start gewerkt wordt conform het voor de gehele politie geldende bedrijfsprocesmodel kunnen ook de regionale eenheden aansluiten bij deze ontwikkeling en het data-gedreven werken uitrollen in hun eigen operatie. De intensivering van data-gedreven werken binnen de twee landelijke eenheden zou zo de aanjager kunnen zijn voor een transitie binnen het hele korps.

5.2. Samenwerken en stelselvorming

De twee nieuwe eenheden zouden ieder een eigen rol en identiteit binnen het politiekorps moeten hebben. Voor beide eenheden geldt dat zij op basis hiervan - meer dan nu het geval is in de huidige LE - gericht moeten zijn op samenwerking binnen en buiten het politiekorps. Een meer helder omliggende rol en identiteit draagt ook bij aan de herkenbaarheid en benaderbaarheid van de eenheden door partners. Bij de vorming van de twee eenheden zal er gerichte aandacht voor moeten zijn voor samenwerking in de vestiging van een nieuwe werkcultuur en het leiderschap.

Om te kunnen samenwerken binnen en buiten het korps is ook meer duidelijkheid nodig over de positie ten opzichte van de regionale eenheden en de reikwijdte van de coördinatie die belegd worden binnen de twee landelijke eenheden. De commissie is van mening dat een doorontwikkeling van het zogenoemd 'stelsel'-concept⁴, zoals dat er nu al is voor de Dienst Speciale Interventies, waarbij formele regelingen het fundament zijn voor

4 Daarmee wordt bedoeld: vastgelegde afspraken over samenwerkingsverbanden, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

operationele samenwerking en coördinatie binnen en buiten de politie, een goede basis hiervoor kan vormen. Door op deze wijze kaders te stellen wordt het vormgeven van samenwerking en coördinatie ten behoeve van het hele korps versneld en minder vrijblijvend. Daarbij tekent de commissie aan dat stelselvorming en de uitoefening van coördinatie niet alleen afhangt van formele regelingen, maar ook een cultuurcomponent kent: de coördinatierol moet met een samenwerkingsgerichte houding worden uitgeoefend.

5.3. Flexibiliteit en wendbaarheid

In het tussenadvies signaleerde de commissie al dat de context van het landelijke politiewerk bijzonder is en een grote dynamiek kent. Delen van de nieuwe eenheden moeten zich organisatorisch snel kunnen aanpassen als het werk daarom vraagt, denk bijvoorbeeld aan aanpassingen om de organisatie goed in staat te houden te reageren op ontwikkelingen in het cyberdomein. De starheid van regels en procedures die nu de gehele organisatie van het politiekorps in hun greep houden en die deze noodzakelijk flexibiliteit hindert, moet voor de landelijke eenheden met voorrang worden geadresseerd. Terwijl een crimineel netwerk zich na aanhouding van een kopstuk letterlijk binnen een paar dagen transformeert, vergt de aanpassing van de inrichting van een team van de huidige Landelijke Recherche een langdurig proces. Dat moet anders.

De commissie acht het wenselijk dat het politiekorps, de minister van Justitie en Veiligheid samen met de ondernemingsraden en politievakbonden, respectievelijk de gesprekspartners voor de organisatie-inrichting en de arbeidsvoorwaarden, bezien hoe er stapsgewijs en met de juiste spelregels meer flexibiliteit ten aanzien van organisatiewijzigingen mogelijk kan worden gemaakt.

De commissie is zich ervan bewust dat in het verleden het verhogen van de flexibiliteit soms ongewenste neveneffecten had, omdat hiermee onprofessioneel werd omgesprongen. Zaken als de rechten van medewerkers, maar ook de betaalbaarheid, kwamen onder druk te staan. Flexibiliteit zal derhalve altijd hand in hand moeten gaan met passende verantwoording, alsook toezicht.

De commissie ziet twee voorstelbare lijnen waarlangs flexibiliteit zich kan ontwikkelen. De eerste is de mogelijkheid om in een organisatiedeel in pilotvorm op basis van budget (in plaats van vastgestelde formatie) flexibele teams te vormen waarbij het ook mogelijk moet zijn om snel tijdelijk personeel van buiten de organisatie in zo'n team op te nemen. Dit geeft wendbaarheid in de operatie op korte termijn. De tweede lijn is het vanaf de start van de twee eenheden hanteren van de principes van organisatieaanpassing die nu binnen Politie in Beweging worden ontwikkeld. Op termijn zou moeten worden gezien of het mogelijk is organisatieonderdelen binnen de twee nieuwe eenheden alleen in zoverre een vaststaande formatie te geven als het werk of het organisatieperspectief daarom vragen.

Voor beide vormen van flexibiliteit geldt dat ze gecontroleerd moeten worden (door)ontwikkeld. Deskundige ondersteuning, medewerkersparticipatie en het juiste leiderschap zijn belangrijke elementen maar zeker ook de bereidheid om verantwoording af te leggen binnen en buiten de politie.

6.

Werkcultuur

De commissie is zich ervan bewust een ingreep in de organisatiestructuur op zichzelf niet toereikend zal zijn om de landelijke eenheden toekomstbestendig te maken, de sociale veiligheid te verbeteren en te breken met hardnekkige cultuurproblemen uit het verleden. Het is daarom van groot belang dat het huidige momentum niet alleen wordt aangegrepen om de organisatie om te vormen, maar zeker ook om een cultuuromslag te bewerkstelligen, gericht op meer aandacht voor het personeelswelzijn, meer ruimte voor de menselijke maat en meer aandacht voor de ontwikkeling van het 'vak'.

In het tussenadvies heeft de commissie aandacht besteed aan de werkcultuur bij de LE en de – op verschillende plekken – gevoelde sociaal onveilige werkomgeving. Zoals eerder aangegeven in het voorliggende advies, kunnen problemen in de werkcultuur niet volledig los worden gezien van systemische knelpunten in de LE-organisatie. De specialistische aard van het werk en de diversiteit van taken hebben ertoe geleid dat er op plekken zogenoemde 'eilandjes' en 'koninkrijkjes' zijn ontstaan. Ook hebben geografische spreiding en omvangrijke teamverbanden (grote span of control en span of care) geleid tot een te grote afstand van leidinggevenden tot het inhoudelijke werk en de mens die daarmee is belast, met negatieve gevolgen voor de werksfeer en de menselijke maat. De commissie wil benadrukken dat de ontstane knelpunten in de werkcultuur dus niet alleen kunnen worden gezien als het resultaat van het handelen van individuen, maar ook samenhangen met systemen en structuren die in de loop van de jaren zijn ontstaan of niet zijn aangepast. Niet zelden hebben medewerkers en leidinggevenden er binnen de bestaande beperkingen het beste van proberen te maken. Echter, zonder fundamentele aanpassingen zullen dezelfde problemen steeds weer terugkomen, met grote gevolgen voor de mens en de organisatie.

De commissie constateert dat cultuurproblemen zich niet overal in de organisatie in dezelfde mate voordoen, maar dat er niettemin een brede cultuuromslag nodig is. Daarbij vragen de Dienst Landelijke Informatieorganisatie en de Dienst Specialistische Operaties bijzondere aandacht, ondanks dat er in de afgelopen maanden al goede stappen gezet zijn. De weerbarstigheid van cultuurverandering en erfenissen uit het verleden, waaronder leidinggevenden zonder draagvlak op de werkvloer, laten zien dat een verandering van de werkcultuur meer aandacht zal moeten krijgen dan nu het geval is. Daarbij acht de commissie het van groot belang dat de werkvloer nauw wordt betrokken bij de vormgeving en uitvoering van de cultuuromslag. Veranderingen die te veel top down worden doorgevoerd, zullen niet het gewenste effect hebben. Bovendien past een dergelijke aanpak niet bij de werkcultuur die de landelijke eenheden naar mening van de commissie zouden moeten ambiëren.

De commissie wijst erop dat het in de praktijk niet werkt om mensen te laten veranderen door alleen met ze te praten over verandering of ze in een nieuw organisatieonderdeel te plaatsen. Het is noodzakelijk dat leidinggevenden en medewerkers gezamenlijk wenselijk en onwenselijk gedrag formuleren en dat daarop vervolgens consistent en consequent wordt ingegrepen. Deze aanpak vraagt om toewijding en inspanningen van alle leidinggevenden en medewerkers.

De commissie adviseert de volgende stappen om te komen tot een voelbare cultuuromslag.

Formuleer (on)gewenst gedrag.

De omvorming naar eenheden met een meer helder omliggende rol en onderscheidende identiteit biedt de uitgelezen kans om vanuit het vak en de professie expliciet te formuleren welk gedrag wenselijk en onwenselijk is. Onder wenselijk gedrag kan worden gevat: het gewenste groepsprofiel voor organisatiedelen met een gemeenschappelijke

opdracht of taak, zowel qua vakkennis en karaktereigenschappen. Daarbij zou ook expliciet moeten worden aangegeven waarom een verandering naar dit gedrag (en het stoppen met ongewenst gedrag) wenselijk is, een zogenoemde benefits case.

Daarnaast is het van belang dat te allen tijde ongewenst gedrag expliciet wordt benoemd, denk aan: discriminatie, racisme, onfatsoenlijke omgangsvormen, gebrekkige omgang met kritiek en tegenspraak, pesten, het tegenwerken van collega's binnen en buiten het eigen werkverband, niet-samenwerkingsgerichte handelingen en niet-integer handelen.

Geef medewerkers de basis voor verandering en heroriëntatie.

Medewerkers, inclusief leidinggevenden, verdienen een kans om met een schone lei te beginnen, op voorwaarde dat zij zich committeren aan de cultuuromslag en daar op een geloofwaardige wijze een bijdrage aan kunnen leveren. Medewerkers verdienen ondersteuning bij het in de praktijk brengen van gedragsverandering. Het is wenselijk dat zij hiervoor de benodigde instrumenten krijgen aangereikt en hiermee in een veilige omgeving kunnen oefenen, zodat zij zich een nieuwe werkwijze eigen kunnen maken. Hiertoe kunnen bijvoorbeeld trainingen over nieuwe werkvormen worden verzorgd. Daarnaast kunnen 'oefendagen' worden georganiseerd om het geleerde onder supervisie en met de nodige ondersteuning in de praktijk te brengen.

Beoordeel leidinggevenden op hun bijdrage aan de noodzakelijke cultuuromslag.

Leidinggevenden moeten het goede voorbeeld geven door zichzelf anders te gedragen, door gewenst gedrag te belonen en ongewenst gedrag aan te pakken en door professionals te faciliteren om samen

oplossingen te vinden. Dit is in het verleden op verschillende plekken in de LE niet goed gegaan. Het uitdragen van de noodzakelijke cultuuromslag met passende aandacht voor het personeelswelzijn en de menselijke maat zou een kernopgave moeten vormen voor elke leidinggevende.

Zorg voor toegewijde ondersteuning van het proces van de cultuuromslag.

Cultuurverandering is een taai proces dat consistentie vraagt en waarvoor specialistische kennis en advies nodig zijn. De commissie is ervan overtuigd dat toegewijde, vrijgemaakte ondersteuning voor het veranderproces nodig is om met voldoende aandacht voor de culturen van de vele specialistische landelijke teams een beweging in gang te zetten. Idealiter wordt hierbij externe expertise betrokken. Deze ondersteuning moet ook leidinggevend en medewerkers kunnen aanspreken die zich niet meewerkend tonen in het veranderproces.

Stel beleid op voor personeel dat niet meekan in de cultuuromslag.

Het is onvermijdelijk dat een nieuwe situatie, waarin verhoudingen, posities en werkwijzen veranderen, niet voor iedereen passend zal zijn. Niet iedereen zal zich willen committeren aan een cultuuromslag. Alle medewerkers, zeker leidinggevend, zullen zichzelf een spiegel moeten voorhouden: wil ik mee in de ingezette beweging? Het is wenselijk dat de (strategische) leiding stuurt op meebewegen richting de 'nieuwe cultuur'. Daartoe zou passend beleid moeten worden gemaakt voor personeel dat niet meewil of niet meekan in de beweging. Het is naar het oordeel van de commissie ondenkbaar dat hardnekkige patronen doorbroken kunnen worden zonder personele wijzigingen, waaronder in de leiding.

7. Leiderschap

De leiding is zeer bepalend voor de werksfeer en de dagelijkse omgangsvormen. Leidinggevendenden moeten oog hebben voor het (mentale) welzijn van medewerkers en spelen een belangrijke rol bij het bewaken van (de grenzen van) de professionele ruimte van medewerkers. Uit diverse rapporten⁵ blijkt dat er in delen van de LE een gevoelde sociaal onveilige werksfeer is ontstaan en dat het mentale welzijn van medewerkers niet altijd de aandacht heeft gekregen die het verdient. In het bijzonder in de Dienst Specialistische Operaties hebben zich knelpunten voorgedaan in de basale personeelszorg. Er is sprake geweest van onbetrouwbare besluitvorming door leidinggevendenden, gebrekkig contact tussen de werkvloer en de leiding en tekortschietende aandacht voor het mentale welzijn van medewerkers. Zoals eerder aangegeven, kan dit niet alleen worden verweten aan het gedrag van individuen, maar ook te maken heeft met systemen en structuren die in de loop van de jaren zijn ontstaan of niet zijn aangepast.

Bij de Dienst Specialistische Operaties zijn er al stappen gezet, maar naar het oordeel van de commissie zijn maatregelen in de hele LE-organisatie nodig. Van leidinggevendenden mag worden verwacht dat zij passende aandacht hebben voor het personeelswelzijn. Hiervoor moeten zij goed worden toegerust. Er zijn niet alleen kleinere teams nodig, maar ook leidinggevendenden met

5 Onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid bij de Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Kamerstukken II 2020-21, 29 628 nr. 997; Onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid bij het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering, Kamerstukken II 2021-22, 29 628 nr. 1053; Onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid bij de Dienst Specialistische Operaties, Kamerstukken II 2021-22, 29 628 nr. 1055; Cultuuronderzoek van KPMG bij de Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Kamerstukken II 2020-21, 29 628 nr. 972; 'Uit het zicht', het rapport van de commissie Brouwer, Kamerstukken II 2021-22, 29 628 nr. 1050.

andere competenties. De commissie blijft ervan overtuigd dat de potentie van medewerkers meer tot bloei komt als zij worden aangestuurd door leidinggevenden met kennis en ervaring die is toegesneden op specialistische taken. Daarnaast moeten leidinggevenden een versterkte samenwerkingsgerichte instelling hebben. Samenwerking is een must om de uitdagingen aan te kunnen en toekomstbestendig te worden. Voor sommige teams zijn 'vaklui' met specialistische kennis en ervaring nodig, voor weer andere teams zijn leiders met specifieke reflectieve competenties dan wel visie van groot belang.

De commissie wil ook nog eens benadrukken dat leidinggevenden cultuurdragers zijn. Zij moeten in staat zijn en bereid zijn om gewenst gedrag te laten zien en te stimuleren, alsook ongewenst gedrag aan te pakken. Het gaat hierbij ook om voorbeeldgedrag in handelen en uitingen. De tone at the top is belangrijk. Als de werkvloer zich niet gehoord voelt en ziet dat de leiding ongewenst gedrag vertoont en daar niet op wordt aangesproken, tast dit het fundament voor professioneel en integer handelen aan.

Op het vlak van leiderschap adviseert de commissie het volgende.

Formuleer passende leiderschapsprofielen.

Zoals eerder gesteld in het tussenadvies, vragen de landelijke (specifieke) taken om leiderschap met meer toegesneden leiderschapsprofielen. Deze profielen zouden met medewerkersparticipatie moeten worden opgesteld en niet alleen de aard van het werk moeten betreffen, maar ook passende karaktereigenschappen, waaronder eigenschappen die nodig zijn om mensen in verandering te ondersteunen en/of een bepaald vakgebied goed aan te kunnen sturen. Gedacht kan worden aan leiderschapsprofielen die passen bij de 'doe-organisatie' van de politie, met kenmerken als: reflectievermogen, geëngageerd, waarderend voor medewerkers, vaardig in het formuleren van een

begrijpelijke visie van de professional, adaptief en vasthoudend tegelijkertijd, met voldoende afstand van de operatie maar tegelijkertijd betrokken. In de optiek van de commissie geldt voor alle leidinggevendenden dat zij sterk samenwerkingsgericht moeten zijn.

De leiderschapsprofielen dienen naar het oordeel van de commissie ook een rol te spelen bij de leiderschapsontwikkeling en het leiderschapsonderwijs van de politie.

Maak de leiding meer divers.

De diversiteit van de leiding in combinatie met een sterke binding met de professionals zal het succes van het politiewerk van de toekomst bepalen. Een meer diverse leiding is ook nodig voor een geloofwaardige cultuuromslag. Perspectieven, ervaringen en inzichten van buiten helpen om bestaande patronen te doorbreken. Daarnaast kan het een goede stap vormen in het doorbreken van het patroon dat de leiding die binnen het politiekorps elkaar al lang kent en elkaar gedurende de loopbaan tegen blijft komen.

De commissie acht het wenselijk dat er zowel op individueel niveau als op (management) teamniveau naar meer diversiteit wordt gestreefd. Er zijn leidinggevendenden met meer uiteenlopende competenties en oriëntaties nodig (zoals: vakinhoudelijk, mensgericht, veranderkundig, bedrijfskundig). Het ligt in de rede dat niet voor alle leiderschapsposities de beste kandidaten uit de politieorganisatie komen. Hoog-specialistisch politiewerk wordt idealiter aangestuurd door politiemensen met de benodigde kennis en ervaring, maar het is voorstelbaar dat andere organisatieonderdelen beter kunnen worden aangestuurd door leiding die van buiten de politieorganisatie wordt geworven. Het is wenselijk

dat er op basis van de opgave wordt gezien welke balans en diversiteit in (management)teams nodig is.

Schouw de huidige leiding.

De commissie acht het noodzakelijk dat de leiding van de LE in een traject met externe expertise wordt geschouwd om te bepalen of zij qua inhoudelijke kennis, competenties en karaktereigenschappen passen in de geformuleerde leiderschapsprofielen. Daarbij is het van belang dat er voor alle leidinggeven een gelijkwaardig proces wordt doorlopen.

Gezien de huidige problematiek bij de LE is in de optiek van de commissie nagenoeg ondenkbaar dat het hele huidige leiderschap van de LE zal passen binnen de te formuleren leiderschapsprofielen. Het is onvermijdelijk dat er leidinggevendenden zullen zijn die niet meewillen of meekunnen in de beweging naar meer toegesneden leiderschap of niet over de juiste (karakter)eigenschappen blijken te beschikken.

8. Governance

Voor de commissie zijn de wettelijke verantwoordelijkheden op het vlak van het beheer en de taakuitvoering van de politie een gegeven. De korpschef is belast met het beheer, onder volledige politieke verantwoordelijkheid van de minister. De politie voert haar taken uit in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. De aard van de betreffende politietaak bepaalt wie het bevoegd gezag is.⁶ Onder meer omdat het beheer van invloed is op de mogelijkheden van het gezag, is het Landelijke Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) in het leven geroepen bij de vorming van de nationale politie. In het LOVP ontmoeten de vertegenwoordigers van het gezag en beheer elkaar op landelijk niveau en spreken zij vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een samenhangend en evenwichtig politiebeleid over de taakuitvoering en het beheer ten aanzien van de politie. Het LOVP is geen besluitvormend gremium.

De commissie constateert dat de afstand van het gezag tot zowel het beheer als de taakuitvoering van de LE groot is vergeleken met de regionale eenheden. Er ontbreekt een (integraal) overleg tussen de politiechef van de LE en de gezagsdragers. Daardoor lukt het in de praktijk niet goed om te komen tot helder en breed gedragen strategisch

⁶ Voor de huidige taken van de LE zijn dat:

de officier van justitie (van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket of binnen een regionale eenheid) voor taken op terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie,

de minister van Justitie en Veiligheid, voor het Rijksdomein van bewaken en beveiligen van personen (gemandateerd aan de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid) en besluiten tot inzet van de Dienst Specialistische Interventies (deels gemandateerd aan de voorzitter van het College van Procureurs-generaal).

de betreffende burgemeester wanneer de LE ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening lokaal optreedt.

beleid en worden de gezagsdragers minder snel geconfronteerd met knelpunten in het beheer van de LE, terwijl deze wel een impact kunnen hebben op de mogelijkheden van het gezag, alsook de slagkracht en kwaliteit van de operatie. Voorts stelt de commissie vast dat in het LOVP beperkt aandacht is voor de LE en de opsporing minder aan de orde komt.

Daarom adviseert de commissie adviseert het volgende om het gezag bestuurlijk beter te positioneren en daarbij aan te sluiten op de voorgestelde omvorming naar twee landelijke eenheden. Nauwe aansluiting van de gezagen op de transitie is van groot belang; dat geldt in het bijzonder de officieren van justitie van het Landelijk Parket.

Richt een strategische overlegtafel in voor de eenheid voor landelijke opsporing.

De officieren van justitie moeten als bevoegd gezag bestuurlijk goed worden gepositioneerd ten aanzien van de eenheid voor landelijke opsporing (het betreft hier primair de officieren van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket). De commissie stelt daarom voor om een strategische overlegtafel in te richten, waaraan in ieder geval de politiechef van de LE en daarvoor aangewezen officieren van justitie deelnemen. De overlegtafel dient ter vormgeving van het strategische taakuitvoeringsbeleid voor de landelijke opsporing. De commissie acht het van belang dat ten minste elke vier jaar een beleidsplan wordt opgesteld en dat periodiek aan de strategische overlegtafel wordt gesproken over de voortgang van de uitvoering. Tevens is het wenselijk dat de politiechef elk jaar een jaarverslag opstelt en dit behandelt aan de overlegtafel.

De commissie beveelt aan om een goede aansluiting van de strategische overlegtafel op het LOVP te garanderen. Het is wenselijk dat het strategische beleid van de eenheid voor landelijke opsporing

periodiek (bijvoorbeeld halfjaarlijks) wordt geagendeerd voor het LOVP. Ook zou het LOVP naar het oordeel van de commissie in de gelegenheid moeten worden gesteld haar zienswijze te geven op het ontwerp van het beleidsplan voor de landelijke opsporing. Uiteindelijk stellen de vertegenwoordigers van het OM aan de strategische beleidstafel het beleidsplan vast.

De geschetste werkwijze past in de bedoeling om – met inachtneming van de wettelijke verantwoordelijkheden van de deelnemers – voor de landelijke opsporing te komen tot een goed overleg over het beleid en beheer. Daarnaast wordt hiermee tegemoet gekomen aan het belang de burgemeesters, door tussenkomst van de Regioburgemeesters, in staat te stellen hun zienswijze te geven over het beleid van de eenheid voor landelijke opsporing op het terrein van de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Voor effectieve criminaliteitsbestrijding is het van belang dat van wijk tot wereld samen wordt opgetrokken en er verbinding is tussen de opsporing en handhaving van de openbare orde, die niet los van elkaar kunnen worden gezien. Tevens komt periodieke bespreking van het strategische beleid van de eenheid voor landelijke opsporing tegemoet aan de behoefte van het openbaar bestuur om nauwer betrokken te worden.

N.B. de bestaande governancestructuur voor de Dienst Speciale Interventies blijft met de instelling van deze strategische overlegtafel ongemoeid.

Versterk het zicht op de beide landelijke eenheden in LOVP.

Samenwerking tussen de landelijke en regionale eenheden is van groot belang. In de ogen van de commissie moeten de knelpunten in de taakuitvoering en het beheer van de landelijke eenheden – ook in relatie tot de regionale eenheden – vaker en

uitgebreider worden besproken in het LOVP. De precieze invulling van een versterkte zicht op beide landelijke eenheden kan door het LOVP zelf worden bepaald, maar de commissie denkt dat dit voor de eenheid voor de landelijke opsporing onder meer kan worden geregeld via het hierboven toegelichte proces. Naar het oordeel van de commissie is het tevens wenselijk dat het politiekorps in het beheersplan in meer detail ingaat op het beheer en de beheersmatige ontwikkeling van de landelijke eenheden, en hierover wordt gesproken in het LOVP.

9. **Bedrijfsvoering**

De commissie heeft in het tussenadvies al gesignaleerd dat de landelijke eenheden behoefte hebben aan meerjarige financiële stabiliteit voor de LE. Daarnaast moet de leiding van de beide eenheden kunnen beschikken over voldoende bevoegdheden om - binnen de kaders van de toebedeelde middelen - beslissingen te nemen met betrekking tot het beheer van de beide eenheden en de aanwending van die middelen. In dit licht wijst de commissie op de constatering van de Inspectie Justitie en Veiligheid dat er bij de besturing van de politieorganisatie onvoldoende wordt gestuurd op de (tijdige) beschikbaarheid van noodzakelijke randvoorwaardelijke bedrijfsvoeringscomponenten.⁷ Om een transitie van de LE mogelijk te maken, moet hier verandering in komen.

Alleen als de bedrijfsmatige randvoorwaarden worden ingevuld, kunnen er twee toekomstbestendige eenheden worden gevormd die in staat zijn tot gerichte doorontwikkeling van de landelijke taakuitvoering. De commissie doet derhalve de volgende aanbevelingen.

Creëer stabiliteit in de toedeling van mensen en middelen aan de landelijke eenheden.

De commissie is van mening dat de twee landelijke eenheden binnen het beheer van het politiekorps een aparte positie moeten krijgen, gezien hun bijzondere aard en taken. De transitie vraagt om financiële stabiliteit en mag niet afhankelijk zijn van de verdelingsstrijd binnen het korps, waarbij nu nog te vaak het geval is dat de LE het aflegt tegen de veelheid aan (veelal gedeelde) belangen van de overige eenheden. De commissie acht het wenselijk

7 Brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid aan de minister van Justitie en Veiligheid inzake overkoepelend beeld van tien jaar toezicht op de politieorganisatie, Kamerstukken II 2021-22, 29 628 nr. 1096.

dat de positie van de landelijke eenheden in de planning- en controlcyclus wordt verankerd. Het gaat hierbij om de verdeling en toedeling van personeel, materieel, budgetten en diensten (o.a. IV en opleidingen). Door deze aparte positie te verankeren wordt voorkomen dat er per jaar afgewacht moet worden welke middelen binnen het totaal van het korps gealloceerd worden voor de beide landelijke eenheden.

Verleen de leiding van de landelijke eenheden een groter mandaat.

De commissie beveelt aan om de leiding van de landelijke eenheden, dat wil zeggen zowel de politiechefs als de hoofden bedrijfsvoering, in de dagelijkse sturing op de bedrijfsmatige kaders te voorzien van de nodige eigen beslisruimte. Voor de politiechefs kan dat geregeld worden via het algemene mandaat dat hen wordt verleend door de korpschef. Voor de hoofden bedrijfsvoering zou dit kunnen door hen (mogelijk via de politiechef) ondermandaat van de directeur van het Politiedienstencentrum (PDC) te verlenen, al dan niet in combinatie met eigenstandige beslissingsbevoegdheid over zeer specifieke delen van de bedrijfsvoering. Op die manier kan passend en evenwichtig invulling worden gegeven aan zowel het beheersregime dat algemeen geldt binnen het korps als de bijzondere behoeften van de landelijke eenheden.

De commissie is van mening dat het nader invullen van het mandaat van de leiding van de landelijke eenheden snel gestalte kan krijgen aan de hand van een categorisering in de producten en diensten binnen de bedrijfsvoering. Meer maatwerk is ook nodig voor een beheerst transitieproces. Per categorie kan bezien kan worden in welke mate het (onder)mandaat of de beslissingsbevoegdheid moet worden belegd binnen de leiding van de

landelijke eenheden, maar ook op welke wijze de relatie tussen de eenheden en het PDC verder gestalte krijgt. De categorisering varieert van standaard dienstverlening die na een optimalisering geheel door het PDC kan worden gedaan – denk bijvoorbeeld aan de personeelsadministratie – tot en met bedrijfsvoering die dermate specifiek is dat zij in volledig eigen beheer binnen de operatie van de beide eenheden moet worden belegd. Een voorbeeld daarvan is de ondersteuning van heimelijke operaties die voor de waarborging van de veiligheid volledig afhankelijk is van niet aan de politie te verbinden goederen en diensten. Een tussencategorie bestaat uit dienstverlening vanuit het PDC onder directe aansturing van de hoofden bedrijfsvoering op grond van een ondermandaat van de directeur PDC. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gaan om materieel dat door specialisten van het PDC kan worden beheerd maar alleen als de aansturing daarop vanuit het belang van de operatie plaatsvindt en de dienstverlening naadloos aansluit op de operatie.

10. Overzicht van aanbevelingen

De commissie heeft in de voorgaande hoofdstukken per thema verschillende adviezen gegeven en aanbevelingen gedaan. De commissie hecht eraan de adviezen en aanbevelingen in dit hoofdstuk nog eens kernachtig op te sommen en uit te splitsen naar de verschillende verantwoordelijkheidsniveaus. Zo is helder wie de (eerst) verantwoordelijke partij is.

De commissie wil hierbij andermaal benadrukken dat transitie van de LE alleen zal kunnen slagen als alle betrokken partijen - het gehele politiekorps, de politievakbonden, de ondernemingsraden, de minister van Justitie en Veiligheid, en de gezagen – zich committeren aan eenzelfde stip op de horizon en toezeggen de onvermijdelijke obstakels en tegengestelde belangen op een constructieve wijze te adresseren.

10.1. Aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid

De minister is politiek eindverantwoordelijk voor het beheer van het politiekorps en beschikt over wettelijke bevoegdheden ten aanzien van het beheer om hier uitvoering aan te geven, waaronder het nemen van besluiten over de organisatie-inrichting van het politiekorps. Tevens draagt de minister politieke eindverantwoordelijkheid voor een goed functionerend politiebestedel. De minister is ook voorzitter van het LOVP. Gezien deze verantwoordelijkheden, zijn de volgende aanbevelingen gericht aan de minister.

Organisatie-inrichting

- 1. Vorm de LE om naar een eenheid voor landelijke operaties en expertise en een eenheid voor landelijke opsporing.**
- 2. Geef beide nieuwe landelijke eenheden een zwaardere topstructuur.**

Governance

- 3. Zie toe op de inrichting van een strategische overlegtafel voor de landelijke eenheid opsporing.**
- 4. Zie toe op een versterkt zicht op beide landelijke eenheden in het LOVP.**

10.2. Aanbevelingen aan het politiekorps

De transitie vraagt betrokkenheid van het hele politiekorps: de korpsleiding, de korpsstaf, de LE, regionale eenheden, het PDC en de Politieacademie (als zelfstandig bestuursorgaan). Daarbij is een bijzondere verantwoordelijkheid weggelegd voor de korpsleiding, die zal moeten toezien op integrale besluitvorming.

Organisatie-inrichting

- 5. Adviseer de minister van Justitie en Veiligheid over de vormgeving van de eenheid voor landelijke operaties en expertise en de eenheid voor landelijke opsporing.**

Besturing

- 6. Beperk de invloed van portefeuillehouders op de doorontwikkeling van de landelijke eenheden en voorkom zijsturing.**
- 7. Stuur op samenwerking tussen de landelijke eenheden en regionale eenheden en op de doorontwikkeling van stelselvorming**

Flexibiliteit en wendbaarheid

- 8. Onderzoek met het ministerie, de politievakbonden en ondernemingsraden de mogelijkheden van flexibel organiseren.**

Werkcultuur

- 9. Stel beleid op voor het personeel dat niet meekan in de cultuuromslag.**

Bedrijfsvoering

- 10. Creëer stabiliteit in de toedeling van mensen en middelen aan de landelijke eenheid.**
- 11. Verleen de leiding van de landelijke eenheden een groter mandaat.**

10.3. Aanbevelingen aan de landelijke eenhe(i)d(en)

De leiding van de LE (en t.z.t.: landelijke eenheden) is eerstverantwoordelijk voor interventies ten aanzien van de werkwijze, werkcultuur en het leiderschap. Tevens speelt de eenheid/ spelen de eenheden als deel van het politiekorps logischerwijs een rol bij de opgave voor het politiekorps, zoals hierboven opgesomd.

Werkcultuur

- 12. Formuleer (on)gewenst gedrag.**
- 13. Geef medewerkers de basis voor verandering en heroriëntatie.**
- 14. Beoordeel leidinggevend en op hun bijdrage aan de noodzakelijke cultuuromslag.**
- 15. Zorg voor toegewijde ondersteuning van het proces van cultuuromslag.**

Leiderschap

- 16. Formuleer passende leiderschapsprofielen.**
- 17. Maak de leiding meer divers.**
- 18. Schouw de huidige leiding.**

Data-gedreven werken

- 19. Stimuleer data-gedreven werken in beide landelijke eenheden.**
- 20. Bouw één datawarehouse voor beide landelijke eenheden.**

11. Transitie

Met de oplevering van het voorliggende eindadvies komt er een einde aan de opdracht van de Adviescommissie voor de LE. De commissie zal in een andere vorm – als monitoringscommissie – betrokken blijven bij de transitie van de LE.

Het is uiteraard aan de minister van Justitie en Veiligheid om de kaders voor de vormgeving van die transitie te bepalen, maar de commissie heeft de vrijheid genomen om enkele aandachtspunten ter overweging mee te geven in dit hoofdstuk.

11.1. Transitieplan

Zoals eerder gesteld, hoopt de commissie dat er met de oplevering van het voorliggende advies sprake is van een omslagpunt. De commissie ziet dat er draagvlak is bij alle betrokken partijen om een transitie in te zetten en dat er momentum is om hiermee voortvarend aan de slag te gaan. Maar de commissie signaleert ook spanning tussen enerzijds de breed gevoelde wens om de transitie met urgentie in te zetten en anderzijds de noodzaak de transitie zorgvuldig, beheerst en met oog voor medewerkers uit te voeren.

Naar mening van de commissie zal bij de vormgeving en uitvoering van de transitie oog moeten zijn voor zowel urgentie als zorgvuldigheid. De commissie heeft in het voorliggende advies een opgave geschetst die omvangrijk is en veel energie zal vragen van alle betrokken partijen. Het is onwenselijk om in een traject terecht te komen zoals hij de vorming van de Nationale Politie: te veel top down beslissingen en te snelle stappen. Het is aan te bevelen de lessen die zijn geleerd bij de totstandkoming van de Nationale Politie te betrekken bij de transitie van de twee nieuwe eenheden. Tegelijkertijd is voldoende

tempo geboden. Het is onwenselijk dat de huidige situatie te lang blijft voortduren en dat medewerkers en leidinggevend onnodig lang in onzekerheid zitten. In dit opzicht is snelheid ook een element van zorgvuldigheid.

De commissie heeft ervoor gekozen duidelijk aan te geven wat de stip op de horizon is. Deze richting zal nu in meer detail moeten worden uitgewerkt, waarbij recht moet worden gedaan aan de complexiteit van de verandering en draagvlak op de werkvloer. Niet alle elementen van de transitie zullen tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden. Een sprongsgewijze verandering ligt voor de hand. De commissie beveelt aan om hier in de vormgeving van de transitie rekening mee te houden en daarbij – in samenspraak met de werkvloer – te bepalen welke ingrepen voorrang moet krijgen.

De commissie adviseert de minister om na de noodzakelijke besluitvorming over de kaders van de transitie de korpschef te vragen een transitieplan op te stellen, waarin heldere tijdlijnen en mijlpalen zijn opgenomen. In het transitieplan zou duidelijkheid moeten ontstaan over het proces omtrent vormgeving van de eenheden en de plannen op het vlak van werking, werkcultuur, leiding en bedrijfsvoering, waarbij ook aandacht is voor het feit dat niet alles tegelijk kan. Tevens zou in het transitieplan moeten worden toegelicht hoe medewerkers in inspraak krijgen, bijvoorbeeld via de ondernemingsraad(en). De commissie spreekt de hoop uit dat er snel na besluitvorming door de minister een transitieplan kan worden opgesteld. Een lange periode van planvorming moet voorkomen worden, zichtbare actie – in nauwe verbondenheid met de mensen die het werk doen – is geboden.

11.2. Aandachtspunten voor het transitietraject

De commissie geeft graag enkele reflecties mee ten aanzien van de vormgeving van het transitietraject.

Omvorming in de vorm van een reorganisatie in twee stappen.

Een omvorming van de huidige LE-organisatie zal in formele zin een reorganisatie betekenen, al kan deze volgens de commissie grotendeels geschieden door de herordening van bestaande organisatieonderdelen. De commissie acht het van groot belang dat de politie – als werkgever – aan de voorkant duidelijke afspraken maakt met de politievakbonden en de ondernemingsraden over de wijze van omvormen, waarbij het voorkomen van een slepend proces van groot belang is voor de mensen die bij de LE werken en voor de operationele slagkracht van de politie. De commissie doet een beroep op de politievakbonden en de ondernemingsraden om mee te denken over de wijze waarop de transitie snel en met oog voor de mens en de operatie kan worden ingezet.

De commissie geeft daarbij in overweging om een reorganisatie in twee stappen uit te voeren, waarbij de eerste stap zich richt op het 'omklappen' van de reorganisatie door herordening van organieke delen, waarmee iedere medewerker direct in één van de eenheden belandt. In een tweede stap zou onderbouwd gekeken kunnen worden naar een eventueel benodigde personele reorganisatie in delen van de nieuwe eenheden, waaronder de informatieorganisatie. Een dergelijke aanpak zorgt ervoor dat in – in ieder geval in de eerste stap – niet alle energie van het huidige momentum besteed hoeft te worden aan een reorganisatietraject en derhalve ook (essentiële) aandacht kan worden besteed aan de werk- en leiderschapcultuur en ontwikkeling van het 'vak'.

Richt veranderteams in.

De vormgeving van de concrete stappen die in de transitie moeten worden gezet, vraagt om het aanspreken van de breed aanwezige kennis en expertise bij de LE en in het politiekorps. De transitie moet in de optiek van de commissie niet alleen worden vormgegeven door de leiding, alle niveaus dienen betrokken te worden. De commissie adviseert zogenoemde 'veranderteams' vorm te geven. Deze teams kunnen samen met de leiding en eventuele externe ondersteuning werken aan de vormgeving van de transitie en de voorbereiding van de besluitvorming. Deze veranderteams zouden dus het dagelijkse, praktische veranderwerk doen en staan los van de inspraak van medewerkers in de besluitvorming, die onder meer via de ondernemingsraden kan worden geregeld.

Kosten van de transitie.

Aan de transitie zullen incidentele en structurele kosten verbonden zijn. Het ligt in de rede dat deze kosten in het transitieplan inzichtelijk worden gemaakt en/of dat in het transitieplan wordt aangegeven welke (impact/kosten)analyses nodig zijn om tot een onderbouwde kostenraming te komen.

De commissie ziet als voorstelbare incidentele kosten de frictiekosten verbonden met de omvorming naar twee eenheden, inclusief kosten voor de noodzakelijke begeleiding van de transitie en – mogelijk – kosten voor mobiliteit en afvloeiing van personeel. Voorziene structurele kosten op termijn betreffen extra leiding in verband met het verkleinen van de span of control/care, extra eenheidsleiding en staf en mogelijk een goed onderbouwde niveauverhoging in verband met data-gedreven werken en onderhouden/programmeren van het data warehouse.

De commissie merkt op dat de minister van Justitie en Veiligheid reeds €20 miljoen structureel beschikbaar heeft gesteld voor verbeteringen bij de LE. Daarnaast wijst de commissie erop dat het niet in alle gevallen nodig zal zijn om extra kosten te maken. Er kan ook worden gekeken om naar herschikking van de bestaande (LE-)capaciteit en andere werkwijzen.

Bijlage 1: Instellingsbesluit



STAATSCOURANT

Nr. 34217

6 juli

2021

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 25 juni 2021, nr. 3364133, houdende instelling van de adviescommissie voor de Landelijke Eenheid (Instellingsbesluit adviescommissie voor de Landelijke Eenheid)

De Minister van Justitie en Veiligheid;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

BESLUIT:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *minister*: Minister van Justitie en Veiligheid;
- b. *commissie*: adviescommissie, bedoeld in artikel 2;
- c. *Landelijke Eenheid*: de Landelijke eenheid van de politie.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een adviescommissie voor de Landelijke Eenheid.
2. De commissie heeft tot taak:
 - a. te adviseren over de vormgeving alsook de (wijze van) uitrol van het verbeterprogramma bij de Landelijke Eenheid, dat is gericht op het (organisatorisch) op orde brengen van de basis, het verbeteren van leiderschap en cultuur en het versterken van de interne en externe sturing en monitoring;
 - b. te adviseren over de noodzaak van herpositionering van de Landelijke Eenheid in het huidige politiebestel en de mogelijke modaliteiten daarvoor.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en vier andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
3. De voorzitter en de andere leden worden door de minister benoemd.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
5. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de minister een ander lid benoemen.
6. De voorzitter en de andere leden kunnen worden geschorst en ontslagen door de minister.

Artikel 4. Leden

Voor de duur van de commissie worden tot lid van de commissie benoemd:

- a. mr. B.B. (Bernt) Schneiders, tevens voorzitter;
- b. mevr. drs. I.C. (Inge) Bryan;
- c. prof. mr. dr. E.R. (Erwin) Muller;
- d. mr. B.W.J. (Bob) Steensma MPA;
- e. mevr. drs. Y. I. (Yasemin) Tümer MA.

Artikel 5. Instellingsduur

1. De commissie wordt ingesteld met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit.
2. De commissie wordt vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht opgeheven.



Artikel 6. Secretariaat

1. De minister voorziet in het secretariaat van de commissie.
2. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan (de voorzitter van) de commissie.
3. Aan het secretariaat kunnen medewerkers worden toegevoegd.
4. De ambtenaren, in dienst van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, die tot secretaris of medewerker van het secretariaat worden benoemd, zijn tegenover anderen dan de commissie verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in het verband van de werkzaamheden van de commissie bekend is geworden.

Artikel 7. Werkwijze

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De leden van de commissie zijn verplicht tot geheimhouding op basis van artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht.
3. De commissie verstrekt desgevraagd aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. De minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 8. Inwinnen van inlichtingen

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de taakuitvoering van de commissie.
2. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verleent de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig voor de uitvoering van haar taak.

Artikel 9. Vergoeding

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, zoals opgenomen in de bijlage bij de meest recente CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 16/36.
2. Aan de andere leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, zoals opgenomen in de bijlage bij de meest recente CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 8/36.
3. De leden ontvangen een vergoeding voor reiskosten gebaseerd op de voet van de regeling, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 10. Kosten van de commissie

1. De kosten van de commissie komen, voor zover op basis van een door de minister goedgekeurde raming, voor rekening van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en
 - c. de kosten voor oplevering van het rapport.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een raming aan de minister aan.

Artikel 11. Uiterste datum voor oplevering eindrapport

1. De commissie brengt vóór 1 juni 2022 haar eindrapport uit aan de minister.
2. Indien de commissie daartoe aanleiding ziet, doet zij tussentijds verslag aan de minister.
3. Indien onvoorziene omstandigheden naar oordeel van de commissie het tijdig uitbrengen van het



eindrapport in de weg staan, dan stelt zijde minister daarvan onverwijld op de hoogte.

4. De minister beslist over de eventuele verlenging van de termijn, bedoeld in het eerste lid, en brengt de commissie daarvan schriftelijke op de hoogte.

Artikel 12. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 13. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 10 mei 2021.

Artikel 14. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit adviescommissie voor de Landelijke Eenheid.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus*



TOELICHTING

Aanleiding

Op 28 januari jl. publiceerde de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) haar eerste deelrapport over de taakuitvoering van twee dienstonderdelen bij de Landelijke Eenheid (LE) van de politie. Eveneens op 28 januari jl. stuurde de Minister van Justitie en Veiligheid zijn beleidsreactie op dit eerste deelrapport van de Inspectie naar de Tweede Kamer.¹ In deze beleidsreactie constateert de minister dat het rapport van de Inspectie nadere maatregelen vergt.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 april jl.² heeft de minister laten weten dat de korpschef inmiddels opdracht heeft gegeven tot een programmatische aanpak voor de realisatie en borging van (verbeter)maatregelen bij de LE. De programmatische aanpak zal gericht zijn op:

1. het (organisatorisch) op orde brengen van de basis;
2. het verbeteren van leiderschap en cultuur;
3. het versterken van de interne en externe sturing en monitoring.

In de beleidsreactie op het eerste deelrapport van de Inspectie kondigt de Minister van Justitie en Veiligheid voorts aan dat over de gehele programmatische aanpak, alsook de uitrol, een gezaghebbend extern advies zal worden gevraagd. Tevens zal een extern advies worden gevraagd over de mogelijke herpositionering van de LE in het huidige politiebestedel. In de brief van 26 april jl. schrijft de minister dat daartoe een adviescommissie onder voorzitterschap van de heer Bernt Schneiders wordt opgericht.

Op dit moment lopen er nog onderzoeken van de Inspectie naar de taakuitvoering van de Dienst Specialistische Ondersteuning (DSO) van de LE en de afdeling Contraterrorisme en Radicalisering (CTER). Tevens zal de Inspectie nog een brede bestuurlijke analyse van de LE maken. In de brief van 26 april jl. stelt de minister dat de programmatische aanpak en de adviesaanvraag aan de commissie kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld naar aanleiding van de nog te verschijnen rapporten van de Inspectie betreffende de LE.

Taken commissie

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft een tweeledige adviesvraag voorgelegd aan de adviescommissie voor de Landelijke Eenheid.

Advies over de programmatische aanpak

Ten eerste zal de commissie adviseren over de vormgeving alsook de (wijze van) uitrol van de programmatische aanpak. De commissie zal bezien of er een logische verbinding is tussen de geconstateerde problemen en de maatregelen die worden genomen, of de geïdentificeerde knelpunten afdoende worden geadresseerd en of de juiste balans wordt gerealiseerd tussen tijdige verbeteringen en structurele borging. De commissie zal zo nodig meermaals advies uitbrengen over de programmatische aanpak.

Advies over de mogelijke herpositionering van de LE

Ten tweede zal de commissie een advies uitbrengen over de vraag of een herpositionering van de LE in het huidige politiebestedel nodig is en, zo ja, welke modaliteiten daartoe bestaan. Het gaat hier om inrichtings- en governancevraagstukken die alleen de politie betreffen. Het advies betreft derhalve geen algemene verbindende voorschriften of toekomstige beleid.

De basis van de huidige politieorganisatie werd in 2013 gelegd met de vorming van de nationale politie. De nieuw gevormde LE is op hoofdlijnen een voortzetting van het voormalige Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). In de jaren na 2013 zijn er extra taken belegd bij de LE, bovenop de al bestaande taken. Het betreft onder meer de aanpak van ondermijning, vluchtelingenstromen, cybercrime, terrorisme en bewaken en beveiligen. De LE voert haar taken op deze nieuwe aandachtsgebieden uit in samenwerking met ketenpartners.

Met de vorming van de nationale politie en de LE zijn er ook binnen de organisatie zaken veranderd. In

¹ Kamerstukken II 2020/2021, 29 628, nr. 997

² Kamerstukken II 2020/2021, 29 628, nr. 1013



tegenstelling tot de KLPD, is de LE niet verantwoordelijk voor haar eigen bedrijfsvoering. Binnen de politie is de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering thans belegd bij de directies onder de Korpsleiding en bij het Politiedienstencentrum. Binnen de LE is er de afgelopen jaren sprake geweest van spanningen, onder meer als gevolg van hogere werkdruk door toegenomen ambities en extra taken, leiderschapsvraagstukken, een stevig uitgebreide span of control voor teamchefs, de sanering van de ondersteuning van teamchefs en de grote aandacht die teamchefs moeten hebben voor het beheer.

Hoewel de capaciteit van de LE is uitgebreid ten behoeve van de uitvoering van de extra taken, is niet eerder gezien wat de mogelijke gevolgen zijn voor de positionering en (organisatie)inrichting van de LE. De commissie wordt derhalve gevraagd een analyse te maken van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de vraagstukken omtrent de positionering en de (organisatie)inrichting van de LE die daaruit zijn voortgevloeid. Tevens wordt de commissie gevraagd in kaart te brengen welke modaliteiten op het gebied van de taakuitvoering en het beheer bestaan om de governance van de LE te versterken en de positionering en (organisatie)inrichting van de LE te verbeteren.

Bijlage 2:

Samenstelling commissie, secretariaat en klankbordgroep

Commissie

Mr. Bernt Schneiders (voorzitter)

Directeur VSB fonds. Diverse toezichthoudende functies. Voormalig burgemeester van Haarlem, korpsbeheerder, regioburgemeester en voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Drs. Inge Bryan

Managing director Fox IT. Eerder diverse functies bij de politie en de AIVD.

Prof. mr. dr. Erwin Muller

Hoogleraar Veiligheid en Recht, Universiteit Leiden. Decaan faculteit Governance and Global Affairs en bestuurder campus Den Haag van de Universiteit Leiden. Diverse toezichthoudende functies.

Mr. Bob Steensma MPA

Plaatsvervangend voorzitter College gerechtelijk deskundigen. Voormalig hoofdofficier van justitie en bestuurder.

Drs. Yasemin Tümer MA

Investeerder. Diverse toezichthoudende functies en adviesfuncties. Voormalig partner bij KPMG Consulting en regiodirecteur Centraal-Oost Europa bij DHV Consultants.

Ondersteuning van de commissie

Drs. Peter van der Beek

Frank Komrij MA

Drs. Raimond Sienot

Leden van de klankbordgroep

Gerrit van der Burg

Voorzitter van het College van procureurs-generaal.

Monique Commelin

Plaatsvervangend directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's, ministerie van Justitie en Veiligheid.

Oscar Dros

Politiechef van de Landelijke Eenheid.

Liesbeth Huyzer

Plaatsvervangend korpschef van de Nationale Politie.

Esme Solak

Voorzitter ondernemingsraad van de Landelijke Eenheid.

Jan Struijs

Voorzitter Nederlandse Politiebond.

Loes Thissen

Voorzitter centrale ondernemingsraad van de Nationale Politie.

Theo Weterings

Burgemeester van Tilburg.

Marco Zannoni

Directeur crisisbeheersing en bewaken en beveiligen, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, ministerie Justitie en Veiligheid.

Bijlage 3:

Respondenten

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's

- Directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's
- Directeur Politieel Beleid en Taakuitvoering

Inspectie Justitie en Veiligheid

- Inspecteur-generaal Justitie en Veiligheid
- Plaatsvervangend Inspecteur-generaal Justitie en Veiligheid

Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
- Directeur Crisisbeheersing en Bewaken en Beveiligen

Nationale Politie

Korpsleiding

- Korpschef
- Plaatsvervangend korpschef
- Lid korpsleiding voor bedrijfsvoering

Korpsstaf

- Directeur Korpsstaf

Landelijke Eenheid

- Eenheidsleiding
- Sectorleiding Dienst Infrastructuur
- Sectorleiding Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging
- Sectorleiding Dienst Landelijke Informatieorganisatie
- Sectorleiding Dienst Landelijke Recherche

- Sectorleiding Dienst Landelijk Operationeel Centrum
 - Sectorleiding Dienst Speciale Interventies
 - Sectorleiding Dienst Specialistische Operaties
 - Sectorleiding staf Landelijke Eenheid
-
- Tientallen medewerkers uit alle diensten van de Landelijke Eenheid die zich vrijwillig hebben gemeld bij de commissie en waarmee vertrouwelijke gesprekken zijn gevoerd.

Politieacademie

- (Waarnemend) directeur Politieacademie

Politiedienstencentrum

- Directeur Politiedienstencentrum

Regionale Eenheden

- Politiechef en plaatsvervangend politiechef Eenheid Amsterdam
- Politiechef Eenheid Oost-Brabant
- Politiechef Eenheid Rotterdam

Ondernemingsraden

- Voorzitter Centrale Ondernemingsraad
- Voorzitter en leden ondernemingsraad Landelijke Eenheid

Openbaar bestuur

- Burgemeester van Tilburg

Openbaar Ministerie

- Voorzitter van het College van procureurs-generaal
- Hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket

Politievakbonden

- Voorzitter ACP
- Voorzitter Nederlandse Politiebond

Bijlage 4: Tussenadvies van de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid

Naar een toekomst- bestendige Landelijke Eenheid

Tussenadvies van de
Adviescommissie voor
de Landelijke Eenheid

28 februari 2022

Samenstelling van de adviescommissie

Mr. Bernt Schneiders (voorzitter)

Drs. Inge Bryan (lid)

Prof. mr. dr. Erwin Muller (lid)

Mr. Bob Steensma MPA (lid)

Drs. Yasemin Tümer MA (lid)

Ondersteuning van de commissie

Drs. Peter van der Beek

Frank Komrij MA

Drs. Raimond Sienot



Inhoud

- 1. Inleiding --- 4**
- 2. Insteek van dit advies --- 8**
- 3. Toekomstige trends en uitdagingen --- 10**
- 4. Analyse huidige organisatie --- 13**
 - 4.1. Algemene indruk van de LE --- 13**
 - 4.2. Grondoorzaken: onvoldoende erkenning --- 14**
uniciteit, diversiteit en dynamiek
 - 4.3. Knelpunten in de praktijk --- 16**
 - 4.4. Werk- en leiderschapscultuur --- 20**
- 5. Maatregelen gericht op acute problematiek --- 22**
- 6. Transitieopgave --- 24**
 - 6.1. Transitieopgave voor de Landelijke Eenheid --- 25**
 - 6.2. Transitieopgave voor het politiekorps --- 28**
- 7. Vervolg --- 31**

Bijlage --- 32

Onderzoek prof. dr. Arjen Boin en prof. dr. Beatrice de Graaf:
Trends en Uitdagingen voor de Landelijke Eenheid.



1. Inleiding

De Landelijke Eenheid (LE) staat momenteel in het middelpunt van de aandacht, zowel in positieve als helaas ook in negatieve zin. De commissie heeft de LE de afgelopen maanden leren kennen als een organisatie waarin politiemensen met grote toewijding en professionaliteit werken aan de veiligheid van Nederland. Tegelijkertijd worden er in de dagelijkse praktijk knelpunten in de organisatie(inrichting), de sturing, het personele welzijn en de (leiderschap)cultuur ondervonden, die door verschillende onderzoeken zijn bevestigd.¹ Deze onderzoeken – opgestart mede dankzij de inspanningen van de politievakbonden – hebben ertoe geleid dat binnen en buiten de politie een discussie op gang is gekomen over de staat en de toekomst van de LE.

Uit de verschillende onderzoeken bij de LE blijkt dat er onderliggende oorzaken zijn voor de problematiek die zich binnen de LE manifesteert. Deze oorzaken liggen op het vlak de interne organisatie van de LE en de positie van deze eenheid in het politiebestedel. In dit licht heeft de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid in mei 2021 de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid ingesteld om te adviseren over de vormgeving alsook de (wijze van) uitrol van het verbeterprogramma bij de LE en de noodzaak van herpositionering van de LE in het politiebestedel.



1 Onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid bij de Dienst Landelijke Informatieorganisatie, het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering en de Dienst Specialistische Operaties; cultuuronderzoek van KPMG bij de Dienst Landelijke Informatieorganisatie; en 'Uit het zicht', het rapport van de commissie Brouwer.

De commissie zal voor 1 juni 2022 haar eindadvies opleveren. Zij heeft het opportuun geacht om ook nu een beknopt tussenadvies uit te brengen, met het oog op het aantreden van de nieuwe politiechef van de LE op 1 februari jl. Het voorliggende advies geeft op hoofdlijnen richting aan en bevat aanknopingspunten voor directie actie. Het eindadvies zal een nadere concretisering van de uitgezette richting bevatten. Het voorliggende advies bevat nadrukkelijk nog niet alle elementen waarover de commissie zal adviseren. In het eindadvies gaat de commissie (nader) in op de governance van de LE, de sturing en de positie van de LE in het politiebestedel.

De commissie heeft zich – conform de adviesvraag - gericht op de LE. De commissie is echter van oordeel dat een deel van de noties uit dit advies ook in meer of mindere mate relevantie hebben voor het gehele politiekorps. Een verbeterde, toekomstbestendige LE is alleen te realiseren als alle betrokkenen open staan voor een andere manier van kijken en bereid zijn hun bijdrage te leveren. Het gaat hierbij om de LE zelf, de regionale eenheden, de korpsleiding en andere delen van het politiekorps, de politievakbonden, de Centrale Ondernemingsraad, de gezagen en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De hoofdboodschap van het voorliggende tussenadvies is dat de commissie ervan overtuigd is dat de ontwikkeling van veiligheidsdreigingen vragen om een transitie naar een andere, toekomstbestendige LE. De commissie is van mening dat de problematiek bij de LE niet is op te lossen met beperkte ingrepen in de (organisatie)structuur, de leiding en de cultuur, maar dat er is een zogenoemde *paradigm shift* voor de LE nodig is. Het stutten en verbeteren van de bestaande organisatie volstaat op de langere termijn niet.



Naar het oordeel van de commissie is er een andere manier van kijken naar de LE nodig, en een daarmee samenhangende andere organisatie-inrichting, (be)sturing, ondersteuning en (leiderschap)cultuur. De politie heeft behoefte aan een LE die internationaal, nationaal en lokaal genetwerkt is en nauw samenwerkt met partners binnen en buiten de politie. Deze LE moet een herkenbare rol en positie hebben en moet bij uitstek de eenheid zijn voor hoogwaardige capaciteiten en centrale coördinatie.

Zoals hieronder nader zal worden toegelicht, beschouwt de commissie het volgende als onvermijdelijk:

- **Herziening van de positie van de LE binnen de Nationale Politie**

De politie heeft behoefte aan een LE die cruciale landelijke en internationale taken uitvoert ten behoeve van het gehele politiekorps. De LE heeft daarmee logischerwijs een andere rol en positie dan de regionale eenheden. Dat betekent dat de LE niet op eenzelfde wijze kan worden ingericht, bestuurd, aangestuurd en ondersteund als de regionale eenheden, zoals nu overwegend wel het geval is.

- **Heroverweging van de taken van de LE**

Het takenpakket van de LE is overwegend specialistisch van aard. Binnen dit takenpakket is in de loop der jaren een te grote diversiteit aan taken ontstaan. Ook zijn taken opgenomen die niet noodzakelijk meer door een landelijke eenheid zouden hoeven te worden verricht, mede vanwege de ontwikkeling die de regionale eenheden hebben doorgemaakt. Deze vertroebeling is gepaard gegaan met negatieve gevolgen voor de bestuurbaarheid, beheersbaarheid en herkenbaarheid. Een herordening en herziening van het takenpakket van de LE is noodzakelijk. Er is een LE met een helder afgebakende rol en positie binnen het korps nodig. Dat vraagt om een inspanning en om keuzes waarbij het hele politiekorps betrokken wordt.



- **Ontwikkeling naar een toekomstbestendige LE in het licht van trends en ontwikkelingen van veiligheidsdreigingen**

Trends en ontwikkelingen van veiligheidsdreigingen vragen om een meer hoogwaardige LE, die beschikt over andere capaciteiten en in staat is kennis(netwerken) te beheren en te borgen. Er moet een transitie worden ingezet naar een organisatie die beter kan omgaan met informatie (op lokaal, nationaal en internationaal niveau), alsook in staat is tot doorlopende innovatie. Samenwerking met partners binnen en buiten de politie en een multidisciplinaire benadering zijn daarbij een must geworden. Binnen het politiekorps moet de LE zich bij uitstek tot de eenheid ontwikkelen die hiervoor de benodigde capaciteiten in huis heeft. Dat vergt niet alleen een aanpassing van structuren, maar vooral ook een versnelde omslag in de huidige werkcultuur en in het leiderschap.



2.

Insteek van dit advies

De commissie wil eerst en vooral toekomstgericht adviseren. Daarom heeft de commissie prof. dr. Arjen Boin (Universiteit Leiden) en prof. dr. Beatrice de Graaf (Universiteit Utrecht) gevraagd om de trends en uitdagingen ten aanzien van vier dreigingsdomeinen in kaart te brengen. De commissie heeft zich op basis van dit onderzoek een beeld gevormd van de vereisten voor de toekomst. Zij beschouwt dit beeld als het vertrekpunt voor haar advies.

De commissie heeft zich daarnaast gericht op een analyse van de grondoorzaken van de problemen die zich binnen de huidige organisatie van de LE voordoen. Deze grondoorzaken moeten worden aangepakt als deel van een transitie naar een vernieuwde, toekomstbestendige LE. Echter, voorkomen moet worden dat alle inspanningen worden gericht op het vormgeven van de LE zoals die er wellicht uit had moeten zien bij de vorming van de Nationale Politie. Zo'n LE is inmiddels achterhaald. Het huidige momentum moet worden aangegrepen om een organisatie te bouwen die het hoofd kan bieden aan de veiligheidsdreigingen die op ons land afkomen.

Op basis van de trends en uitdagingen voor de toekomst en de analyse van de grondoorzaken van de problematiek in de huidige organisatie formuleert de commissie enkele transitieopgaven waarmee direct kan worden begonnen. In het voorliggende (tussen)advies en nog te verschijnen eindadvies zal de commissie daarbij een ordening aanbrengen in de verantwoordelijkheden op verschillende niveaus. De transitie kan namelijk niet alleen door de LE worden ingezet. Het gehele politiekorps en de spelers in het politiebestedel zullen een rol moeten spelen.



De commissie onderscheidt verantwoordelijkheden op verschillende niveaus:

- 1. de Landelijke eenheid**
- 2. het politiekorps**
- 3. het politiebestedel**

Het voorliggende tussenadvies beperkt zich tot de eerste stappen die de LE en het politiekorps nu kunnen zetten om de transitie in gang te zetten. Tegelijkertijd vraagt de commissie aandacht voor enkele maatregelen uit het concept-verbeterprogramma voor de LE die acuut, nog binnen de kaders van de huidige organisatie, moeten worden getroffen om de sociale veiligheid en het personeelswelzijn te verbeteren. Zoals gezegd, zal de commissie in een uitgebreider eindadvies ingaan op elementen die in het voorliggende tussenadvies nog niet aan de orde komen.



3. Toekomstige trends en uitdagingen

Boin en De Graaf hebben de trends en uitdagingen op het vlak van ondermijnende criminaliteit, openbare orde, terrorisme en cyber security in kaart gebracht (zie het onderzoek in de bijlage bij dit advies). Deze dreigingsdomeinen zijn zeer relevant voor de LE. De geconstateerde trends en ontwikkelingen raken ook het politiekorps als geheel. De onderzoekers hebben aangegeven over welke capaciteiten de politie, in het bijzonder de LE, moet beschikken om deze dreigingen het hoofd te bieden.

De commissie zal het rapport uitgebreider betrekken in haar eindadvies, maar acht het van belang om in het voorliggende advies al aandacht te vragen voor de beelden die zij heeft opgedaan op grond van het rapport. Het rapport maakt duidelijk dat er geen sprake meer is van een 'koude fase': de dreigingen zijn nu al aanwezig in onze maatschappij en tasten onze veiligheid aan. Het is van belang dat er snel en stevig wordt ingegrepen. Inzetten op preventie alleen lijkt nauwelijks nog een serieuze optie. De veelheid van data en informatie uit vele domeinen en bronnen leidt ertoe dat het een grote uitdaging is om zicht te houden op de (ontwikkeling) van dreigingen. Verder is duidelijk dat de effectieve bestrijding van veiligheidsdreigingen vraagt om een brede benadering en een overwegend niet-bureaucratische organisatie.

Het volgende beeld op hoofdlijnen ontstaat over de capaciteiten die een toekomstbestendige LE in huis moet hebben.



- **Data- en informatievergaring, kennisdeling en analysecapaciteit zijn essentieel**

De complexiteit van de onderzochte dreigingen is groot en zal verder toenemen. Het vergaren en analyseren van data en informatie is van essentieel belang om de dreigingen effectief het hoofd te kunnen bieden. De ontwikkeling van de verschillende dreigingen vraagt om een combinatie van klassieke methoden ('kennis van de straat') met nieuwe methoden ('big data'), alsmede slimme technologieën. Op verschillende niveaus (strategisch, tactisch als operationeel) moet het werk nog meer dan nu informatie-gestuurd zijn. Er moet een transitie worden gemaakt naar een organisatie waarin waardering en ruimte is voor denkkraft. Tevens is het van belang dat kennis en ervaring worden geborgd in de organisatie.

Verder moet de organisatie in staat zijn vooruit te kijken. Het begrijpen van de huidige situatie is onvoldoende. Dat vraagt om meer verzameling en analyse van data en informatie, met inachtneming van wettelijke waarborgen. Daarbij is een multidisciplinaire *mindset* van belang. Ook is het van belang kennisnetwerken te bouwen en te mobiliseren en over (bureaucratische) grenzen heen te werken.

- **Experimenteren en innoveren is noodzakelijk**

Dreigingen ontwikkelen zich zo snel dat het belang van experimenteren en innovatie zeer sterk toeneemt, naast het belang van een solide basisorganisatie. Er moet (onder andere op basis van analyse) ruimte zijn voor innovatie en experimenten. Hiervoor is een combinatie van kennis, creativiteit en integriteit essentieel. Als hier geen ruimte voor is, zal de organisatie onvoldoende toekomstbestendig zijn.



- **Passende werkcultuur en leiderschapscompetenties nodig**

In het licht van de noodzakelijke transitie zijn andere, beter passende leiderschapscompetenties nodig. De traditionele top-down leider met een sterke persoonlijkheid heeft geen toekomst. Er moet worden gestuurd op missie, aanpassingsvermogen en samenwerking. Van leiders mag worden verwacht dat zij een koers uitzetten en tegelijkertijd twijfel en ambiguïteit omarmen en daarbij open staan voor feedback en tegenspraak. Er is behoefte aan leiders die vooropgaan in de samenwerking binnen en buiten de politie en die in een dynamische context de positie en rol van hun team bewaken.



4. Analyse huidige organisatie

4.1. Algemene indruk van de LE

Uit de vele gesprekken en werkbezoeken maakt de commissie op dat de ambities en de motivatie bij veel medewerkers nog steeds hoog zijn. Dat beeld wordt versterkt door het lage ziekteverzuim binnen grote delen van de LE en de stijgende lijn die te herkennen is in het laatste medewerkers-tevredenheidonderzoek. De commissie heeft tijdens werkbezoeken gezien dat op een aantal plekken in de organisatie van de LE sprake is van succesvolle organisatieopbouw en organisatieverandering, onder andere binnen de Dienst Infrastructuur, de Dienst Landelijke Operationeel Centrum, de Dienst Landelijke Recherche en de Dienst Speciale Interventies. Wat de commissie daarbij opvalt, is dat steeds een tastbaar doel wordt nagestreefd en heldere unieke toegevoegde waarde wordt gecreëerd voor de operatie van de gehele politie.

Tegelijkertijd is de commissie ervan overtuigd dat het hoog tijd is dat voelbare veranderingen worden ingezet, zodat de potentie van de LE volledig kan worden benut. Professionals moeten zich sociaal veilig voelen en goed gefaciliteerd worden door de organisatie bij de uitvoering van hun taken. Dat vraagt om erkenning en een aanpak van de grondoorzaken van de problematiek en het inzetten van een transitie naar een toekomstbestendige LE, waarbinnen de professionaliteit van medewerkers volledig tot bloei kan komen.



4.2. Grondoorzaken: onvoldoende erkenning uniciteit, diversiteit en dynamiek

De problematiek bij de LE laat zich niet zomaar generaliseren. Knelpunten verschillen qua aard en omvang per organisatieonderdeel en hangen samen met specifieke omstandigheden en ontwikkelingen. Niettemin is de commissie ervan overtuigd dat een groot deel van de knelpunten terug is te leiden naar een gebrek aan erkenning binnen en buiten het korps van de uniciteit, de diversiteit en de dynamiek van de taken en de organisatie van de LE.

De commissie is van mening dat er vaak nog een taboe heerst op het benoemen van het feit dat de politie een landelijke operationele eenheid nodig heeft die ten behoeve van het gehele korps functioneert, maar niet hetzelfde is als de regionale eenheden. De LE heeft – een aantal uitzonderingen daargelaten – een wezenlijk ander takenpakket dan de tien overige regionale eenheden. Dit wordt nog onvoldoende erkend. Enerzijds worden de veelal hoogwaardige specialismes en de operationele coördinatie van de LE gewaardeerd en benut, anderzijds is er in de inrichting, (be)sturing en ondersteuning onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de LE een wezenlijk andere eenheid is dan de regionale eenheden.

Het takenpakket van de LE is niet alleen grotendeels uniek, maar ook divers in meerdere opzichten. De LE opereert geografisch verspreid; acteert internationaal, nationaal, regionaal en lokaal, voert eigenstandige en ondersteunende taken uit en speelt op allerlei manieren een rol in zowel de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als de handhaving van de openbare orde.



Binnen dit diverse takenpakket heeft de LE te maken met verschillende gezagen. In tegenstelling tot de regionale eenheden is er voor de LE geen regionaal bestuurlijk overleg tussen de gezagsdragers en ook geen driehoeksoverleg (of equivalent daarvan). Dat betekent dat er op eenheidsniveau niet structureel in gezamenlijkheid met de gezagen wordt gesproken over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering. Daardoor wordt een strategie, als die al van de grond komt, niet gedragen door ketenpartners en gezagen. Zoals gezegd, zal de commissie in het eindadvies nader op de governance en daarbij horende knelpunten ingaan.

De LE is dus op zichzelf beschouwd, en in vergelijking met de regionale eenheden, een onoverzichtelijke en moeilijk beheersbare eenheid. Het unieke en diverse takenpakket van de LE lijkt het resultaat te zijn van een geleidelijke historische ontwikkeling, die teruggaat naar de periode van de landelijke diensten bij het Korps Rijkspolitie en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) ten tijde van het regionale politiebestedel, gevolgd door sterk pragmatisme bij de vorming van het landelijke politiekorps, waarbij in grote lijnen het KLPD is omgevormd tot de LE. Er lijkt slechts in beperkte mate afgewogen te zijn welke taken bij een landelijke eenheid dan wel bij de regionale eenheden belegd moesten worden. Het valt bijvoorbeeld op dat het essentiële verschil tussen eigenstandige taken en ondersteunende taken ten behoeve van het gehele korps weliswaar binnen en buiten de LE onderkend wordt, maar dat toch gekozen is om soms binnen een dienst of zelfs een team deze sterk verschillende soorten taken onder te brengen.

Tot slot is het takenpakket van de LE dynamisch en vooral de afgelopen jaren aan forse veranderingen onderhevig geweest. Vanwege maatschappelijke en criminogene ontwikkelingen is het takenpakket van de LE – dikwijls onder aanzienlijk politieke en bestuurlijke druk – uitgebreid of aangepast. Denk hierbij aan intensiveringen op het gebied van bewaken en beveiligen



en terrorismebestrijding, de toegenomen inzet op de bestrijding van criminele machtsstructuren en de coördinatie van landelijke fenomenen, zoals grootschalige (corona)demonstraties. Als landelijk en internationaal functionerende dienst met veel specialistische kennis, wordt veel flexibiliteit en aanpassingsvermogen van de LE gevraagd. In de praktijk is de LE vaak de plek waar een belangrijk deel van de wijzingen van het takenpakket van de politie vorm moet krijgen.

4.3. Knelpunten in de praktijk

Het gebrek aan erkenning van de rol en positie van de LE, die samenhangt met het unieke, diverse en dynamische takenpakket, leidt in de praktijk tot specifieke knelpunten.

Werking en sturing

Omdat het huidige takenpakket van de LE het resultaat is van historische ontwikkeling, pragmatisme en operationele noodzaak, is op alle niveaus van de organisatie van de LE in bepaalde mate onduidelijkheid ontstaan over de rollen, taken en verantwoordelijkheden. Op een aantal plekken in de organisatie heeft deze onduidelijkheid bij teams, afdelingen en diensten tot knelpunten geleid. Soms hebben medewerkers het heft in eigen handen genomen en zijn zij zelf invulling gaan geven aan rollen, taken en verantwoordelijkheden met ongerichte taakuitvoering tot gevolg. De snelle ontwikkelingen binnen het takenpakket, evenals de aanstelling van leidinggevenden die de onduidelijkheid niet tot werkbare proporties konden terugbrengen, hebben dit nog eens versterkt. De onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid bij de Dienst Landelijke Informatieorganisatie en de Dienst Specialistische Operaties laten zien wat de consequenties van een samengaan van deze factoren kunnen zijn voor de werking en sturing van teams, afdelingen en diensten.



Omgekeerd signaleert de commissie ook dat er diensten zijn die uit eigen beweging of van buitenaf duidelijkheid hebben gekregen over rollen, taken en verantwoordelijkheden en vervolgens een succesvolle opbouw of ontwikkeling doormaken. De in een ministeriële regeling gecreëerde duidelijkheid over de rol, taak en verantwoordelijkheid van de Dienst Speciale Interventies en de daaropvolgende evident effectieve opbouw en de werking en sturing van dit onderdeel is een goed voorbeeld hiervan. Ook de koers die de Dienst Infrastructuur heeft gekozen, waarbij gekozen is voor een transitie van een gesegmenteerde controledienst naar meer integrale handhaving en opsporing op logistieke stromen, laat zien dat verandering mogelijk is.

Organisatiestructuur

Bij de vorming van de Nationale Politie zijn grote (basis)teams gecreëerd, waarin het laagste niveau van leidinggevenden – de teamchefs – de verantwoordelijkheid kreeg voor tientallen medewerkers. Deze organisatorische mal is onverkort van toepassing verklaard op de LE, zonder inachtneming van het takenpakket, de rol en de geografische spreiding van deze eenheid. Een te grote span of control en span of care speelt breder in het korps, maar heeft in de LE nog sterkere problematische consequenties. Het personeel van de LE bestaat immers voor een belangrijk deel uit specialisten, die het beste functioneren binnen kleinere werkverbanden met leidinggevenden die het vak kennen en dicht bij de mensen staan. De huidige span of control en span of care van teamchefs binnen de LE maakt het om redenen van onder meer aantallen en geografische spreiding onmogelijk om te voorzien in de behoefte aan sturing en zorg die medewerkers hebben.

Een zeer specifieke consequentie van het toepassen van de organisatorische mal van de nationale politie op de LE is de strikte scheiding tussen ‘tactiek’ (belegd bij de Dienst Landelijke Recherche), ‘intelligence’ (Dienst Landelijke Informatieorganisatie) en ‘expertise’ (Dienst



Specialistische Operaties) in het opsporingsproces. In combinatie met de interne problematiek van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie en de Dienst Specialistische Operaties en de inherent initiërende rol die de Dienst Landelijke Recherche heeft in het opsporingsproces, heeft dit in de operatie gezorgd voor een te grote afstand tussen rechercheurs, informatiespecialisten en ondersteuningsspecialisten, evenals het achterblijven van een ontwikkeling naar een meer proactieve aanpak van zware criminaliteit en terrorisme. Ook dit wordt signaleerd in de onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de Dienst Landelijke Informatieorganisatie, de Dienst Specialistische Operaties en het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering.

Bedrijfsvoering

Het huidige, op standaardisering gerichte systeem van de bedrijfsvoering dat wordt uitgevoerd door het centraal georganiseerde Politiedienstencentrum, laat voor de LE onvoldoende ruimte. Dit is vrijwel iedere dag voelbaar in de eenheid. Volgens de commissie ontstaan knelpunten in beginsel niet door onder-financiering, maar door een gebrek aan toepassing van maatwerk dat zich onder andere manifesteert ten aanzien van materieel, HRM-regelgeving, opleidingen en IV/ICT. Maatwerk kan in veel gevallen alleen mogelijk worden gemaakt door besluitvorming op het niveau van de korpsleiding. Deze benadering is omslachtig en tijdrovend. Voor bepaalde specialistische onderdelen waar operationele risico's ontstonden, zijn de afgelopen jaren tussen het Politiedienstencentrum en de LE speciale arrangementen ontstaan, maar dit vergt permanent gerichte aandacht en hulpstructuren.

Van de gewenste 'ontzorging' van de operatie die was beoogd bij de vorming van het Politiedienstencentrum is in dat opzicht nog maar beperkt sprake voor de LE. Vanwege de hoge mate van doelfinanciering (zo'n 60%) heeft de LE daarnaast weinig eigen regelruimte om



(al dan niet tijdelijk) interventies te plegen in de eigen bedrijfsvoering. Nogal wat operationele capaciteit van de LE is daarom de afgelopen jaren gaan zitten in het oplossen van vraagstukken op dit terrein. De traagheid en inflexibiliteit van de bedrijfsvoering staan het aanpassings- en innovatievermogen van de LE in de weg, terwijl juist deze eenheid een belangrijke rol speelt bij de bestrijding van de snel veranderende criminaliteit en mee moet kunnen bewegen.

Interne sturing politiekorps

Bij de vorming van de Nationale Politie is een scheiding gemaakt tussen beleid ten aanzien van de bedrijfsvoerings/beheer (belegd bij de korpsstaf), de bedrijfsvoering zelf (belegd bij het Politiedienstencentrum) en de operatie/taakuitvoering (belegd bij de regionale eenheden en de LE). De operatie heeft door deze scheiding beperkte directe invloed op de beheersmatige randvoorwaarden voor het uitvoeren van haar taken: de korpsstaf maakt het beleid voor de bedrijfsvoering / het beheer en het Politiedienstencentrum, voert dit uit en beschikt daartoe over de benodigde budgetten. De Politieacademie verzorgt politieopleidingen en is in beginsel de leverancier van de benodigde basis- en specialistische opleidingen voor het politiepersoneel.

Het geheel zou naadloos moeten functioneren door een goed werkende interne sturing, waarbij uiteindelijk vanuit het Korps Management Team – waar alle operationele en ondersteunende eenheden en de bedrijfsvoering samenkomen – de integrale sturing van het hele korps gewaarborgd is. Om de invloed van de operatie op het beheersmatige beleid en de uitvoering daarvan te borgen wordt binnen deze sturing gewerkt met portefeuillehouders uit de operatie die verantwoordelijk zijn voor beleidsvorming op specifieke operationele thema's, maar die ook zijsturing veroorzaken.



In de praktijk fungeert deze sturing niet geheel naar behoren. De gelaagde en gefragmenteerde besluitvorming binnen de politie raakt de LE in het bijzonder. Vanwege het brede takenpakket moet de LE zich verhouden tot een relatief groot aantal portefeuillehouders. Daarnaast heeft de LE, in tegenstelling tot de regionale eenheden, geen natuurlijke medestanders met vergelijkbare behoeftes. De LE moet in de praktijk zelf opkomen voor haar afwijkende behoeftes: het is geregeld '10 tegen 1', omdat de LE de enige landelijke eenheid is en geen kritische massa kan organiseren. Zo is een situatie ontstaan waarin de LE – vaker dan de regionale eenheden – te maken krijgt met nieuwe of geïntensiveerde taken, waarvoor meestal nog wel budget en formatie wordt geregeld, maar waarvoor andere randvoorwaarden (passende opleidingen, differentiatie in het HRM-beleid, specialistische IV/ICT, en dergelijke) niet geregeld zijn. Omdat de LE wel geacht wordt deze taken uit te voeren, maar niet bij machte is zelf de randvoorwaarden passend in te richten, ontstaan problemen.

4.4. Werk- en leiderschapscultuur

De commissie constateert dat naast de hierboven behandelde organisatorische problematiek ook cultuur en leiderschap nadrukkelijk de aandacht vragen. De politie kent een werk- en leiderschapscultuur met een eigen logica. Elementen van deze cultuur lijken zich in delen van de LE sterker voor te doen. Er is sprake van een hechte 'politiefamiliecultuur' met onderlinge afhankelijkheden, waarbinnen een sterke saamhorigheid bestaat en een vergaande loyaliteit aan de organisatie en het werk als normaal wordt beschouwd. Maar er is ook sprake van geslotenheid ten opzichte van de buitenwereld, onder meer omdat het gevoel leeft dat medewerkers grote offers moeten brengen voor het werk.



Naast elementen van de politiecultuur die ook elders in de politieorganisatie zichtbaar zijn, doen zich bij de LE enkele specifieke omstandigheden voor. De specialistische werkzaamheden van de LE hebben ervoor gezorgd dat er zelfsturende eilandjes zijn ontstaan, waarin medewerkers voor lange periodes los van andere organisatiedelen hebben gewerkt. Dit leidt tot informele leiders, verworven rechten en soms tot verminderde veranderbereidheid en – op verschillende plekken – tot een gevoelde sociaal onveilige werkomgeving. Daarnaast leiden ook een onduidelijke missie en geografische spreiding in verhoogde mate tot een cultuur waarin zelf invulling wordt gegeven aan de taakuitvoering.

Hoewel er steeds meer jongere leidinggevend (versneld) doorstromen naar het tactische en strategische niveau, is de toegang tot het leiderschap binnen de LE nog op te veel plekken vooral gebaseerd op langdurige operationele politie-ervaring. Die ervaring is waardevol, maar leidt ook tot een onderwaardering van zaken als bedrijfskundige en externe kennis, managementvaardigheden en de broodnodige oriëntatie op samenwerking binnen en buiten de eigen organisatie.

Er is sprake van een paradoxale situatie, waarin enerzijds delen van de organisatie hebben laten zien dat zij snel kunnen inspelen op een veranderde operationele behoefte, en anderzijds het heel moeilijk lijkt om veranderingen in de organisatie en cultuur door te voeren. De resistentie tegen organisatorische verandering – hoewel velen zich wel een groot voorstander van verandering betonen – is bij menig leidinggevende groot. Dat leidt ertoe dat in de praktijk het wel degelijke aanwezige vermogen om de organisatie te veranderen beperkt wordt. Omdat de LE relatief snel veel jongere hoogopgeleide medewerkers laat instromen wordt menig leidinggevende, die gewend is te werken vanuit een hiërarchische stijl en die doorgegroeid is binnen de ‘blauwe’ uitvoeringsorganisatie, momenteel geconfronteerd met de beperkingen en ineffectiviteit van zijn/haar leidinggevende stijl ten opzichte van deze nieuwe medewerkers.



5. Maatregelen gericht op acute problematiek

De commissie heeft kennisgenomen van het concept-verbeterprogramma voor de LE. Het betreft een overzicht van veelal praktische maatregelen binnen het huidige paradigma van de LE. Voor de aanpak van onderliggende oorzaken en het duurzaam wegnemen van knelpunten bij de LE volstaan deze praktische ingrepen naar oordeel van de commissie niet. Daarvoor zal een transitie naar een andere, toekomstbestendige LE moeten worden ingezet. Daarvoor is een ander plan nodig, zoals de commissie hieronder uiteenzet.

Niettemin ziet de commissie enkele maatregelen die de eenheidsleiding van de LE naar haar oordeel wel acuut moet treffen om de sociale veiligheid en het personele welzijn snel te verbeteren. Het uitvoeringsprogramma biedt hiervoor aanknopingspunten. Het betreft de volgende maatregelen:

- **Professionalisering van het team Werken Onder Dekmantel van de Dienst Specialistische Ondersteuning**

Onderzoeken van de commissie Brouwer en de Inspectie Justitie en Veiligheid bij de Dienst Specialistische Operaties (Afgeschermde Operaties) hebben onomstotelijk aangetoond dat er een snelle professionalisering van het team Werken Onder Dekmantel noodzakelijk is. De commissie heeft geconstateerd dat er inmiddels enkele belangrijke stappen zijn gezet om de organisatie op orde te brengen, zoals het aanstellen van extra leidinggevend en het verkleinen van werkverbanden. De aanbevelingen van de commissie Brouwer zijn opgenomen in het concept-verbeterprogramma. Naar oordeel van de commissie moeten alle aanbevelingen van de commissie



Brouwer worden uitgevoerd en is het van belang dat daartoe op korte termijn een roadmap met heldere tijdlijnen wordt opgesteld.

- **Verkleinen span of control / care**

Inmiddels is duidelijk dat de span of control / care vanwege onder andere de geografische spreiding, de omvang van teams en de specialistische aard van het werk in meerdere organisatiedelen niet werkbaar is en leidt tot gebrekkige personele zorg. Teams moeten terug worden gebracht naar een beheersbaar organisatorisch verband en een menselijke maat. Het concept-verbeterprogramma bevat een eerste inventarisatie van plekken waar extra leidinggevenden nodig zijn. Naar oordeel van de commissie moet daar zo spoedig mogelijk uitvoering aan worden gegeven. Daarnaast moet de eenheidsleiding in kaart brengen of er vervolgstappen nodig zijn om de span of control / care te verkleinen. Hiermee worden kleinere teams met een menselijke maat gevormd waarin werkelijk leiderschaps- en cultuurverandering kan plaatsvinden, zodat de werkzaamheden binnen de LE sociaal veilig en inclusief kunnen worden gemaakt.



6. Transitieopgave

In de optiek van de commissie is er momentum om een transitie in gang te zetten. Er is geen tijd te verliezen: de ontwikkeling van de dreigingen en de criminaliteit staat niet stil en maakt een transitie van de LE in de ogen van de commissie noodzakelijk en onvermijdelijk. Een transitie is niet van vandaag op morgen voltooid. Dat is echter geen reden structurele ingrepen uit de weg te gaan, te meer omdat er naar oordeel van de commissie nog veel te winnen is. En al die toegewijde, gemotiveerde LE-medewerkers verdienen nu snel voelbare stappen richting een sociaal veiligere, beter functionerende en toekomstbestendige LE. Daarvoor is meer nodig dan de aanpak van acute knelpunten.

Vooruitlopend op haar eindadvies heeft de commissie de volgende transitieopgaven geïdentificeerd, waarmee de LE en het politiekorps onmiddellijk aan de slag kunnen. Het eindadvies zal in het verlengde liggen van deze opgaven, waarbij de eerste inzichten vanuit de LE en het politiekorps al betrokken zullen worden. Het is niet nodig om dit advies af te wachten. Tevens zouden de financiën geen belemmering moeten vormen bij het inzetten van de transitie. Veranderingen zijn nu primair nodig op het vlak van de inrichting, sturing, besluitvorming en cultuur. Hiervoor zijn maatregelen nodig die in deze fase, op mogelijke frictiekosten na, geen structurele investeringen vergen. Voor de noodzakelijke verbeteringen heeft de minister van Justitie en Veiligheid reeds €20 miljoen structureel beschikbaar gesteld.

Naar oordeel van de commissie moet de invulling van de transitieopgaven een plek krijgen in een transitieplan, op te stellen door de korpsleiding en de eenheidsleiding van de LE, in afstemming met de rest van het korps.



6.1. Transitieopgave voor de Landelijke Eenheid

De LE is de eerstverantwoordelijke voor interventies ten aanzien van werkwijze, werk- en leiderschapscultuur en organisatorische knelpunten. Tevens speelt de LE logischerwijs een belangrijke rol bij de heroverweging op het takenpakket, die in de optiek van de commissie moet worden geleid door de korpsleiding.

- **Maak een inventarisatie van taken**

Een eerste stap naar een beheersbare en hoogwaardige, toekomstbestendige LE is een inventarisatie en categorisering van de huidige taken (weergave 0-situatie). Dit dient als basis voor de heroverweging van het takenpakket van de LE binnen het politiekorps.

Verdeel de taken **onderbouwd** in drie categorieën.

1. Eigenstandige taken die onderbouwd landelijke belegd moeten zijn (internationale/landelijke processen, landelijke coördinatie).
2. Ondersteunende taken (ten behoeve van de eigenstandige taken of ten behoeve van de regionale eenheden) die onderbouwd landelijke belegd moeten zijn.
3. Taken die (ook) regionaal belegd zouden kunnen worden.

- **Versterk de (operationele) samenwerking in het opsporingsproces**

De diverse rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid, maar vooral ook de analyse van toekomstige dreigingen, maken duidelijk dat er bij de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit snel en flexibel samengewerkt moet worden tussen de diverse teams en diensten



van de LE die een rol spelen bij de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. Integrale sturing op de landelijke recherche, de daarbij horende informatie-organisatie en de specialistische opsporingsondersteuning is nodig, evenals een eerste stap op weg naar integratie van werkprocessen. Daarnaast moeten er duurzame allianties en samenwerkingsverbanden binnen en buiten de politie worden gevormd. Betrek dit bij de herordening van taken.

- **Creëer een werkcultuur die past bij een toekomstbestendige LE**

De transitie naar een toekomstbestendige LE is alleen mogelijk als er veranderbereidheid is in de gehele organisatie. De commissie is ervan overtuigd dat hiervoor voldoende basis is. Waar succesvolle transities worden ingezet, wordt dit vaak gekoppeld aan de leiders die duidelijkheid bieden en met respect voor mensen durven te interveniëren als er iets mis is in hun organisatieonderdeel.

Als eerste stap is het van belang de belangrijkste kenmerken van een nieuwe gewenste werkcultuur expliciet te beschrijven en de tastbare voordelen daarvan te benoemen in relatie tot een unieke LE-organisatie. Daarmee kan een eerste concrete stap worden gezet voor de gehele LE. Deze ‘benefits case’ hoeft en moet niet alomvattend te zijn; het is een instrument om hoognodige basale veranderingen teweeg te brengen en is geen doel op zich. Het is een pakket aan verwachte opbrengsten van de transitie, waar ook de ijkpunten in zitten voor doelgerichte monitoring.

Vervolgens wordt de steun voor de vestiging van deze gewenste werkcultuur georganiseerd. ‘The tone at the top’ is het eerste begin; de hoogste leiding moet overtuigd zijn van de gewenste manier van werken en omgaan met mensen. Zij laten dit iedere



dag zien en maken duidelijk waarom zij het zo doen; zij gaan voorop in het creëren van een context waarin iedereen zich stapsgewijs moet conformeren aan een bepaalde manier van werken en omgaan met elkaar. Een kern van collega's die zich intrinsiek gedreven voelt om de vervolgstappen te zetten in de gehele organisatie, wordt geïdentificeerd en zij krijgen de mogelijkheden om de nieuwe werkcultuur overal uit te rollen. Voor leiders en uiteindelijk medewerkers die zich in hun gedrag niet conformeren aan de gewenste werkcultuur, zou op den duur geen plek meer moeten zijn binnen de organisatie.

- **Werk aan leiderschap toegesneden op specifieke taken**

In de transitie naar een toekomstbestendige, hoogwaardige LE moet het leiderschap beter gaan aansluiten op de taken, organisatie en de behoefte van de veelal specialistische medewerkers van de LE. Enerzijds vraagt het op het niveau van specialistische teams om leiders die 'het vak' verstaan, anderzijds is er steeds sterker behoefte aan hoogwaardig leiderschap met passende competenties (analytisch, sturen vanuit missie en bedoeling, adaptief vermogen, samenwerkingsgericht, zelfreflectie). Daartoe moeten specifieke leiderschapsprofielen worden ontwikkeld, waarbij rekening gehouden wordt met onder andere het verschil in taken (eigenstandig versus ondersteunend versus coördinerend), het verschil in werk- en denkniveau van medewerkers en de noodzakelijke (semipermanente) organisatieverandering.

- **Formuleer een visie op de ontwikkeling van een passend personeelsbestand voor de getransformeerde LE**

Ontwikkel een visie op de ontwikkeling die het personeelsbestand moet doormaken in het licht van de noodzakelijke paradigmaverschuiving en transitie naar een toekomstbestendige LE. Formuleer een



0-situatie en onderbouw wat er nodig is voor een transitie naar een toekomstbestendige LE. Identificeer concrete behoeftes op het vlak van opleidingen, HRM-regelgeving en financiën. Gedifferentieerde inschaling/beloning ligt in de rede bij aantoonbaar specialistische en/of hoogwaardige werkzaamheden. Het bevorderen van de positie van de LE als hub van hoogwaardige kennis en expertise, onder meer op het gebied van analyse en innovatie, maakt verder dat het in de rede ligt dat de instroom van hoger opgeleid en meer divers (qua opleiding en achtergrond) personeel wordt bevorderd. Er moeten door de LE competenties en netwerken worden aangeboord die niet alleen binnen de politie voor handen zijn.

6.2. Transitieopgave voor het politiekorps

De transitie naar een toekomstbestendige LE kan niet in gang worden gezet zonder de rest van het politiekorps. De korpsleiding, de korpsstaf, de regionale eenheden, het Politiedienstencentrum en ook de Politieacademie (als zelfstandig bestuursorgaan) dragen allen verantwoordelijkheid voor het slagen van deze exercitie.

Omdat het een opgave van het gehele korps betreft, is de commissie van mening dat er een vanzelfsprekende verantwoordelijkheid bij de korpsleiding ligt. Het is noodzakelijk dat de korpsleiding actieve interventies pleegt en de transitie van de LE aanjaagt.

- **Erken de eigen positie en rol van de LE**

De LE heeft een ander bestaansrecht dan de regionale eenheden en kan juist met een andere rol en positie een cruciale bijdrage leveren aan het werk van het korps als geheel. Deze boodschap moet eenduidig worden uitgedragen en gemeengoed worden. Ook moeten er consequenties aan worden verbonden



op het vlak van de inrichting, financiering, (be)sturing en ondersteuning van de LE.

- **Start een heroverweging van de rol en positie van de LE en de taakverdeling tussen de LE en regionale eenheden**

De korpsleiding moet het voortouw nemen bij de heroverweging van de rol, positie en taken van de LE. Het gaat hier om herverdeling (tussen de LE en de regionale eenheden) en herordening (binnen de LE) gericht op het verbeteren van de beheersbaarheid van de LE en het vergroten van de effectiviteit en slagkracht van het politiekorps als geheel. Hierbij moet rekening gehouden worden met de voorziene veiligheidsontwikkelingen, zoals geschetst in dit advies. De LE kan voor deze exercitie input leveren op basis van de hierboven genoemde inventarisatie.

- **Maak meer maatwerk en regelruimte in de bedrijfsvoering voor de LE structureel mogelijk**

De bedrijfsmatige ondersteuning en randvoorwaarden zijn niet passend bij de huidige en toekomstige rol en positie van de LE. Meer maatwerk en regelruimte is hoognodig. De korpsleiding moet zich richten op de integrale sturing van de bedrijfsmatige ondersteuning.

- Stuur op een inventarisatie van de afwijkende behoeftes en de noodzaak van maatwerk van de LE, onder andere ten aanzien van de bedrijfsmatige ondersteuning, het politieonderwijs en HRM-regelgeving. Kijk ruimhartig en met een integrale bril naar de invulling van afwijkende behoeftes van de LE en stel verantwoordelijken aan binnen de directies en het Politiedienstencentrum voor het begeleiden van deze processen.
- Er is binnen de politiebegroting financiële stabiliteit en regelruimte nodig om bedrijfsmatige ondersteuning toegesneden op



de taakuitvoering van de LE mogelijk te maken. Er is een trendbreuk nodig t.a.v. de huidige situatie. Het ligt in de rede om (al dan niet tijdelijk) binnen de politiebegroting de gelden voor de LE af te bakenen, zodat er meerjarige rust ontstaat voor de LE.



7. Vervolg

Zoals gezegd, zal de commissie voor 1 juni 2022 haar eindadvies uitbrengen. De commissie zal hierbij nadrukkelijk ingaan op de governance van de LE, de sturing en de positie van de LE in het politiebestedel.

In het eindadvies wil de commissie daarnaast nadere kaders meegeven voor de transitie van de LE. Daarbij wil zij, zoveel als mogelijk, gebruik maken van de voorbereidingen die de LE en het politiekorps al hebben getroffen voor een transitieplan op basis van de hierboven beschreven transitieopgaven.

Tot slot zal de commissie in haar eindadvies ingaan op de wijze waarop de uitvoering van de transitie op een gepaste wijze meerjarig kan worden gemonitord en ondersteund, zodat de noodzakelijke voortgang kan worden gegarandeerd.



Bijlage

TRENDS EN UITDAGINGEN VOOR DE LANDELIJKE EENHEID

Een schets van benodigde capaciteiten

Prof. dr. Arjen Boin
Prof. dr. Beatrice de Graaf



**Universiteit
Utrecht**



COLOFON

Titel: Trends en Uitdagingen voor de Landelijke Eenheid: een schets van benodigde capaciteiten

Auteurs : Arjen Boin & Beatrice de Graaf

Utrecht, Leiden 11 januari 2022

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de 'adviescommissie voor de Landelijke Eenheid' ten behoeve van de beeldvorming van de adviescommissie. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de adviescommissie voor de Landelijke Eenheid.

De auteurs bedanken Myrthe van Groningen, Lena Harding, Bjarne von Lampe, Werner Overdijk en Henry Shields voor hun hulp in het tot stand komen van dit rapport.

Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

I. Opzet en aanpak	1
II. Ondermijning	3
Inleiding	3
Trends.....	3
Game changers	5
Benodigde capaciteiten	6
III. Openbare orde.....	10
Inleiding	10
Trends.....	10
Game changers	13
IV. Terrorisme	16
Inleiding	16
Trends.....	16
Game changers	18
Benodigde capaciteiten	19
V. Cybersecurity	22
Inleiding	22
Trends.....	23
Game changers	24
Benodigde capaciteiten	25
VI. Algemene analyse	30
VII. Interviews/achtergrondgesprekken	35
VIII. Literatuur	35

I. Opzet en aanpak

De auteurs zijn gevraagd na te denken over de uitdagingen zoals die voortvloeien uit trends en (mogelijke) trendbreuken in vier 'dreigingsdomeinen': terrorisme, ondermijning, cyber, en publieke ordeverstoringen. Zij hebben de recente literatuur op elk van die domeinen (met behulp van een assistent) bestudeerd. Daarnaast hebben zij verschillende experts geïnterviewd om de opgedane bevindingen te toetsen en te verrijken (een overzicht van de respondenten is opgenomen in de bijlage).

Dit rapport identificeert de uitdagingen die binnen de Nationale Politie waarschijnlijk bij de Landelijke Eenheid (LE) zouden 'landen'. De vier dreigingsdomeinen worden gekenmerkt door het grootschalige en grensoverschrijdende karakter van de consequenties die uit deze dreigingen kunnen voortvloeien. Dat wil niet zeggen dat deze uitdagingen niet ook voor de politie in algemene zin, of voor heel andere (publieke) organisaties, van belang kunnen zijn. Het is aan de Commissie om te bepalen welke door ons aangereikte suggesties relevant zijn voor de LE.

Voor ieder domein hebben we in eerste instantie de dominante en extrapoleerbare trends in kaart gebracht: trends worden hier gedefinieerd als ontwikkelingen en patronen die we kunnen vaststellen vanuit het verleden en die voor het heden en de nabije toekomst nog relevant zijn. Daarnaast is bezien welke mogelijke *game changers* in de literatuur worden geïdentificeerd. Game changers zeggen iets over de toekomst: het zijn gebeurtenissen of ontwikkelingen die het potentieel hebben nieuwe uitdagingen in het dreigingsdomein te creëren. Wij bespreken de game changers die consequenties voor de werkwijze van de Landelijke Eenheid kunnen hebben.

We bezien vervolgens welke organisatorische capaciteiten benodigd zijn om met de verschillende uitdagingen effectief om te gaan (we kijken niet of de Landelijke Eenheid op dit moment met die uitdagingen *kan* omgaan; we bezien alleen welke capaciteiten aanwezig moeten zijn om toekomstbestendig te zijn). Onder capaciteiten verstaan we de benodigde structuren, processen en middelen die een organisatie in staat stelt aan de gestelde doelen te voldoen.

We organiseren onze inzichten rond een aantal categorieën van capaciteiten die in het algemeen in een organisatie – wellicht in meer of mindere mate – aanwezig moeten zijn. De vraag die wij niet beantwoorden is of de LE over deze capaciteiten moet beschikken. De Commissie kan adviseren dat sommige van deze capaciteiten misschien wel bij andere organisaties (of organisatieonderdelen van de Nationale Politie) thuis horen. We organiseren onze discussie rond de volgende typen capaciteiten:

Preventie: welke capaciteiten zijn nodig om de dreiging uit te sluiten of te minimaliseren?

Intelligence en analyse: welke capaciteiten zijn nodig om de dreiging tijdig te herkennen en te benoemen? Wat is nodig om de aard, dynamiek en gevolgen van de dreiging in kaart te brengen en goed te begrijpen?

Strategie- en besluitvorming: welke capaciteiten zijn nodig om een effectieve en legitieme strategie te formuleren?

Operationele capaciteit: welke middelen en welk type menskracht zijn nodig om de ingezette strategie op succesvolle wijze te implementeren? Hoe moeten ze worden aangestuurd?

Coördinatie: welke capaciteiten zijn nodig om partners te betrekken (horizontale coördinatie) en de uitvoering binnen de organisatie (verticale coördinatie) goed af te stemmen?

Communicatie: welke capaciteiten zijn nodig om helder en met autoriteit over de dreiging met de buitenwereld te communiceren?

Het rapport is als volgt opgebouwd. We bespreken de trends, *game changers* en daaruit voortvloeiende eisen aan de Landelijke Eenheid per dreiging (paragraaf 2 t/m 5). In paragraaf 6 bezien wat de gemene deler is van de organisatiecapaciteiten die benodigd zijn voor het omgaan met de dreigingen van de toekomst. In de slotparagraaf reflecteren we op de uitdagingen voor de leiders die in de toekomst gestalte moeten geven aan deze capaciteiten. De ontwikkeling en aansturing van deze capaciteiten stellen eisen aan het leiderschap binnen de Landelijke Eenheid. Die proberen wij te benoemen.

Dit deelrapport is nadrukkelijk geen analyse van de bestaande capaciteiten in de Landelijke Eenheid en/of de leiders die vandaag of gisteren aan het hoofd van de Landelijke Eenheid stonden. Wij formuleren een houtkoolschets van benodigde capaciteiten die de Commissie Schneiders mogelijk kan gebruiken om concrete aanbevelingen te formuleren.

II. Ondermijning

Inleiding

De term ondermijning wordt veel gebruikt in beleidsstukken, politieke debatten en mediadiscussies. Het is echter niet altijd duidelijk waar precies op wordt gedoeld. De term wordt op heel veel verschillende manieren gedefinieerd en begrepen (Boutellier et al., 2020).¹

De Landelijke Eenheid spreekt van ondermijning wanneer sprake is van het 'verzwakken, misbruiken en ontwrichten van maatschappelijke structuren'. Dit is, zo mag worden opgemerkt, een rijkelijk vage en veelomvattende definitie. De definitie maakt bijvoorbeeld niet duidelijk wie nu precies bezig is met ondermijning. In de Nederlandse discussie lijkt de definitie te zijn verengd tot de georganiseerde misdaad. De internationale literatuur besteedt juist steeds meer aandacht aan het *verzwakken* en *ontwrichten* van democratie of 'the rule of law' (door bijvoorbeeld propaganda, misinformatie op social media en interventies van buitenlandse diensten) (European Commission, 2016; Bennett & Livingston, 2018; Hacıyakupoglu et al., 2018; Ricard & Medeiros, 2020; Henschke et al., 2020; van Kessel et al., 2021).

Trends

Zelfs in de meest beperkte definitie is duidelijk dat analysten ondermijning zien als een 'creeping crisis': een gestaag accumulerende dreiging die gemakkelijk tot een grootschalige crisis kan uitgroeien (Boin et al., 2020, 2021). Volgens sommige respondenten is de situatie in Nederland nu al 'volledig uit de hand gelopen' (zie ook Saviano, 2021). Recente onderzoeken laten inderdaad zien dat ondermijning breed aanwezig is in onze samenleving (zie bijvoorbeeld Noordanus, 2020, Paulissen, 2019; Tops & Tromp, 2017; Schuurman et al., 2021; cf. Bullough, 2019). De recente moorden op de advocaat Derek Wiersum en misdaadverslaggever Peter R. de Vries kunnen worden gezien als de meest recente, en wellicht meest alarmerende indicatoren van de toenemende crisisdreiging.

Uit de recente literatuur destilleren we een aantal verontrustende en goed gedocumenteerde trends:

Normalisering van drugsgebruik: Het *Christine F.* Beeld van de geïsoleerde en aan lager wal geraakte drugsgebruiker ligt ver achter ons. Recreatief drugsgebruik (vooral cannabis) lijkt steeds normaler te worden, al lijkt het gebruik niet te groeien (Pennay and Measham, 2016; European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction [EMCDDA], 2019; Patton, 2018; Karlsson et al., 2019; Alves et al., 2021; cf. Dickinson and Jacques, 2021).

Grof geweld in de publieke ruimte: Het aantal liquidaties is de afgelopen jaren schrikbarend hoog (Vugts, 2017; Schuurman et al., 2021; Voeten, 2021). De daders lijken jonger te zijn en schuwen het gebruik van geweld niet, zelfs wanneer de objecten van het geweld zich in de openbare ruimte (omgeven door

¹ Interessant is dat de term in het Engels geen gelijkwaardig equivalent lijkt te hebben.

andere mensen) bewegen (Burgers, 2021; De Korte & Kleemans, 2021; Kraak, 2021). Ook het aantal bedreigingen neemt toe (Schuurman et al., 2021).

Het witwassen van crimineel geld is geen nieuw fenomeen: Maar de enorme bedragen die met drugscriminaliteit worden verworven maken het witwassen van dat geld steeds belangrijker voor criminelen. Ze kunnen al dat geld niet contant besteden. Hun rijkdom stelt criminelen in staat professionals in te huren die hen ten dienste staan met allerlei financiële constructies (Europol, n.d, 2021; Levi & Soudijn, 2020; Levi, 2021; Noordanus, 2020; Bullough, 2019; Wainwright, 2016; Tops & Tromp, 2017). Veel criminaliteit en witwaspraktijken lopen via legale bedrijven (Europol, 2021; Tops & Tromp, 2017). Drugscriminelen raken steeds beter in het scheren langs de randen van de wet (Bullough, 2019). De bedragen die jaarlijks worden witgewassen kunnen niet precies worden vastgesteld. Experts zijn het er over eens dat het elk jaar om meer geld gaat (United Nations Office on Drugs and Crime, n.d; Tops & Tromp, 2017, 2020).

Internationalisering drugshandel en geldstromen: De drugshandel is steeds meer geïnternationaliseerd en Nederlandse drugscriminelen weten hier goed gebruik van te maken (Madarie & Kruisbergen, 2020; Voeten, 2021; Noordanus, 2020; Tops & Tromp, 2017). Omgekeerd vinden internationale drugscriminelen gemakkelijk hun weg naar Nederland. Dit betekent dat een wijdverbreid internationaal financieringsnetwerk is ontstaan. Dit netwerk onttrekt zich goeddeels aan het zicht van nationale autoriteiten (Levi, 2021).

Darkweb als handelsplaats: Een extreme vorm van internationalisering is de verplaatsing van de drugshandel naar de cyberwereld (Goosdeel & Wainwright, 2017; Blanco & Cohen, 2017; Kruisbergen et al., 2019; Horton-Eddison et al., 2021; Roks et al., 2021). Fysieke markten waar criminelen elkaar ontmoeten maken plaatsen voor cybertransacties die zich in belangrijke mate onttrekken aan het blikveld van autoriteiten (Bijlenga & Kleemans, 2018; Kruisbergen et al., 2019). Hierdoor ontstaat een efficiënte markt die zich niet laat reguleren via de bestaande toezichtsinstrumenten (Blanco & Cohen, 2017; Bijlenga & Kleemans, 2018). Die markt wordt weer verbreed met aanbod van allerhande criminele diensten (*crime as service*), variërend van wapen- en mensenhandel tot geweldsdiensten.

Steeds weer nieuwe designer drugs: De ontwikkeling van nieuwe drugs wordt door criminelen als een scheikundige uitdaging gezien. Als een wettelijk verbod op een bepaalde drug de chemische eigenschappen van de drug specificeert, is slechts een kleine wijziging in de chemische structuur nodig om het verbod te omzeilen (Noordanus, 2020). De expertise neemt toe en het wordt steeds gemakkelijker om semi-legale drugs te ontwikkelen (Baumeister et al., 2015; European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction, 2020; Zwartsen, 2020; ter Laak, 2021).

Navenante criminaliteit: De professionaliteit van drugscriminelen maakt hen tot belangrijke (en vaardige) spelers in andere vormen van criminaliteit zoals milieudelicten en mensenhandel. Dit vergroot weer de reikwijdte en verwevenheid van drugsorganisaties (Shelly, 2012; Di Cataldo & Mastrococco, 2020; van Uhm & Nijman, 2020; Achilli & Sanchez, 2021; Tops & Tromp, 2017).

Inzet van lokale gangs en motorclubs: Drugsbendes hebben geen moeite met het uitbesteden van geweldstaken aan ontkoppelde groepen zoals lokale jeugdcriminelen of een motorclub. Dit biedt drugsorganisaties grote voordelen. Ze disassocieren zich van grof geweld en hoeven geen leger van soldaten in dienst te houden. Deze uitbesteding lijkt met regelmaat plaats te hebben (Robinson et al., 2019; Roks et al., 2021; Trejo & Ley, 2020; Blokland et al., 2020; van Deuren et al., 2021; Ruitenberg, 2020).

Lokale impact: Drugscriminelen tasten de fundamenteën van een gezonde maatschappij aan. De inzet van scholieren (als dealers) legt de bijl aan de school als maatschappelijk instituut. Het omkopen van beampten op lokaal niveau erodeert de integriteit van het openbaar bestuur (Buscaglia & van Dijk, 2003; Di Cataldo & Mastrorocco, 2020). De infiltratie in politie-eenheden ondermijnt het vertrouwen van de burger (traditioneel een bastion van legitimiteit in Nederland) maar ook de effectiviteit van de opsporing (Buscaglia & van Dijk, 2003; Smith et al., 2020; Europol, 2021; Noordanus, 2020; Bruinsma et al.; Tops & Tromp, 2017; Wijk & Lenders; Ferwerda et al.). De intimidatie van lokale gezagsdragers is een groeiend probleem (Di Cataldo & Mastrorocco, 2020; Europol, 2021). Ook de intimidatie door drugscriminelen van bedrijven is problematisch (Ganau & Rodriguez, 2018; Fourie et al., 2021).

Game changers

De literatuur beschrijft verschillende ontwikkelingen die de rol van potentiële *game changer* kunnen vervullen (in positieve dan wel negatieve zin). De volgende ontwikkelingen kunnen de strijd tegen ondermijning (nog veel) moeilijker maken:

Criminelen winnen de technologische competitie van misdaadbestrijders: De grote criminelen blijken vaak creatief met nieuwe technologische mogelijkheden om te gaan. Natuurlijk krijgen politie-eenheden ook nieuwe mogelijkheden om drugscriminelen en hun transacties in beeld te brengen en te verstoren. Als het criminelen lukt om domeinen in cyberspace af te bakenen en te controleren, zetten zij hun bestrijders op grote achterstand.

Uitfaseren van cash en introductie van nieuwe betalingsmiddelen: De *war on cash* is in volle gang (Prasad, 2021). Het wordt steeds moeilijker om al dat contante geld (straathandel) wit te wassen. De rappe introductie van allerlei digitale betalingsmiddelen biedt criminelen grote kansen om hun financiële huishouding (nog verder) aan het zicht van opsporingsautoriteiten te onttrekken.

Liquidaties als statussymbool: Geweld tegen concurrenten, afvalligen en overtreders van eigen regels is in Nederland relatief beperkt geweest (maar we noteren een opwaartse trend). Dit zou kunnen veranderen als het symbolisch gebruik van geweld breed wordt geaccepteerd in criminele kringen (Wainwright, 2016). Als drugkartels de behoefte gaan voelen de grenzen van hun domeinen af te perken, is het expliciete en publieke gebruik van grof geweld (bijvoorbeeld onthoofdingen) een beproefd middel (zie bijvoorbeeld de ervaringen in Mexico, Trejo & Ley, 2018). Het zou een enorme impact op de publieke perceptie hebben, zoveel is wel duidelijk. Het kan ook een intimiderende werking op gezagsdragers, beampten en gezichtsbepalende figuren hebben.

Een plotselinge en structurele afname van het vertrouwen in politiek en overheid creëert mogelijkheden voor criminele organisatie om zich als een bron van alternatief gezag te manifesteren: De afname van legitimiteit maakt de overheid ineffectief, waardoor het vertrouwen verder daalt. Het is een verschijnsel van aller tijden (Brosius et al., 2018; European Union Agency for Fundamental Rights, 2020). In veel landen is het vertrouwen in de overheid laag (Brezzi et al., 2020; Prats et al., 2021; Pew Research Center, 2021). Hetzelfde zien we volgens Tops & Tromp (2017) al in sommige Nederlandse wijken. De COVID-19 crisis heeft het vertrouwen in de politiek en politieke gezagsdragers geen goed gedaan.

De infiltratie en overname van publieke instituties: Criminele organisaties kunnen zich besluitvormingsbevoegdheden van publieke instituties toeëigenen, direct of indirect, door infiltratie, omkoping en co-financiering van projecten. Lange-termijn infiltratie in politie en andere bestuurlijke instituten is een bekende methode. Het kopen van invloed in politieke partijen is niet onmogelijk. Dergelijke infiltratie vergroot de invloedssfeer van criminelen en ondermijnt de bestrijding van drugsbendes.

Technische revoluties: De ontwikkeling van drones en vliegende taxi's is in een vergevorderd stadium (MIT Technology Review, 2021; McKinsey & Company, 2021). Dit geldt ook voor 3D-printen en surveillancetechnologieën (Chase & La Porte, 2017; Hornick, n.d; de Korte & Kleemans, 2021; Sherman, 2020; Fussell, 2021). Politieorganisaties maken graag gebruik van nieuwe technologieën. Dat geldt ook voor criminelen, met dien verstande dat zij zich niet aan legale of ethische randvoorwaarden hoeven te storen. Een gerichte investering in nieuwe technologieën geeft criminelen een aanzienlijke voorsprong in de technorace. Het stelt hen in staat nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen.

Benodigde capaciteiten

De strijd tegen criminele ondermijning van de gevestigde orde vraagt een enorme inspanning van de politie. Een eerste schets van de benodigde capaciteiten geeft een goed idee van de eisen die we aan de toekomstige politieorganisatie moeten stellen.

Preventie:

De vraag is of de politie capaciteiten kan ontwikkelen die ondermijning tot beheersbare proporties terugbrengen. De experts die wij spraken tonen zich pessimistisch (zie ook Blanco & Cohen, 2017; Gelles et al., 2019; Vermeer et al., 2020). De inkapseling van deze dreiging vraagt om te beginnen dat kwetsbare/target groepen bewust worden gemaakt dat zij de criminaliteit in worden gezogen. Alternatieve loopbaanpaden moeten worden aangeboden, maar dat is geen taak voor de politie. De politie kan wel meewerken aan campagnes die zijn gericht op het verminderen van de aantrekkingskracht van de georganiseerde criminaliteit. Het drugsgebruik moet worden ontmoedigd. Daarnaast ligt het voor de hand om het vestigingsklimaat voor criminele bendes onaangener te maken. Ook kan de strafmaat worden verhoogd, zoals sommige experts bepleiten.

Effectieve preventie lijkt echter vooral heel moeilijk en in eerste instantie een maatschappelijke opdracht. De rol voor de politie in deze moeilijk haalbare

ambitie is beperkt. De hamvraag is of de politie moet inzetten op het ontwikkelen of onderhouden van preventiecapaciteiten. Het is goed denkbaar dat deze capaciteiten beter bij andere organisaties worden belegd.

Intelligence en analyse:

Het is cruciaal dat de politie capaciteiten ontwikkelt en verbetert die hen in staat stelt de bronnen van ondermijning in beeld te brengen, werkwijze van criminelen te begrijpen en te monitoren (in *real time*). Dit is een kerntaak van de politie in de misdaadbestrijding. Het monitoren en begrijpen van processen rond ondermijning vergt structurele aandacht voor een verscheidenheid van domeinen en ontwikkelingen:

- De politie kan niet zonder een duidelijk beeld van de reikwijdte, bemensing, werkwijze en kracht van de Nederlandse drugsindustrie (inclusief hennepsteelt). Naast klassiek opsporingsonderzoek vraagt dit om een bijna wetenschappelijk aanpak waarin de politie een combinatie van antropologische en journalistieke vaardigheden moet aanwenden om exploratief onderzoek te verrichten, waarbij ontwikkelde veronderstellingen als hypothesen voor verder onderzoek (data-analyse) worden ingezet. Dit werk is te belangrijk en te gevaarlijk om aan wetenschappers en journalisten over te laten. De politie moet de kennisvergaring en -analyse naar een nieuw niveau tillen om ondermijning goed in beeld te krijgen.
- Het is cruciaal dat de 'vruchtbare bodem' voor ondermijning in kaart wordt gebracht. Het gaat dan om een kwetsbaarheidsanalyse van lokale gemeenschappen en de instituties waarop zij leunen. Zonder dergelijke kennis is het onmogelijk grip te krijgen op het veelkoppig monster dat ondermijning is. Een combinatie van data-analyse en interdisciplinair wetenschappelijk onderzoek (sociologisch, bestuurskundig, juridisch) is nodig, maar het is niet nodig dat de politie dit zelf in huis haalt. Wel is een structurele relatie met onderzoeksinstituten nodig die deze kennis ontwikkelen en beschikbaar maken.
- De politie heeft 'early warning' mechanismen nodig die tijdige interventies mogelijk maken. Dat vereist een set van indicatoren die duiden op indringing van de bovenwereld door criminelen. Die indicatoren geven richting aan systematische dataverzameling. Deze informatieverzameling moet binnen de kaders van privacywetgeving worden ontwikkeld en uitgevoerd.
- De politie moet op de hoogte zijn van de laatste technologische ontwikkelingen (drones, soft intelligence, financial intelligence etc.).
- Ook moet de politie weten hoe witwassers te werk gaan, uit welke financiële bronnen politieke partijen putten, de weg kennen op het dark web, 'institutional voids' kunnen herkennen, en weten hoe outlaw motorgangs functioneren.

De behoefte aan informatie is enorm en het potentiële aanbod van relevante informatie nog veel groter. De beschikbare capaciteiten zijn per definitie beperkt. De inzet van dergelijke middelen wordt verder begrensd door privacywetgeving en ethische overwegingen. Dit betekent dat slimme keuzen moeten worden

gemaakt. De politie heeft daarom een adequate beleidstheorie nodig die de informatie-inzameling en-analyse stuurt. De kernvraag die moet worden beantwoord: Welke kennis hebben we nodig om onze doeleinden te kunnen bereiken? Hoe kan die informatie worden vergaard en wie kan dat het beste doen? De antwoorden op deze vragen vormen een beleidstheorie die helpt te bepalen welke capaciteitskeuzen gemaakt moeten worden.

Strategie- en besluitvorming:

De politie kan alleen grip krijgen op ondermijning met een scherpe definitie van het fenomeen die een duidelijke afbakening van de dreiging mogelijk maakt. In de literatuur worden veel verschillende strategieën geformuleerd, variërend van criminelen 'pesten' tot zeer ambitieuze pogingen gericht op het ontmantelen van drugskartels. Het gevaar van opportunisme en 'zwabberbeleid' ligt op de loer, terwijl juist een lange-termijn visie nodig is om alle benodigde capaciteiten te ontwikkelen. Dit betekent niet dat een strategie voor de eeuwigheid moet worden ontwikkeld. Integendeel, de bestrijding van ondermijning vereist de capaciteit om experimentele interventies in te zetten en te monitoren, zonder dat die de overkoepelende strategie ondermijnen. De strategie moet ook ruimte bieden voor de inzet van nieuwe technologieën, die na gebleken succes wellicht om een aanpassing van de strategie vragen. De benodigde capaciteit is dus strategievorming waarbij de lange-termijn visie ruimte biedt voor adaptaties die op de korte termijn kunnen worden doorgevoerd. Voor dogmatische benaderingen is geen plaats.

Operationele capaciteit:

De strijd tegen ondermijning vergt een groep professionals die over een grote verscheidenheid van hoogwaardige competenties moeten beschikken. Het betreft een combinatie van analytische vaardigheden, professionele kennis (juridisch, bedrijfsmatig, financieel, sociologisch, bestuurskundig, politicologisch, antropologisch), en netwerkmanagement (inclusief diplomatieke en communicatieve vaardigheden). In zekere zin lijken de vereiste capaciteiten meer op die van een inlichtingendienst dan van een traditionele politieorganisatie. Daarnaast zijn bepaalde interventiecapaciteiten nodig die betrekking hebben op o.a. financiële stromen, de aankoop van vastgoed en bedrijven, en handelingen in cyberspace.

Coördinatie:

De Landelijke Eenheid kan nooit beschikken over alle specialismen die nodig zijn om ondermijning tegen te gaan. Het speelveld is simpelweg te groot: van wijk tot internationaal belastingparadijs; van transportsector tot diplomatie. De kritieke capaciteit is het leggen en onderhouden van vruchtbare verbindingen. De verbinding met wijkteams is belangrijk, omdat daar de ondermijning direct voelbaar is. De verbinding met regionale recherche en internationale organisaties moet solide zijn. Maar de Landelijke Eenheid moet ook over politiegrenzen heen kunnen werken: met technologische organisaties, beleidsorganisaties, de financiële wereld, de belastingdienst, de lijst is lang. En ook hier geldt: van lokaal tot internationaal. De overkoepelende capaciteit ligt besloten in het idee van een hub waar cruciale informatie samenkomt en nieuwe strategieën en bijbehorende

allianties worden gesmeed. Coördinatie in dit dreigingsdomein is dus meer een kwestie van gefaciliteerde samenwerking dan verticale aansturing.

Communicatie:

De strijd tegen ondermijning is meer dan alleen opsporing en strafrechtelijke vervolging. Deze traditionele instrumenten van de staat zijn te beperkt, zo zeggen experts (Omand, 2018; van Hoboken en Ó Fathaigh, 2021; Europol, 2021). Burgers moeten meedoen, evenals bedrijven. Lokale bestuurders moeten hun rol pakken, evenals nationale politici. Alles begint met het herkennen en helder benoemen van het probleem. Dit alles vergt communicatie die is gericht op het veranderen van diepgewortelde assumpties ('het valt toch allemaal wel mee') en op het veranderen van gedrag. Dit vereist communicatie van het hoogste niveau. Ook hier is nadrukkelijk de vraag aan de orde of de LE dergelijke communicatie ter hand zou moeten nemen.

III. Openbare orde

Inleiding

Nederland heeft een rijke geschiedenis op het gebied van openbare orde verstoringen: de rellen in de jaren '60 (het Lieverdje), massale betogingen, de krakers-, kronings- en scholierenrellen, eindeloos veel voetbalvandalisme, de belaging van de Tweede Kamer na de moord op Pim Fortuyn; Project X in Haren, en, meer recentelijk, de Schilderswijkrellen, protesterende boeren, de *Black Lives Matter* demo in Amsterdam, de avondklokrellen en de gewelddadige rellen recentelijk in Rotterdam – de lijst is lang.

Het bewaken van de openbare orde is een traditionele kerntaak van overheid en politie. Door de jaren heen hebben bestuur, openbaar ministerie en politie veel kennis en expertise opgedaan. Zij beschikken over bewezen strategieën en treden doorgaans effectief op tegen mogelijke verstoringen van de openbare orde. Hoewel het aantal demonstraties is toegenomen en de burger mondiger is geworden door de jaren heen, blijft de veiligheid van de burger vrijwel altijd en overal gegarandeerd.

In Nederland lijkt de situatie vrij stabiel, ook volgens de experts. Het aantal aangemelde demonstraties neemt al jaren toe, maar het aantal problematische demonstraties lijkt niet significant toegenomen (maar betrouwbare cijfers ontbreken). Vooral internationaal nemen we zorgwekkende ontwikkelingen en gebeurtenissen waar (Giugni & Grasso, 2019; Portos, 2021; Bojar et al., 2021). Denk aan de dagenlange rellen in Londen, de gewelddadige BLM-rellen in grote steden, het plat leggen van het openbare leven in Frankrijk (Gilets Jaunes), en de bestorming van het Capitool in de Verenigde Staten. Het wakkert de vrees aan dat ons in Nederland nog een en ander te wachten staat.

Laten we eens kijken wat de onderliggende trends zijn, hier en in andere landen. We bedenken ook of er potentiële *game changers* op de radar zijn waar te nemen.

Trends

Polarisatie: Politicologen en sociologen hechten veel waarde aan een samenleving waarin mensen elkaar de ruimte laten hun leven in te vullen zoals zij dat willen. De bekende Amerikaanse politicoloog Robert Putnam trok in 2000 aan de bel met zijn boek *Bowling Alone*. Amerikaanse burgers raken onthecht van elkaar en de samenleving, zo waarschuwde hij.

Na de gebeurtenissen van 11 september 2001 is de polarisatie in de Verenigde Staten alleen maar toegenomen. De langdurige financiële crisis en de voortwoekerende COVID-19 crisis hebben deze trend vrijwel overal versterkt (Dikeç, 2018; Döring, 2020; Bartusevicius et al., 2021). De klimaatcrisis maakt veel los bij jongeren (Richardson, 2020). Polarisatie wordt aangewakkerd door groepen als Antifa en Proud Boys (en de vele varianten van deze groepen, zie bijvoorbeeld Lieber [2020] over de AfD). Ook in Nederland bestaan groepen die polarisatie voorstaan [NCTV Dreigingsbeeld]. Het vertrouwen in politieke instituties daalt gestaag (Busemeyer et al., 2021; Heinze et al., 2021; Engbersen et al., 2021; National Intelligence Council, 2021; Calvet & Di Nella, 2020; Peebles,

2020; Barker et al., 2021, Nassauer, 2021; Bartusevicius et al., 2021). Politiegeweld tijdens demonstraties leidt dan weer tot verdere daling in het vertrouwen (Shek, 2020; Heisler et al., 2020).

Disinformatie op social media: De manier waarop mensen nieuws tot zich nemen en informatie verzamelen is radicaal veranderd in de afgelopen twee decennia. Via computer en telefoon verbinden mensen zich met een grote hoeveelheid social media. Veel mensen hebben hun eigen informatiestructuren gecreëerd. Zij nemen dagelijks kennis van grote hoeveelheden informatie die hen razendsnel bereikt (Lim & Bouffanais, 2019; Ting, 2020; Helberger, 2020; Rebrina et al., 2021). Helaas bereikt hen ook veel informatie die niet geverifieerd is en die experts onder de categorie 'disinformatie' scharen (Zuckerman, 2019). Geruchten, complottheoriën, leugens en verdraaiingen, en inaccurate berichtgeving verdringen de geverifieerde nieuwsgaring die vroeger bepaalde wat de burger van de wereld wist of kon weten. De gemiddelde burger kan zich nu veel beter informeren, maar raakt ook steeds sneller het zicht op de werkelijkheid kwijt. Informatie wordt op waarde geschat door naar de afzender te kijken: als die vertrouwd wordt, zal het wel waar zijn. Deze nieuwe, vrijwel ongereguleerde informatieomgeving biedt ongekende mogelijkheden voor de moedwillige informatie van geruchten en complottheorieën die maatschappelijke polarisatie aanscherpen.

Mobiliserend en faciliterend vermogen van social media: Het is makkelijker geworden om een demonstratie te organiseren (Rhingold, 2006; Lim & Bouffanais, 2019; Rebrina et al., 2021). Oproepen via social media bereiken veel mensen. Het is ook makkelijker geworden om de organisatie van een demonstratie buiten het zichtveld van meekijkende autoriteiten te houden (Ting, 2020). Ook kunnen deelnemers makkelijk handige tips vinden en delen ('hoe maak ik een Molotov cocktail?'). Tijdens een demonstratie kan het collectieve gedrag van demonstranten makkelijk worden (bij)gestuurd met behulp van social media (Poell & Van Dijck, 2018; Rebrina et al., 2021). Demonstranten kunnen zichzelf organiseren via social media. Dit alles zorgt ervoor dat autoriteiten gemakkelijk verrast kunnen worden door de plaats, het moment, de schaal en de dynamiek van een demonstratie. Daarnaast kunnen groepen social media gebruiken om in *real time* gebeurtenissen te framen: korte, suggestieve filmpjes worden gepost met als doel woede aan te wakkeren en te kanaliseren (Adam-Troian et al., 2020a; Rebrina et al., 2021).

Van scherm naar straat-praktijken: Aansluitend bij het vorige punt kan worden vastgesteld dat de social media niet alleen leidt tot snelle mobilisering, maar dat social media praktijken ook letterlijk op straat worden overgenomen. Realtime rellen worden via social media verspreid, beelden worden gedeeld, geliked, tiktok-achtige challenges worden verstuurd, waardoor de rellen soms bijna een 'game-achtige' situatie voor jongeren lijken te worden. Het leidt tot instant, flashmob-gedrag en relschoppen op straat, opboksen tegen elkaar door etalages in te schoppen voor meer likes bijvoorbeeld, concurreren met groepen elders, waarna de groep demonstranten ook zo weer uiteen valt. Ook beelden van rellen in het buitenland worden op die manier gedeeld. Rellen kunnen voortkomen uit hybride situaties, waarbij jongeren (of ouderen, zie de arrestatie van een 60-

jarige vrouw in Utrecht, (<https://www.nu.nl/utrecht/6113445/vrouw-60-uit-utrecht-aangehouden-voor-oproep-om-te-rellen-in-de-stad.html>) thuis oproepen tot rellen uitzetten, beelden verspreiden, die dan spontaan door groepen op straat worden opgepikt, inclusief bijbehorende hashtags.

Decentralisatie van sociale netwerken: De actiegerichtheid van mensen wordt in toenemende mate gekanaliseerd los van bestaande maatschappelijke en politieke structuren (Kilcullen, 2013; Lefebvre, 2019; Mendonca & Bustamante, 2020; Roth, 2018). Waar demonstraties nog niet zo heel lang geleden werden georganiseerd of gefaciliteerd door vakbonden, NGO's, en politieke partijen is vandaag meer sprake van losse, ad hoc verbanden van mensen die elkaar via social media hebben gevonden (zie ook punt hierboven). Allerlei groepjes, niet direct ideologisch verbonden, weten elkaar snel te vinden (de ene groep maakt opportunistisch gebruik van het initiatief van een ander). Demonstraties nemen het karakter aan van *leaderless movements* (Poell & Van Dijck, 2018): het is dus niet altijd duidelijk wie de 'eigenaar' van de demonstratie is (en wie kan worden aangesproken door autoriteiten).

Toename bereidheid geweld te gebruiken: De misdaadcijfers gaan in veel landen al jarenlang omlaag. Dit geldt ook voor het gebruik van geweld (CBS, 2018; Aarten en Liem, 2021). Tegelijkertijd lijkt een relatief kleine groep mensen juist meer bereid om geweld in de openbare ruimte te gebruiken (Burgers, 2021). Bij protesten in Rotterdam (19 november 2021) werden politie en ME geconfronteerd met gemaskerde demonstranten die probeerden veiligheidspersoneel te raken (met mortiervuurwerk bijvoorbeeld), en dat ook te livestreamen. Dat dwong de politie ertoe met scherp en gericht terug te schieten. Die verharding kan leiden tot rellen met een nog groter vuurwapen-, verwondings- en radicaliseringsgevaar.

Ook het gebruik van politiek gemotiveerd geweld lijkt te stijgen. Zo steeg politiek gemotiveerd geweld in Duitsland met 47.9% tussen 2011 en 2020 (en met 68.5% sinds 2001) (BKA, n.d.).

Georganiseerd geweld in de openbare ruimte: De opkomst van motorclubs die geweld in de openbare ruimte niet schuwen baart al jarenlang zorgen. In Zweden vechten leden van dergelijke clubs hun vetes op gewelddadige wijze uit in de openbare ruimte (Rostani & Mondani, 2019). Ook in Nederland was al eerder sprake van het uitvechten van vetes tussen motorclubs in de openbare ruimte (No Surrender vs Harley's Angels in Amsterdam (2013); HA vs Bandidos in Sittard (2014); HA vs Monguls in Rotterdam (2016)). Verder zien we ook andere groepen waar het gebruik van geweld gemeengoed is (denk aan hooligans). Wanneer georganiseerde misdaad banden aanlegt met groepen die snel in staat zijn om zich gewelddadig te organiseren kan zij een intimiderende werking hebben op de openbare ruimte. Dit komt voor zover bekend nauwelijks voor in Nederland (motorgangs en hooligans weten elkaar in sommige steden goed te vinden). Een dergelijke relatie komt in andere landen met enige regelmaat voor (Kilcullen, 2013).

Militarisering politie: De politie krijgt in veel landen de beschikbaarheid over verbeterde uitrusting en een verbreding van het geweldsspectrum (Doumani &

Dakwar, 2020; Gaffney et al., 2020); Pearl et al., 2021). In de Verenigde Staten kunnen we spreken van de militarisering van de politie. Ook in Nederland wordt het geweldsinstrumentarium stapje voor stapje uitgebreid (pepperspray, stroomstootwapens, meer kogels, waterkanonnen). De militarisering kan, zo vrezen sommige experts, geweldsescalatie in de hand werken.

Game changers

Gebruik van vuurwapens tijdens demonstraties: In Nederland spelen geen vuurwapens geen rol tijdens demonstraties. We zien echter wel een toename van wapenbezit. We zien ook een toename van grof geweld in het criminele circuit. Wanneer meer en meer mensen gemakkelijk toegang tot een vuurwapen hebben, kan het een kwestie van tijd zijn voordat mensen hun wapen gebruiken tegen politieagenten. Dat zou een heftige schok teweeg brengen en gevolgen kunnen hebben voor de bejegeningstrategie van de politie (nu voornamelijk gericht op communicatie).

Politieke inzet van stoottroepen: Wanneer een band ontstaat tussen politieke bewegingen en groepen die geweld niet schuwen, ontstaat een ernstig risico voor geregistreerd straatgeweld. De geschiedenisboeken bieden voorbeelden ten over, die teruggaan tot het Romeinse Rijk. Vandaag de dag zijn er voldoende landen waar gebruik wordt gemaakt van gewelddadige milities. Nederland kent dit verschijnsel niet. Elke ontwikkeling in die richting moet worden aangemerkt als gevaarlijk (Miller, 2021).

Plotselinge en dramatische delegitimering van bevoegd gezag: Als het bestuur van een land of een stad plotseling wordt geconfronteerd met een diepe vertrouwenscrisis, die de relatie tussen burger en staat op de proef stelt, dan ligt het gevaar van spontaan geweld op de loer (Boin et al., 2020). Een dergelijke situatie komt zelden voor (de Amsterdamse kroningsrellen en de belegering van het parlement na de moord op Fortuyn komen nog het dichtstbij). Als burgers het vertrouwen in de staat verliezen en verontwaardigd zijn over het disfunctioneren van publieke instituties, dan zou dit kunnen leiden tot langdurige protesten die in meerdere plaatsen gebeuren (Dikeç, 2018).

Internationale interferentie: Inmenging in binnenlandse aangelegenheden wordt doorgaans niet door een staat getolereerd. In recente jaren is het echter steeds makkelijker geworden voor vijandig gezinde mogendheden om burgers te bestoken met disinformatie via social media, soms gebruikmakend van informatie die via hacks is verkregen. De Zweedse overheid kreeg hier onlangs nog mee te maken (en heeft onlangs een Psychological Defence Agency opgericht). De Verenigde Staten en Israël zijn al enige tijd object van buitenlandse inmenging. Het doel is burgers tegen elkaar op te zetten en hun vertrouwen in publieke instituties te ondermijnen. In de VS zijn gevallen bekend waarbij buitenlandse inmenging direct aanzette tot confrontatie tussen groepen. In Nederland is dit voor zover bekend nog niet gebeurd. Als het gebeurt, mogen we gerust spreken van een *game changer*.

Benodigde capaciteiten

De Nederlandse politie heeft ruime ervaring met openbare ordeverstoringen. Het gaat ze doorgaans goed af. We nemen nieuwe ontwikkelingen waar en zien enkele potentiële *game changers*, maar de verwachting is niet dat radicaal nieuwe capaciteiten nodig zijn op afzienbare termijn. Hieronder bezien we welke organisatiecapaciteiten nodig zijn:

Preventie:

Het is onmogelijk om elke verstoring van de openbare orde te voorkomen. Een goede kennispositie is elementair. Wie gaat iets organiseren? Werken ze samen met politie en bestuur? Hoe kan het gedrag van onwilligen (denk aan hooligans) worden ingeperkt en gekanaliseerd? Het zijn capaciteiten die over tijd worden opgebouwd. De nieuwe ontwikkelingen stellen nieuwe uitdagingen (nieuwe actoren, nieuwe geweldspatronen). Dat maakt een investering in de 'slimheid' een permanente noodzaak (zie volgend punt). Daarnaast is het belangrijk dat kleine gemeenten, waar geen capaciteit bestaat om al heel vroeg in het proces gewelddadige demonstraties in de kiem te smoren, proactief worden ondersteund.

Intelligence en analyse:

Er zijn eigenlijk drie typen kennis en vaardigheden die in de toekomst meer gewicht zullen krijgen: 1) kennis van maatschappelijke verschuivingen, legitimiteit en vertrouwen (politicologische en sociologische kennis); 2) diepe kennis en beheersing van social media processen (beeldvorming en framing); en 3) kennis van veranderende geweldsdynamiek. Het gaat, met andere woorden, om kennis van de processen die tot gewelddadige escalatie leiden. De politie kan niet zonder een goed gevoel voor maatschappelijke ontwikkelingen en mogelijke gevolgen. Zonder deze kennis groeit de kans op onaangename verrassingen. Dit is niet een kwestie van meer academisch geschoolde mensen aannemen. Het is waarschijnlijk beter om structurele samenwerking met sociale wetenschappers en criminologen op te tuigen. Ook structurele samenwerking met communicatiewetenschappers zal vruchten afwerpen (de ontwikkelen rond social media en gedrag op social media zijn nauwelijks te volgen). Wat nodig is: een slimme organisatie, slimmer worden door omgaan met andere slimme organisaties. Daarnaast blijft een constante investering in de eigen analisten van groot belang. Dit zorgt ervoor dat zij *in real time* het ontstaan en de escalatie van gewelddadige openbare ordeverstoringen kunnen volgen. Het blijft belangrijk om deze analyses snel bij de juiste besluitvormers te krijgen.

Strategie- en besluitvorming:

Twee typen strategische discussie zullen in de toekomst nodig blijken. Een belangrijke discussie betreft bejegening. De Nederlandse politie is, met recht, trots op de bejegeningsstrategie die het over de jaren heeft ontwikkeld. De vraag is of die strategie aanpassing behoeft als georganiseerd geweld in de openbare ruimte significant toeneemt. Een andere belangrijke discussie betreft 'timing': op welk moment grijpt de politie in? Meer kennis zal meer interventiemogelijkheden genereren. De verleiding zal groot zijn om een *precautionary approach* te volgen, maar zo'n benadering staat als snel op gespannen voet met rechtsstatelijke

principes. Dit vergt intense deliberatie die tot een duidelijke visie leidt. Het moge duidelijk zijn dat de politie dergelijke discussies met relevante partners dient te voeren. Een duidelijke positiebepaling is dan wel nodig.

Operationele capaciteit:

De geschetste uitdagingen vragen niet alleen om meer mensen en meer technische middelen (die zijn natuurlijk altijd welkom, denk bijvoorbeeld aan inzet van drones, big data, robotica, mixed reality), maar vooral om een investering in kennis. Die kennis hoeft niet altijd in huis te worden gehaald. Slimme allianties met slimme organisaties bieden veel meer mogelijkheden (waaronder ook het ophalen van lessen die in andere landen zijn opgedaan). Daarnaast zal het nodig zijn om snel bijstand te organiseren in gevallen van plotseling oploeiend geweld (of geweld dat op meerdere plaatsen tegelijk plaatsheeft). De organisatie van bijstand op heel korte termijn kan gevolgen hebben voor de verticale gezagsrelaties binnen de politie.

Coördinatie:

De samenwerking op het gebied van openbare orde verloopt volgens gebaande paden. Goed functionerende arrangementen moeten worden onderhouden, maar er moet ruimte worden gemaakt voor nieuwe arrangementen die de snelheid van bijstand kunnen verhogen (in het licht van de toenemende onzekerheid). De vraag is of de huidige bestuurlijke arrangementen het mogelijk maken om op heel korte termijn bijstand te kunnen organiseren.

Communicatie:

Nieuwe dreigingen zullen een nieuwe verhaal vragen. Toen voetbalvandalisme groteske vormen begon aan te nemen, worstelde de politie met het formuleren van een verhaal (Wat is de rol van de politie? Hoe gaan we om met hooligans?). Als de politie wordt verrast door plotseling escalerend geweld in de openbare ruimte, heeft de politie vaak moeite om uit te leggen hoe dat zo is gekomen. De politie zal hard moeten werken om het publieke vertrouwen (traditioneel hoog in Nederland) te blijven verdienen. Frisse communicatiestrategieën zullen nodig zijn als de politie in unieke en heel onaangename situaties terecht komt.

IV. Terrorisme

Inleiding

Terrorisme is in Nederland sinds 2004 een officieel misdrijf, maar is al veel langer onderwerp van beleid en bestuur. In de publieke en politieke discussie is het inmiddels een veelbesproken thema en heeft het betrekking op het plegen of dreigen van geweld met een terroristisch oogmerk. Zo'n oogmerk omvat, aldus de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) het willen ontwrichten van de samenleving, het angst aanjagen van (delen van) de bevolking, dan wel het willen afdwingen van een politieke reactie van uit de overheid. Volgens experts gaat het terroristen om de drie 'R's' – 'revenge, renown, reaction' (Richardson, 2006), waarbij daar (soms) ook een vierde 'r' van radicale verlossing aan toe kan worden gevoegd die meer op de radicale geloofs- of levensbeschouwelijke overtuiging doelt van het zich willen opofferen om anderen (of zichzelf) te bevrijden van onrecht en te verlossen van tekort of onderdrukking (De Graaf, 2021a; Van den Bos, 2019).

Bij terrorisme gaat het om vraag en aanbod. Er moet een meer of minder gearticuleerde vraag zijn van jongeren op zoek naar houvast, identiteit, of gewoon avontuur en spanning. Toch kan zelfs de meest individuele 'lone operator' niet worden losgezien van het aanbod van een terroristische ideologie of levensbeschouwing (online of offline), van een beweging, organisatie of basis die in die ideologie, de middelen, en soms zelfs ook de fondsen voorziet. Terrorismen komt en gaat in golven van verschillende intensiteit, en verandert ook steeds van ideologische/religieuze/politieke inhoud (Rapoport, 2022).

Trends

De aard van de terroristische dreiging is veel fluïder geworden: De afgelopen vijf jaar is de speler met de meeste aantrekkingskracht op het toneel van wereldwijd terrorisme behoorlijk onderuit gehaald. Het 'Kalifaat' als bestaand grondgebied met een de facto bestuur, slagvaardige internationale organisatie en bijbehorend kapitaal bestaat in de vorm zoals deze van 2014 tot 2017 functioneerde, niet meer. Daardoor is het aantal jihadistische aanslagen en internationale plots afgenomen, ook al worden nog regelmatig 'lone operators' aangehouden en zelfs een enkele samenzwering ontdekt en voorkomen (in Eindhoven vonden in september 2021 arrestaties plaats van een groep mannen die verdacht werden van het voorbereiden van een terroristische aanslag).

Alhoewel de NCTV en Europol de dreiging van jihadistisch terrorisme nog steeds volgens het hoogste niveau inschatten, is de dreiging van extreemrechts extremisme en terrorisme verhoudingsgewijs sneller gegroeid. De aantallen blijven nog achter bij de numerieke dreiging die van jihadisten uitgaat, maar de NCTV spreekt in zijn laatste Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland (DTN) van ca. 300 zeer jonge jongens (12-20 jaar) die vatbaar zijn voor rechtsextremistisch gedachtengoed (NCTV, 2021b). Daarnaast is er de afgelopen twee jaar (2020-2021) sprake van *aan de coronacrisis gerelateerde radicalisering*, denk aan de avondklokrellen in januari 2021, bedreigingen van gezagsdragers (Rutte, De Jonge, Kaag), en leden van het RIVM, aanslagen op GGD-teststraten en andere vormen van dreigementen via telegramkanalen en social media. Dit soort nieuwe,

minder ideologisch gearticuleerde dreigingen, poppen heel snel op, zijn soms ook weer heel snel voorbij, maar zijn in hun vluchtigheid zeer lastig in kaart te brengen – een respondent noemde de brandstichting bij zendmasten als voorbeeld.

Wat opvalt aan deze groep radicaliserende personen is dat het een *zeer hybride groep* is: Het zijn soms zeer jonge mannen, minderjarig nog. Maar tegelijkertijd zijn er ook vrouwen van boven de vijftig opgepakt. De lockdownmaatregelen hebben de fysieke organisatie van radicaliserende personen bemoeilijkt, maar online content vindt juist steeds meer verspreiding, voornamelijk vanuit de Verenigde Staten (voor wat extreemrechts betreft) (Davies et al., 2021).

De trend is dat *social mediapraktijken aard en vorm van radicalisering en terrorisme vrijwel volledig bepalen*: De beeldtaal van 'memes', de poging contact op te nemen via games, maakt het heel moeilijk de bronnen van verspreiding van radicaal gedachtengoed aan te wijzen. Bovendien lopen offline en online naadloos in elkaar over; hashtags op Twitter, Telegram, Facebook en YouTube zien we op straat in spandoeken en in dreigpost terug. Ook de rol van 'influencers' op social media neemt toe: als die ineens complottheorieën gaan omarmen, neemt de verspreiding daarvan onevenredig toe.

Bovenstaande trend werkt ook *vermenging van extremistisch en terroristisch gedachtengoed* in de hand: de terroristische dreiging is niet meer helder aan één organisatorische bron, of zelfs aan één ideologie of religieuze stroming toe te schrijven. Er vindt een 'knip- en plak'-radicalisering plaats van allerlei complottheorieën (5G, hagedissen, corona, Great Reset), die aan bestaande extreemrechtse overtuigingen worden gekoppeld, aan antisemitisme of juist islamofobe ideeën, en zo een heel ongrijpbare en grillige vorm aan kunnen nemen. Extreemrechts wordt aan milieuactivisme gekoppeld (ecofascisme), maar ook aan anti-vaxxcomplotten.

Hetzelfde geldt voor de *snelheid waarmee radicalisering* zich voltrekt: Instant-radicalisering, of 'dark conversion' is het fenomeen dat mensen niet eerst meer eindeloos teksten bestuderen, of in een fysieke omgeving en organisatie worden gerekruteerd en geschoold, maar dat ze op basis soms van enkele filmpjes in een oogwenk de sprong nemen in het radicale diepe. Jonge mensen, maar ook ouderen (denk aan de 53-jarige Dieuwke P.) kunnen een vorm van extreem en militant martelaarschap omarmen en zich gaan richten tegen de overheid in wie ze 'het beest' zien waartegen ze in geweer moeten komen (De Graaf, 2021b). Dat kan van de één op de andere dag gaan, als er een platform is ('Bataafse Republiek' bijvoorbeeld) dat hen die mogelijkheid biedt.

Steeds vaker wordt een *correlatie tussen radicalisering en ggz-problematiek* vastgesteld (niet: persoonlijkheidsstoornissen!). De 'normaliteitshypothese' is een lastig fenomeen: hebben veroordeelde terroristen vaker last van persoonlijkheidsstoornissen dan niet-gedetineerden? Die vraag is voorsnog ontkennend beantwoord (Thijssen, 2021). Maar in het proces van radicalisering rond lockdown en corona lijkt wel sprake te zijn van een correlatie met sociale kwetsbaarheden en depressie. Recent onderzoek toont die correlatie ook aan voor jihadisme en extremisme (Moonshot, 2020; Alberda et al., 2020; Alberda et al., 2021). Let wel: vastgestelde correlaties in onderzoek zeggen dus nog niets over aangetoonde en gecontroleerde diagnoses over pathologieën of

persoonlijkheidsaandoeningen. Het gaat hier over een mogelijke correlatie met kwetsbaarheden en depressie/eenzaamheid.

De zeer recente trend van afname van vertrouwen 'in de politiek' en verzet tegen anti-Covid-maatregelen (lockdown, 2G-regel) schept een voedingsbodem voor verdere verspreiding van complottheorieën, anti-overheidssentimenten en activiteiten en radicalisering: Daarbij is er volgens een respondent een 'continuüm van online oproepen tot protest, bedreiging, daadwerkelijke gewelddadige acties en voorbereidingen tot aanslagen', wat het lastig maakt de dreiging precies te omschrijven.

Game changers

Het staat buiten kijf dat voor de komende periode de verdere *continuering, intensivering of juist afname van lockdown- en anticoronamaatregelen* een direct effect heeft op de voedingsbodem voor radicalisering, in het bijzonder coronagerelateerde radicalisering en bedreigingen van bijvoorbeeld OMT-leden.

Daarnaast hebben ook *significante ontwikkelingen elders, in het bijzonder in de VS*, gevolgen voor de mobilisatie van bijvoorbeeld anti-vaxx- en extreemrechtse radicalisering: Denk aan het onderzoek naar de Capitoolrellen, de mogelijke hernieuwde campagne van Donald Trump dan wel de toename van extreemrechts 'vigilantism' in de Verenigde Staten (vrijspraak van Kyle Rittenhouse). Organisaties als The Base en Atomwaffen Division met (online) bases in de VS hebben directe uitstraling en uitwerking op jongeren in Nederland (NCTV 2021b).

Ook *ontwikkelingen in het Midden-Oosten/Azië/Afrika* kunnen opnieuw uitstraling hebben op radicaliserende jongeren in Nederland: zal IS erin slagen opnieuw ergens een territoriale basis in te richten? Zullen vergelijkbare groepen in Afghanistan, of in Afrika oproepen plaatsen aan jongeren elders om zich te voegen in de strijd of in eigen land aanslagen te plegen? Vooralsnog is IS te gefragmenteerd, maar in Afghanistan probeert ze weer voet aan de grond te krijgen (Larres & Hof, 2022).

Datzelfde geldt voor het *effect van topontmoetingen op de internationale klimaatbeweging*: De recente COP26 wordt door organisaties als Extinction Rebellion als een mislukking gezien (Thunberg, 2021). Wordt de klimaatbeweging in haar heroverwegingen gekaapt of opgezweept door meer actiebeluste groepen, leiden teleurstellingen en gevoelens van 'klimaatschuld' tot frustratie en verharding? Ook anti-vaxx'ers en 'ecofascisten' lijken ingang te zoeken in de klimaatbeweging.

Aangezien huidige patronen van radicalisering sterk van social media afhankelijk zijn, is de *rol van het vernieuwde Facebook/Meta en de wijze waarop de tech-giganten werk gaan maken van detectie en identificatie* van radicalisering en hatecrime op hun platforms van doorslaggevend belang: Hoe gaan we in de toekomst om met anonimiteit (in Australië is een wet in de maak die anonimiteit en trolgedrag aan banden moet leggen)? Zullen techbedrijven meer zelfreinigende interventies plegen?

Een andere gamechanger relateert aan de *speelruimte van de overheid op social media* de komende jaren: Zal de AVG monitoren en surveillance verder aan banden leggen? Of wordt er, bijvoorbeeld naar aanleiding van recente onthullingen

over het gebrek aan rechtsgrond bij de NCTV (en Landmacht), alsmede over onderzoeksmethodes van particuliere onderzoeksbureaus een nieuwe discussie gevoerd over interventiemogelijkheden in de online wereld? De gemeente Utrecht heeft onlangs voor het eerst een online opruier een online gebiedsverbod opgelegd. Als dat standhoudt, betekent het een vergroting van de interventiemogelijkheid van de overheid (Algemeen Dagblad, 2021).

De laatste jaren is – met succes – geïnvesteerd in sleutelfiguren en in lokale verbanden ten behoeve van tijdige detectie en preventie van radicalisering: Door de langdurige formatie, ophef rond affaires (Toeslagenaffaire bijvoorbeeld), de lockdown, maar ook door bovengenoemde onthullingen is in de samenleving het vertrouwen in de lokale en/of landelijke overheid afgenomen. In de strijd tegen radicalisering is juist steun en vertrouwen vanuit de groepen (te denken valt aan moskeebesturen) hard nodig. Zullen koepels en gemeenschappen van moslims, maar ook orthodoxe christenen, de overheid blijven steunen als ze zich verder in de hoek gezet voelen?

Benodigde capaciteiten

Preventie:

De persoonsgebonden aanpak is een beproefd en een robuust instrument gebleken. De fenomeenanalyse, in het bijzonder gericht op preventie van online radicalisering blijft evenwel een enorme uitdaging. Er is veel meer kennis van radicale platforms en radicale groepen nodig. De politie moet meer investeren in kennis en inzicht omtrent zogeheten 'van-scherm-naar-straat'-processen (Bakker et al., 2021). Is dit modernisering van de ouderwetse 'van-pamflet-naar-straat' beweging, of is er echt een kwalitatieve en kwantitatieve (want zeer versnelde) ontwikkeling aan de gang? Dat laatste wordt inmiddels door onderzoekers wel geconstateerd. Dat is tegelijk een zeer problematische uitdaging in het licht van de AVG-discussies en obstakels voor de autoriteiten om social media accounts van burgers te mogen monitoren.

Detectie en intelligence:

Zie hierboven. Hoe mogen de autoriteiten, in het bijzonder de Landelijke Eenheid omgaan met open source intelligence en het monitoren van social media accounts van burgers? Hoe wordt er naar accountability en transparantie gestreefd? Een stap kan zijn dat de politie ook haar eigen schaduw monitort, met andere woorden, in kaart kan brengen wat de gevolgen van eigen interventies zijn (actie-reactie-radicalisering). Verder geldt dat Nederland vaak netto-ontvanger (in tegenstelling tot veroorzaker of bron van terroristische groepen) van ontwikkelingen in het buitenland is. Bij detectie kan worden binnengehaald en gemonitord wat er in Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten aan radicalisering gaande is. Veel daarvan zal zich ook in Nederland (gaan) voordoen.

Tegelijkertijd vindt alle radicalisering, hoe individueel en gefragmenteerd ook, ergens, op een lokaal adres, plaats. Is er genoeg continuïteit van operationeel experts ter plekke, die ook langer dan een paar jaar in een wijk gestationeerd zijn, en die hun informatie en interpretatie aan de LE kunnen doorgeven? Nu lijken de portefeuillehouders en operationeel experts wel heel snel te wisselen, zo vindt er

geen kennisopbouw plaats. Daar is winst te behalen. In het bijzonder ook op het vlak van samenwerking met AIVD.

Analyse:

Hoe ziet terrorisme er de komende vijf jaar uit? Er dient meer oog te zijn voor diverse, en ook razendsnel veranderende en fluïde vormen van religieuze, ideologische, ongearticuleerde anti-overheidsradicalisering. Ook analyse van trends in omringende landen is zeer relevant. Daarnaast wordt radicalisering vaak getriggerd door concrete (vermeende) 'onrechtservaringen' (Della Porta, 1995; Van den Bos, 2019). Politieoptreden kan zo'n trigger zijn. Ook hiervoor geldt: in de analyse samenwerken met goed ingevoerde medewerkers van veiligheidshuizen, veiligheidsmedewerkers van de gemeente en operationeel experts is essentieel. Zij weten wat op lokaal niveau de triggers kunnen zijn.

De LE is er voor landelijke operationele taken, maar ook voor ondersteuning en samenwerking met regionale eenheden, in het bijzonder ook met het oog op analyse. Omdat er regionaal sneller ad hoc wordt opgetreden – en dus wordt afgeschaald wanneer het gaat om een sterk conjuncturele dreiging als terrorisme en radicalisering – is het zaak dat er binnen het leiderschap van de LE oog is voor continuering en doorgaande investering in de analysecapaciteiten op dit dreigingsdomein. Dat betekent dat er geïnvesteerd moet worden in specialisten op verschillende vormen van radicalisering. Dat er oog is voor ontwikkelingen in het buitenland, dat er vaker wellicht ook aan uitwisseling van analisten (landelijk-regionaal, nationaal-internationaal) wordt gedaan.

Het is ook zaak te onderkennen dat de hybride, fluïde aard van de dreiging samenhangt met de ontwikkelingen van social mediapraktijken in de samenleving. De politie kan zich niet afschotten, maar zou hier nauwer en sneller met onderzoekers aan hbo's en universiteiten moeten samenwerken, waar het gaat om vroegtijdige detectie, signalering, verzamelen van intelligence en – in het bijzonder- analyseren van nieuwe trends en disruptors. Om blinde vlekken en tunnelvisie te vermijden – iets dat op dit zeer gepolariseerde en gepolitiseerde dossier vaak voorkomt – is het te overwegen dat de LE net als het Ministerie van Defensie bij de analyse ook aan Red Teaming gaan doen, en tegendenkers vanuit de eigen gelederen en/of van buiten uitnodigt.

Daarbij staat voorop dat het opleidingsniveau van de analisten van de LE gelijke tred dient te houden met het verhoogde opleidingsniveau en de digitale geletterdheid van de 'agents of disruption' in de samenleving.

Strategie- en besluitvorming:

Met het oog op de strategie voor de lange termijn is het zaak dat de politie, de NCTV en de veiligheidsdiensten zich niet vastleggen op de dreiging van gisteren. Openheid en definiëring van de dreiging in al zijn vloeibare, grillige, zeer dynamische en veelzijdige vormen zijn essentieel. De strategie moet niet alleen op jihadisme en rechtsextremisme zijn gericht, maar ook op nieuwe, diffuse, 'irrationele' ideologieën of samenzweringstheorieën die eveneens tot radicalisering

kunnen leiden. Daarnaast is aandacht nodig voor de rechtsstatelijke en mensenrechtelijke componenten. Uitvoering wordt vaak aan de rechter overgelaten, of aan de burgemeester terwijl zowel de magistraten, lokale bestuurders als bewindspersonen meer van de discretionaire bevoegdheden gebruik kunnen maken (denk aan het ontnemen van staatsburgerschap). Ook in de toekenning van de strafmaat bepaalt elke rechter welke voorwaarden worden toegepast. Met het oog op recidive en re-integratie is het belangrijk hier een gestroomlijnde afstemming en strategie op toe te passen.

Operationele capaciteit:

Terrorisme is een fenomeen met grote impact en een lage waarschijnlijkheid. Plaatselijk wordt er snel afgeschaald als de dreiging als minder urgent wordt gezien (ten opzichte van drugscriminaliteit bijvoorbeeld). De LE moet investeren in blijvende operationele capaciteit, niet alleen met het oog op arrestaties, maar ook in het aansturen, afstemmen van detectie en analyse. Zijn er plaatselijk genoeg 'eyes and ears' aanwezig, is er continuïteit in de omgang met de netwerken waar de politie het van moet hebben in preventie en detectie?

Coördinatie:

Met het oog op de huidige trend van corona-gerelateerde en complotgedreven radicalisering is het zaak de correlatie met depressie, eenzaamheid en geestelijke gezondheid ook institutioneel te beleggen. Coördinatie tussen instanties in het veiligheidsdomein en die in het sociale domein, geestelijke gezondheidszorg, onderwijs, jongerenwerk is essentieel en kan beter – een taak die wellicht eerder voor de NCTV is weggelegd, maar waar ook de LE een rol in kan spelen gezien haar uitvoerende karakter. Uit recent onderzoek in Arnhem blijkt dat scholen vaak terughoudend zijn in het melden van radicaliseringsincidenten bij de gemeente en de politie. Lokale wijkagenten, operationele experts kunnen in samenwerking met de LE een cruciale rol spelen in het coördineren van persoonsgebonden aanpak en preventieve fenomeenanalyse. Hiervoor zou ook een netwerk van analisten kunnen worden opgeleid dat bijvoorbeeld de ronde doet langs diverse organisaties in de veiligheidsketen (zie ook het hoofdstuk over de cyberdreiging), zoals door een respondent werd voorgesteld. Dat verhoogt de bekendheid met elkaar, vergroot de kracht van het veiligheidsnetwerk, en stroomlijnt het bewustzijn rond de aard van de dreiging bij de verschillende partners.

Communicatie:

Communicatie op dit domein is landelijk bij NCTV belegd. Maar hoe moet de politie communiceren over nieuwe trends? Met welke doelgroepen of gemeenschappen zou de politie moeten communiceren? Kan politie met marginale minderheden en (geloofs-)gemeenschappen in gesprek blijven? Kunnen er operationele experts meerdere jaren in een gebied en op het thema van radicalisering geplaatt blijven, zodat de kennis en het vertrouwensnetwerk op niveau blijven? Te vaak worden vertrouwde gezichten verplaatst, wordt er gereorganiseerd en gereshuffeld waardoor de communicatie het met steeds weer nieuwe gezichten moet doen. Dat werkt in dit domein niet vertrouwenwekkend, zeker niet in relatie met de essentiële maatschappelijke partners. In de communicatie met het buitenland en aanverwante organisaties valt eveneens terreinwinst te behalen.

V. Cybersecurity

Inleiding

'Computergerelateerde' misdaad werd al in de jaren negentig van de vorige eeuw als een probleem gezien. Formeel staat de cyberdreiging pas sinds 2011 op de nationale agenda toen de Nationale Cyber Security Strategie werd gepubliceerd. Het jaar daarop werd de Cyber Security Raad en een Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) opgericht, met als doel samen met relevante partijen in het private en publieke domein – waaronder de politie – bijeen te brengen en gezamenlijk uitvoering te geven aan de nationale veiligheidsstrategie.

Onder cyber crime verstaan we het fenomeen dat een computersysteem wordt aangevallen of misbruikt voor criminele activiteiten (CCV, 2019). Dat kunnen in brede zin alle strafbare activiteiten zijn waarbij iemand een informatiesysteem of computer gebruikt (diefstal en vervalsing van betaalpassen, het vergaren van kennis (spionage), oplichting, afpersing, kinderporno, racisme en belediging). Het kan ook cybercriminaliteit in enge zin zijn, waarbij informatiesystemen en computers niet het middel zijn maar het doel: cybersabotage, spamaanvallen, DDoS-aanvallen, virussen verspreiden. Digitale veiligheid is de uitkomst van 'het geheel aan maatregelen om schade door verstoring, uitval of misbruik van ICT te voorkomen en, indien er toch schade is ontstaan, het te herstellen' (NCTV, 2020).²

Het NCSC werkt nauw samen met de NCTV, de Joint Sigint Cyber Unit (JSCU) (van AIVD en MIVD gezamenlijk), regionale eenheden alsmede het Team High Tech Crime (THTC) van de politie en het ministerie van Defensie. Onder cyberdreigingen worden immers ook spionagepogingen en (staatsgestuurde) buitenlandse hacks verstaan. In 2018 publiceerde het ministerie van Buitenlandse Zaken de Integrated International Security Strategy 2018-2022 waar cyberdreiging als één van de grootste dreigingen voor Nederland werd beschouwd, inclusief de combinatie met hybride en 'cyberwarfare'.

Nederland scoort niet het hoogst op de landen die in de frontlinie van cyberaanvallen staan (Romaniuk & Manjikian, 2021). De digitale weerbaarheid is volgens de officiële rapporten, bijvoorbeeld het CBSB, hoog³, en het JSCU heeft in 2018 met succes een poging tot cyberspionage gestopt en verijdeld. Tegelijkertijd laten de Diginotar-affaire, succesvolle ransomware-aanvallen op ziekenhuizen en universiteiten, alsmede op het MKB en particulieren zien dat de cyberdreiging reëel is. Hoofdofficier Michiel Zwinkels, binnen het OM portefeuillehouder cybercrime zei hierover in 2021: 'Hoewel het Cyber Security Beeld Nederland beschrijft dat er in Nederland tot nu nog geen aanval op een

² In het CSBN 2021 is de definitie uitvoeriger geformuleerd. Cybersecurity is: 'het geheel aan maatregelen om (relevante) risico's tot een aanvaardbaar niveau te reduceren. De maatregelen kunnen zijn gericht op het voorkomen van cyberincidenten en wanneer cyberincidenten zich hebben voorgedaan deze te ontdekken, schade te beperken en herstel eenvoudiger te maken. Wat een aanvaardbaar niveau is, is de uitkomst van een risicoafweging' (NCTV, 2021a).

³ Aldus de officiële verslagen; onlangs liet evenwel vertrekkend minister van Defensie Henk Kamp zich veel negatiever over de stand van de weerbaarheid uit, zie *NRC Handelsblad*, 3 januari 2022.

vitaal proces heeft plaatsgevonden, betekent dat niet dat er géén cruciale processen zijn verstoord' (Politie.nl, 2021).

Trends

De *cyberdreiging is in toenemende mate grenzeloos en dynamisch*: Cybercrime surft mee op de razendsnelle ontwikkelingen in het digitale domein. Onder het motto 'crime as a service' (zie ook p. 5) zijn er steeds meer actoren, partners in de cybercrime-keten die vanuit de hele wereld opereren. Anders dan bij traditionele criminaliteit en klassieke veiligheidsdreigingen is bij deze dreiging de afstand tot slachtoffer en dader heel groot. Eén dader kan bovendien duizenden slachtoffers maken. Dat maakt preventie en detectie zo complex, zeker omdat preventie en opsporing institutioneel nog zo lokaal zijn opgehangen (denk aan de lokale driehoek).

Nederland is in verhouding tot andere landen *digitaal zeer goed verbonden en ontsloten*: Nederland ziet zichzelf als een *early adopter* van nieuwe technologie en de bijbehorende instanties en reguleringsmechanismen, en heeft als ambitie de 'Digital Gateway' van Europa te zijn, met de haven van Rotterdam, Schiphol en de Amsterdam Internet Exchange als wereldwijde knooppunten van goederen, verkeer en vooral data en systemen. Maar liefst 95 procent van de Nederlandse huishoudens is op snel internet aangesloten, 4G is vrijwel overal uitgerold en de digitale geletterdheid is hoog. Bovendien zijn al die voorzieningen de afgelopen twee jaar door het thuiswerken en online vergaderen nog verder uitgebreid. Dat betekent ook dat de kwetsbaarheid voor cyberaanvallen hoog is en groeit (omdat particulieren die thuisweken vaak minder goed beveiligen dan bedrijven).

Nederland doet mee in de *eerste lijn van landen die binnen de EU en de NAVO samenwerken op het vlak van digitale veiligheid*: De ambitie daarbij is om aan internationale vrede en veiligheid bij te dragen, door veilige hardware en software te ontwikkelen, mee te denken over het ontwikkelen van weerstand en barrières tegen aanvallen in EU- en NAVO-verband, en de internationale rechtsorde actief te verdedigen tegen cyberaanvallen. Dat betekent ook dat Nederland werkt aan wetgeving om digital fraude, digital diefstal, en hacks beter te kunnen penalisieren en te vervolgen (door strafrecht en strafprocesrecht aan te passen).

Tegelijkertijd zijn de *actoren van cyberonveiligheid ook steeds professioneler* en opereren die ook steeds meer in internationaal verband: De ransomwareketen liet de afgelopen tijd zeer professionele spelers zien, zowel bij het bouwen, plaatsen, weghalen en afpersen van de slachtoffers van de cyberaanvallen. 'Cybercrime as service' floreert, functioneert beter, sneller en internationaler.

Cryptovaluta maken het in het kader van 'follow the money' nog ingewikkelder zo niet vrijwel onmogelijk bij de financiële bronnen van cyberdreigingen te komen.

Tegelijkertijd is 'cyber shame' nog steeds de trend: bedrijven, particulieren, publieke organisaties vermelden liever niet dan wel dat ze gehackt zijn, dat er ransomware is geplaatst en dat er iets aan de hand is. Mensen en bedrijven doen vaak niet aangifte, of proberen het via particuliere bedrijven op te lossen,

waardoor de overheid en de politie soms te weinig zicht hebben op de omvang van de dreiging.

Cyberdreiging afkomstig van staten, dus als voortvloeisel van interstatelijke, geopolitieke spanningen en klassieke spionage en sabotage is één van de grootste dreigingen op dit domein. Er zijn in Nederland nog geen vitale sectoren geraakt door deze vorm van dreiging. Wel heeft de MIVD informatie-operaties gericht tegen bondgenootschappelijke doelen in Nederland verijdeld. Ook digitale economische spionage is vastgesteld. De EU, en ook Nederland, gaan er in de cyberstrategie vanuit dat die statelijke dreigingen zullen groeien.

De coronacrisis leidt de afgelopen twee jaar ook tot gerichte, 'gethematiseerde' aanvallen, waarbij cyberaanvallen worden uitgevoerd op ziekenhuizen, onderzoeksinstituten, de WHO, het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), of andere instanties, experts, personen. Overlappend met de bovengenoemde coronaradicalisering, maar niet alleen daardoor, was er ook sprake van digitale aanvallen en pogingen (bijvoorbeeld van Vizier op Links, of andere groepen) persoonlijke gegevens van onderzoekers buit te maken. Daarnaast leidden ook phishing-pogingen die inspelen op corona, of andere crisissituaties tot miljoenen aan verliezen voor burgers en economie.

Game changers

In het algemeen is de *overgang naar een datagedreven samenleving* een gamechanger die de komende jaren allerlei vormen van dreiging met zich mee brengt. Of het nu om het internet-der-dingen gaat, om de snelheid waarmee de samenleving zich via social media organiseert en laat mobiliseren, of het nu om grenzeloze en grensoverschrijdende criminele netwerken gaat of om spionage: de transformatie naar zo'n datagedreven wereld zal de komende jaren nog sneller en veelomvattender zijn.

Publiek-private samenwerking kan tot een doorbraak in de strijd tegen cybercrime leiden: Het Openbaar Ministerie werkt aan een landelijk punt voor alle meldingen. Als het bedrijfsleven en particulieren hier daadwerkelijk aan mee gaan doen, leidt dit tot meer informatie en inzicht in de dreiging, en mogelijk tot een betere bestrijding. In de EU is een nieuwe beleidslijn (een EU Network and Information Security (NIS)-directive) in de maak, die mogelijk tot Europese en dus ook Nederlandse meldplicht gaat leiden. In dat geval zullen aangiftebereidheid en meldbereidheid omhoog schieten, en zullen er veel meer onderzoeken voor de politie bij komen (NIS Directive, 2016).⁴

De taskforce Ransomware werkt sinds kort niet alleen meer aan het 'afpakken van het wederrechtelijk voordeel', maar werkt samen met cybercrime teams en andere partners op meerdere actielijnen, om zo de pakkans te verhogen. Politie en OM delen gegevens internationaal, pakken de infrastructuur en servers aan waarop software draait, vervolgen malafide hostingbedrijven, facilitators, verkopers, kortom *het hele systeem rond het uitvoeren van cybercrime wordt systemisch aangepakt*. Dat kan een gamechanger zijn. Onlangs leidde dat al tot de arrestaties van enkele topverkopers van drugs op het darknet, volgens

⁴ Er komt een nieuwe versie van deze wet aan.

onderzoekers een 'trendbreuk' (NOS, 2021).⁵ Tegelijkertijd neemt daardoor eveneens het aantal onderzoeken en de vraag aan de politie om mee te doen in internationale acties toe.

Herijking van de AVG en vrijheid van meningsuiting: Door de toegenomen cyberdreiging is de discussie over bevoegdheden van overheden, politie en justitie toegenomen om gedrag van burgers en bedrijven op het internet te kunnen monitoren. Vooralsnog geldt een IP-adres als persoonsnummer, en valt daarmee onder de AVG. Mogelijk zal dat veranderen met de NIS 2. Mogen de krijgsmacht, politie en NCTV dan wel gebruik maken van open source intelligence en IP-adressen opvolgen en delen, zonder dat van een strafrechtelijk onderzoek sprake is?

Voor de handhaving is het van belang of er nieuwe wetgeving komt om het digitale domein te reguleren. Mogen burgemeesters *online gebiedsverboden* opleggen aan mensen van wie zij vinden dat die hun meningsvrijheid op het internet misbruiken om de veiligheid van anderen en van de openbare orde (door het oproepen tot rellen) in gevaar te brengen? Als de zeer recent geïnitieerde toepassing van onlinegebiedsverboden stand houdt voor de rechter, zal dat een gamechanger zijn in het handhaven van de veiligheid op het internet (Algemeen Dagblad, 2021).

De *uitbraak van concrete geopolitieke conflicten* zal de cyberdreiging online verhogen en doen overslaan naar het aantasten van offline systemen (Thompson et al., 2021): Te denken valt aan versterkte en verhevigde cyberaanvallen vanuit Rusland of China richting de EU, de VS of het Westen, inclusief Nederland, met het doel Westerse samenlevingen te ontwrichten en verkiezingen te beïnvloeden of te verstoren.

Benodigde capaciteiten

Preventie:

Preventie vereist meldplicht en een verhoogde aangiftebereidheid. Dat betekent weer dat de politie veel meer menskracht nodig heeft om aan die toegenomen aangiftes opvolging te geven. Er zijn in 2019 vier sectorale computercrisisteam ingezet om de zorg, gemeenten, waterschappen, onderwijs en onderzoek te beschermen. Voor samenwerking rond preventie zijn convenanten getekend. Met het oog op de genoemde trends en game changers zullen er veel meer van dit soort teams nodig zijn, en zal er ook voor de opvolging van aangifte, het ophalen van informatie vanuit die aangiftes (met het oog ook op preventie) meer menskracht en denkkracht nodig zijn.

Detectie en intelligence:

Detectie van een cyberaanval duurde in 2020 gemiddeld 56 dagen, waarbij de vertraging vooral te maken had met de late melding door de gedupeerde aan de

⁵ 'Waar eerder dit soort operaties zich richten op het oppakken van beheerders van dit soort marktplaatsen en het in beslag nemen van de infrastructuur, zien we dat politiediensten zich nu hebben gericht op het arresteren van de topverkopers' (NOS, 2021).

politie. Basismaatregelen van organisaties bij het verhinderen van computervredebreuk zijn vaak niet op orde. Kunnen overheid, justitie en politie daar een rol in spelen, om daar beter op te handhaven? Zijn AIVD en MIVD niet te veel op monopolisten en commerciële bedrijven als Fox-IT aangewezen? En hebben die bedrijven een meldplicht om inbreuk op de cyberveiligheid te melden? Met de NIS 2 die inmiddels is uitonderhandeld, zal dit veranderen. De vitaalverklaring geldt nu voor 300 objecten en zal dan wellicht naar 15.000 objecten gaan. Dat betekent dat er met de nieuwe wetgeving die eraan komt, veel meer werk bij komt voor de politie om intell over vitale objecten te verzamelen, bij te houden, en op te volgen.

Overheden en internationale organisaties tasten vaak letterlijk in het duister als het gaat om toegang tot informatie op de private sociale media platforms. De EU en de VS hebben Facebook onder druk gezet om end-to-end encryptie niet uit te rollen. Dat kan het beste in internationaal verband worden gedaan. Nederland zou binnen de EU met Duitsland, dat voorop loopt met zijn 'network enforcement law', hier een voortrekkersrol in kunnen spelen. De politie moet nagaan wat haar rol en functie hier is (aangezien de teams van de LE hier met buitenlandse collega's operationeel vorm aan geven), of dat dit iets is voor NCSC en diensten die meer op beleidsmatig en politiek niveau opereren.

Een probleem hier is dat er 'op de markt' ook wordt gewerkt aan cyber threat intelligence (CTI) en dat die ook wordt verkocht en ingezet als asset voor cybersecurity gerelateerde bedrijven en partijen (Oosthoek en Doerr, 2020). Hoe kan de politie hiervan gebruik maken, onder welke voorwaarden werken organisaties als Kaspersky, of open source intelligence gebaseerde groepen als Bellingcat wel of niet samen met nationale overheden, en is dat dan ook te controleren onder de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) of de politiewet?

Analyse:

Analyse van data op het vlak van cyberdreiging kan verdrinken in een oceaan aan informatie. Want waar gaat het precies over en wie is ervoor verantwoordelijk? (Is cyberdreiging alles waar computers bij betrokken zijn – maar dan is het nauwelijks meer te begrenzen?). 'Er is geen regie', aldus een betrokkene. Cyber is een volstrekt gefragmenteerd domein, waar veel meer afstemming en stroomlijning nodig is. Doen analisten bij de cyberunit van de LE niet hetzelfde wat AIVD, MIVD, NCSC of NCTV doen? En richten ze zich op cybercrime, op het verspreiden van fakenews, phishing en fraude, datadiefstal, of ook op buitenlandse cyberaanvallen?

In het poldermodel van overlappende en horizontale samenwerking is het essentieel dat de analysevragen en analisten zelf samenwerken, maar ook gericht en afgebakend te werk gaan. Het is wellicht wenselijk dat er een duidelijke afbakening aan domeinen en specifieke bedreigingen of dreigingsactoren komt, om de analyse te stroomlijnen. Denk aan de NCTV die verantwoordelijk is voor het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN); het equivalent, het

Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN), moet nog teveel met inschattingen vanuit andere ministeries concurreren, zo lijkt het. Bovendien is het CSBN heel/te breed. Ook zijn er 'veel meer slimme jonge mensen nodig', er zijn sowieso te weinig analisten om alle informatie, bijvoorbeeld over binnenkomende hacks, cybercrime, tijdig en adequaat te kunnen analyseren, aldus een respondent.

In de analyse moet ook rekening gehouden worden met de zich vormende AVG-wetgeving, privacyoverwegingen en toezicht en controle op de nieuwe opsporings- en onderzoeksmethodes. Cybersecurity is als domein onderhevig aan hypersecuritisering (heel veel wordt heel snel als risico gezien, en leidt tot extra inzet van vaak nog niet getoetste veiligheidsmaatregelen en interventies), alsmede aan technificering: steeds minder mensen weten precies wat er gebeurt, waardoor toezicht, accountability en daarmee legitimiteit afneemt – en de kans op afbreuk en onthullingen groot is (Cavelty & Egloff, 2021; De Groene Amsterdammer, 2021). Met de toekomstige meldplicht en mogelijk aanpassing van de AVG voor IP-adressen neemt de noodzaak meteen te investeren in toezicht op analyse en delen hiervan toe. Ook voor de politie.

Strategie- en besluitvorming:

Wie bepaalt wat vitale sectoren zijn die prioriteit krijgen? Welke onderzoeken moet de politie doen? Er is nu capaciteit bij het THTC voor zo'n 20 onderzoeken. In de toekomst zal dit nog nauwer met de andere spelers, in het bijzonder de NCSC moeten worden afgestemd. Met het oog op de nieuwe dreigingen is strategische denkracht nodig, binnen de politie in den brede. Dat betekent dat er bij de politie, 'vanouds een MBO-organisatie', aldus een respondent, 'een veel hoger niveau van kennis en analyse nodig is bij de strategievormende units'.

Veelvuldig is gewezen op de afhankelijkheid van Nederlandse instellingen en organisaties van buitenlandse producten en diensten (denk aan Citrix, Chinese aanleg van 5G). Kan de strategische continuïteit van maatschappelijke kernprocessen niet beter gegarandeerd worden, ook bij de politie, als er strategisch geïnvesteerd wordt in betere alternatieven, ofwel in eigen land, of minder verspreid over risicovolle landen? Binnen de EU wordt over meer digitale autonomie gesproken, dat zou ook binnen en vanuit de LE beter belegd kunnen worden, om te beginnen in strategie- en besluitvorming (nieuwe investeringen, onderzoek naar alternatieven, samenwerking met andere EU-landen op dit terrein).

Operationele capaciteit:

De WRR stelde in 2019 dat de cybermaatregelen vooral gericht zijn op preventie, maar dat er weinig operationele capaciteiten lijken te zijn voor de fase van ontwrichting. Wat moet de overheid doen als servers worden gehackt of als systemen worden aangevallen door ransomware en in handen komen van buitenlandse dan wel private partijen? Wat doet de NCSC, en wat doen OM en politie? Wie bepaalt welke onderzoeken het meest effectief kunnen worden opgezet? Welke analisten gaan de data van in beslag genomen computersystemen

uitlezen en interpreteren? Wie vormt de liaison met partners in het buitenland? Binnen de politie is de operationele slagkracht ook versnipperd, in regionale eenheden, het THTC etc. De vraag is of die slagkracht verbeterd kan worden door de operationele coördinatie bij de LE samen te brengen, om prioritering en effectief opereren te kunnen waarborgen, of dit toch samen met het NCSC af te stemmen. Sturing op risico vergt meer investering in menskracht en analysekracht, juist om operationeel bij te kunnen blijven.

Coördinatie:

Cyberveiligheid is nog meer dan de strijd tegen terrorisme een aangelegenheid van horizontale samenwerking. Er is een NCSC, maar ook Defensie, politie, AIVD/MIVD, en Buitenlandse Zaken hebben hun eigen cyberunits. Er is overleg gaande om binnen het NCSC een soort 'groot oog' te creëren: door binnen het NCSC de informatiestromen samen te brengen en zo het delen van informatie en coördineren van samenwerking nog sneller te laten lopen. Cyberveiligheid is gebaat bij snel opereren. Daarom is wellicht een joint cyber command nodig, zoals ook in andere landen is ingericht. Een respondent vond dat het NCSC bij AZ ondergebracht zou kunnen worden. Dan kan de politie ook sneller met juiste informatie (ook vanuit het buitenland) gevoed worden. Het is nog maar de vraag of dat echt tot snellere informatiedeling met de politie zal delen. Er zijn wellicht betere oplossingen denkbaar (bijvoorbeeld een joint cyber command). Bij cyber ligt de oplossing nooit lokaal, maar altijd buiten het eigen veiligheidsdomein (bij programmeurs in de VS of China bijvoorbeeld).

Nog meer dan bij andere dreigingen zijn cybercrime en cybersabotage/spionage een type dreiging dat wordt uitgevoerd door teams van zeer kundige criminele experts. Het risico is ongekend hoog. Leiderschap vergt dan ook coördinatie op risico, en niet op basis van reeds gepleegde aanvallen. Er is in Nederland veel kennis belegd, maar bij uiteenlopende organisaties. De LE zou een coördinerende rol kunnen spelen bij het inrichten van meer teams van hoogopgeleide specialisten, experts voor preventie, detectie, maar ook bij ontwrichting. Het trainingsprogramma van het NCSC zou in samenwerking met LE kunnen worden uitgebreid.

Coördinatie op cybersecurity vergt ook besluitvaardigheid om het domein af te bakenen. Is er meer sturing en coördinatie nodig om de samenwerking met private organisaties en bedrijven vorm te geven, lekken te dichten bij ontwrichting en te helpen bij het overschakelen, zoeken en investeren naar alternatieven en het creëren van digitale autonomie, en meer onafhankelijkheid van bestaande digitale diensten die in de VS of in China zijn belegd?

⁶ Of moet de LE dat juist niet allemaal doen, en moeten er ook coördinerende taken bij de regionale eenheden worden belegd? Volgens een respondent is het ook zaak om draagvlak te houden onder alle eenheden van de politie, en 'niet alle leuke, grote onderzoeken en besluiten aan de LE over te laten'.

Communicatie:

Het is al genoemd, maar deze dreiging leidt onder een tekort aan drama en publieke aandacht, mede veroorzaakt door de genoemde cyberschaamte. Maar ook omdat cybercrime vaak 'heel saai' is (Collier et al., 2020). Nederland doet niet graag aan 'cyber attributie' (Egloff, 2020; Goel & Nussbaum, 2021). Het CSBN is minder bekend dan het DTN, wellicht ook omdat cybersecuritybeeld heel veel zaken bevat. Te denken valt aan sectorale communicatie, of communicatie langs verschillende lijnen: digitale fraude in de burgermaatschappij, phishing, ransomware jegens bedrijven, publieke instellingen, en gerichte waarschuwingen tegen dual use dan wel te grote afhankelijkheid van ICT systemen. Communicatie zou met advisering verbonden kunnen worden, om de weerbaarheid tegen de cyberdreiging te verhogen. De politie is regionaal heel actief in voorlichting en informatievoorziening, bijvoorbeeld naar scholen toe. Voor eensluidende communicatie naar verschillende sectoren is evenwel meer coördinatie nodig.

⁶ Zoals het CSBN 2021 stelt: 'De meest kansrijke oplossing ligt dan ook in het structureel laten stijgen van de kosten voor de criminelen ten opzichte van de baten van ransomware. Dit kan alleen als politie, het NCSC en OM samen met publieke en private partners en (potentiële) slachtoffers een vuist maken door proactief samen te werken en daarbij gericht informatie en inzichten te delen' (NCTV, 2021a, 31).

VI. Algemene analyse

Wanneer we de vier dreigingen in samenhang bekijken, en daarbij de trends in ogenschouw nemen, is het duidelijk dat de Landelijke Eenheid voor een bijzondere uitdaging staat in de aankomende jaren. Stuk voor stuk vormen de dreigingen een direct gevaar voor het collectief welzijn en de maatschappelijke weerbaarheid van onze samenleving. De Landelijke Eenheid dient als een bastion te functioneren in de strijd tegen deze dreigingen. Het is echt alle hens aan dek.

De Landelijke Eenheid wordt met dreigingen geconfronteerd die grensoverschrijdend van aard zijn, en veelal 'datagedreven'. Dit betekent dat de dreigingen zich niet netjes aan geografische grenzen of bureaucratische scheidslijnen houden. Deze dreigingen strekken zich uit over sectoren, langs bestuurlijke grenzen, en tot verre oorden. De bureaucratische afbakening van de Landelijke Eenheid als onderdeel van de Nationale Politie beperkt de LE in reikwijdte en slagkracht – en verkeert daarom altijd in een nadelige positie ten opzichte van een dreiging die zich van grenzen niets aantrekt en meesurft op de allerlaatste ontwikkelingen in de (digitale) wereld.

Het bestrijden van grensoverschrijdende problemen is een nachtmerrie voor het openbaar bestuur dat haar kracht juist ontleent aan het vaststellen van, en het bewegen binnen, bureaucratische grenzen. Het is altijd moeilijk om de juiste informatie te vergaren en te interpreteren; samenwerking met anderen is noodzakelijk maar kan nooit echt worden afgedwongen. De kans op falen in moeilijke dossiers voedt de politiek-bestuurlijke reflex om geen expliciete verantwoordelijkheid te nemen.

Het is, met andere woorden, een hele uitdaging om de dreigingen die wij hier beschrijven het hoofd te bieden. Het is ook het beeld dat respondenten bij ons doen neerdalen. We zijn niet succesvol, we winnen de strijd niet en de dreigingen worden alleen maar groter en moeilijker.

Drie bevindingen springen in het oog:

Ten eerste is geen sprake meer van een 'koude fase', een fase van rust waarin een dreiging rustig in kaart kan worden gebracht en op effectieve interventies kan worden gebroed. De dreigingen zijn voortdurend aanwezig, in beweging, en tasten ons land aan. Preventie lijkt nauwelijks nog een serieuze optie. Nodig is een proactieve en prospectieve manier van werken.

Ten tweede lijkt het steeds moeilijker om zicht te houden op deze dreigingen. Het is ongelooflijk moeilijk om de juiste informatie te vergaren en vervolgens te interpreteren, alleen al omdat die informatie uit zoveel domeinen afkomstig is. De politie moet zich natuurlijk ook aan allerlei beperkende condities houden, die zijn geformuleerd om de politie tegen zichzelf te beschermen (en de burger tegen de politie). Bovendien ontbreekt het aan menskracht en structurele financiering (in tegenstelling tot de doelgebonden financiering waar de LE vaak mee werkt).

Ten derde is de vraag of de traditionele, bureaucratische organisatievorm zich nog wel goed verhoudt tot de aard van uitdagingen waarvoor de LE zich in de toekomst gesteld zal zien. In zo'n vorm zijn de verantwoordelijkheden keurig

afgebakend, zowel verticaal als horizontaal. Maar het creëert een enorme behoefte aan coördinatie. Dit maakt een organisatie traag en reactief.

Wat is nodig om de hier beschreven dreigingen effectief tegemoet te treden? Op basis van de deelanalyses (per dreiging) komen we tot de volgende gewenste capaciteiten:

Analytische capaciteit: de juiste informatie verzamelen, analyseren, en die analyses vertalen in begrijpelijke inzichten die zich lenen voor concrete interventies. Elke dreiging die wij hebben onderzocht vereist in eerste instantie het vermogen om de aard, dynamiek en (mogelijke) gevolgen van die dreiging in kaart te brengen. Dit is een ongelooflijk moeilijke opgave, die allerlei vormen van theoretische en praktische kennis alsook methoden van analyse vereist. De dreigingen zijn veelal datagedreven. De bestrijding ervan moet dus ook een beroep doen op nieuwe vormen van analyse ('big data') en slimme technologieën, en die tegelijkertijd verbinden aan klassieke methoden (kennis van de straat). Deze dreigingen vereisen een 'slimme' organisatie, zoals een van onze respondenten het uitdrukte. Klassieke vaardigheden blijven belangrijk, maar een constante 'update' van die vaardigheden is cruciaal. Dit vraagt om een transitie naar een organisatie waar ruimte en waardering is voor denkkracht.

Vooruit kijken: trends en game changers. Het gaat niet alleen om het begrijpen van oorzaken en het in kaart brengen van de stand van zaken. Wat ook nodig is een idee van de richting waarheen en het tempo waarop een dreiging zich ontwikkelt. Traditionele concepties van lineariteit moeten worden gecombineerd door een begrip van exponentiële groei, tipping points, *creeping crises* en incubatie, kansberekening en *worst case scenario's*. Dit is een nieuwe manier van kijken. Het 'vooruit denken' vereist structurele inbedding in de verzameling en analyse van informatie. Financiering van deze capaciteitsuitbreiding is dan gewenst; wellicht op het niveau van de LE, wellicht ook verdeeld over regionale eenheden.

Een interdisciplinaire 'mindset': Een verscheidenheid aan bronnen van kennis vereist een brede variëteit aan analytische perspectieven. Onze analyse van de vier dreigingen laat geen twijfel bestaan dat traditionele perspectieven op opsporing verrijkt moeten worden met technologisch, juridische, financiële, historische, politicologische, bestuurskundige, sociologische, culturele, psychologische en antropologische perspectieven. En dan zien we ongetwijfeld nog een aantal perspectieven over het hoofd. Het is onmogelijk en onwenselijk om een politieorganisatie om te toveren in een universiteit. Wel kan de politie een veel sterkere band met de wereld van onderzoek ontwikkelen.

Het begint met een vanzelfsprekend respect met betrekking tot het idee van interdisciplinariteit. Dat betekent dat de cultuur van erkenning en waardering niet alleen aan grote aanhoudingen of opsporingssuccessen wordt gekoppeld, maar dat ook waardering wordt uitgesproken voor processen van interdisciplinaire uitwisseling, 'informatieverdeling' en data-analyses.

Vertrouwd met social media: Sociale platforms genereren een schier oneindige bron van kennis en informatie die kan worden benut voor lange-termijn onderzoek en *real-time intelligence*. Sociale platforms bieden allerlei innovatieve vormen van communicatie waar vrijwel iedereen gebruik van maakt. Ze vormen het voornaamste domein van disinformatie, complottheorieën en wilde geruchten. Social media vormen een virtuele wereld die steeds meer vermengd is geraakt met de echte wereld. Dit vergt een organisatie die deze wereld tot in de haarvaten begrijpt (zoals vroeger de wijk op een voetstuk werd geplaatst).

Over grenzen heen werken: De dreigingen die wij onderzochten zijn zonder uitzondering grensoverschrijdend van aard. We doelen niet alleen op een internationale dimensie (die in elk van de vier dreigingen is te ontwaren), maar ook op een intersectorale dimensie (meerdere sectoren zijn betrokken) en een *multi-level* dimensie (van lokaal tot internationaal). Dit levert een driedimensionaal werkveld op waarin moet worden genavigeerd om informatie en kennis te verzamelen; het is een wereld met een smörgåsbord van verantwoordelijkheden die moet worden doorsneden om iets gedaan te krijgen. Dit vereist een organisatie die banden onderhoudt met lokale ondernemers en internationaal-opererende onderzoekers, met banken en spionnen, met de lokale carnavalsvereniging en internationale organisaties.

In de haarvaten van de samenleving: Het is de traditionele slogan van de politie: wij weten wat speelt door onze aanwezigheid op straat. Al het gepraat over nieuwe domeinen die ver en wild strekken mag niet afleiden van het belang deze kernvaardigheid te onderhouden en te versterken. Het blijft een conditie voor effectiviteit en legitimiteit.

Borgen van ervaring en kennis: Een organisatie die zo breed opereert verzamelt een rijkdom aan kennis en ervaring. Die rijkdom zit maar al te vaak in de hoofden van de medewerkers. In een traditionele organisatie wordt die kennis en ervaring bij het koffieapparaat gedeeld; collega's weten in wiens hoofd ze moeten kijken voor deze of gene inzichten. In de moderne organisatie is het van belang dat kennis en ervaring op meer doelmatige wijze worden ontsloten. Makkelijker gezegd dan gedaan, dus dit vereist een fundamentele bezinning op de kennis en ervaring die als onmisbaar moet worden gekwalificeerd – voor zowel de korte als de lange termijn.

Nieuwe vormen van interventie: Wat te doen met cyberdreigingen? Hoe te sturen op nieuwe risico's? Hoe om te gaan met 'coronaprotesten'? Nieuwe interventies moeten worden bedacht en ontdekt. Experimenten moeten hand in hand gaan met een respect voor traditionele beperkingen die voortvloeien uit het recht, sociale conventies, internationale verdragen en politieke oekazes. Dat vraagt om een combinatie van kennis, creativiteit en integriteit.

Netwerk navigatie: De politie functioneert in meerdere netwerken. Dat is geen nieuws. Maar de netwerken worden complexer, veelzijdiger en dynamischer. Een plek in een netwerk moet worden verdiend. Samenwerkingen brengen ook risico's

met zich mee. Kennis van partners – hun preferenties, beperkingen en werkwijzen – moet paraat zijn.

Aanknopingspunten voor leiderschap van de nabije toekomst

Sturen op missie: Traditionele vormen van top-down leiderschap, zo eigen aan de bureaucratische organisatievorm, hebben geen toekomst. Professionals hebben ruimte nodig, maar ook een idee van richting. Een missie-gedreven organisatie biedt de beste kansen. Dat vereist leiders die een doel duidelijk neer kunnen zetten, een effectieve beleidstheorie kunnen helpen ontwikkelen door experimenten te faciliteren en te sanctioneren, en korte-termijn winst kunnen afzetten tegen lange-termijn risico's voor de legitimiteit van de organisatie. Dit betekent niet dat de traditionele politieleider heeft afgedaan. Integendeel. De Nederlandse politie heeft indrukwekkende leiders voortgebracht die aan deze kenmerken voldoen. De kunst is om deze leiders te herkennen en op de juiste plek te krijgen, en te omringen met teamleden die het geheel aan vereiste competenties compleet maken. Geen enkele leider kan over alle benodigde competenties beschikken, leiderschap is een functie van *the density of competences* op het strategische niveau.

Adaptief vermogen: Het traditionele idee van de leider die door principes wordt gedreven, de sterke persoonlijkheid, verhoudt zich slecht met de behoefte aan adaptiviteit. Complexe dreigingen vragen om experimenten. Dat betekent maar al te vaak een aanpassing van de koers, gebaseerd op feedback. Daar hoort twijfel bij, een omarming van ambiguïteit, respect voor tegenspraak. Het organiseren van Red Teaming, niet voor de symboliek maar om blinde vlekken op te sporen en nieuwe oplossingen op tafel te krijgen. Adaptief vermogen vereist wel degelijk een sterke persoonlijkheid, want het is niet eenvoudig terug te komen op uitgedragen commitment.

Absolute toewijding aan het belang van integriteit: Nieuwe vormen van leiderschap kunnen gewenst zijn, maar het traditionele integriteitsprincipe is de poolster van politieleiderschap. De dilemma's die hieruit voortvloeien zijn bekend. Leiderschap kan eenzaam zijn. Maar integriteit binnen de politie is niet onderhandelbaar.

Vertelkunst: Sturen op visie vereist het vermogen om te overtuigen. Binnen de organisatie, maar ook daarbuiten. Niets overtuigt beter dan een goed verhaal. En een goed verhaal moet worden verteld. Met overtuiging en met gevoel voor de leefwereld van het beoogde publiek. Een verhaal dat kan verbinden, een verhaal dat de *agency myth* van de LE als instituut inzichtelijk maakt.

Bewaken van autonomie: Het is makkelijk om als organisatie de weg kwijt te raken in een netwerk dat innige samenwerking vereist. Maar de identiteit van de organisatie moet worden bewaakt, ten opzichte van netwerk-partners maar ook ten opzichte van het hoofdbureau, het departement, de politiek, en de media. Dat is niet louter een kwestie van op de strepen staan. Het vereist een constante uitleg waarom autonomie nodig is: professionals kunnen niet werken in een klimaat van micromanagement. Autonomie gedijt onder een strategisch vaardige leider die het

spel kent, maar het werkt nog beter als anderen die autonomie respecteren en faciliteren.

Met het oog op communicatie over onderzoek, dreiging, uitdagingen zou met de NCTV en de driehoek moeten worden overlegd of de politie hier niet meer de eigen vrije hand kan krijgen, juist om sneller te kunnen reageren in een omgeving van dynamische en fluïde patronen van dreiging.

Fouten toegeven maar staan voor je mensen: Tot slot vergt leiderschap ook voldoende openheid in de eigen organisatie om fouten toe te geven, achter de mensen staan die fouten maken, coverup logica te doorbreken, en hierover ook naar de buitenwereld verantwoording over af te leggen. Met het oog op de enorme werkdruk, de grote dreigingen en het gebrek aan menskracht, is een cultuur nodig van saamhorigheid en collectiviteit, zoals alle respondenten aangeven. Dat betekent dat de politie een boegbeeld heeft, dat er stevig leiderschap is dat voor de eigen mensen gaat staan, dat successen op de hele organisatie laat afstralen (en niet op dat ene sectorhoofd dat in de media kwam), en fouten opvangt. Dat betekent ook dat er erkenning moet komen voor het feit dat de LE een andere soort organisatie is dan de regionale eenheden; de LE heeft geen driehoek waarmee ze structureel optrekt en door wordt gesteund. Om niet overweldigd te raken door de enorme stroom informatie, om niet af te stompen door een cultuur van elkaar vliegen afvangen, is een leiderschap nodig die erkenning en waardering aan professionals geeft, en niet alleen aanhoudingen, concrete resultaten in de opsporing 'beloont', maar ook denkkracht en inventiviteit aanmoedigt.

VII. Interviews/achtergrondgesprekken

Otto Adang, Politie Academie

Robin van Dalen, LE

Michel Kok, Stad Utrecht

Peter Noordanus, LSOAO

Erik van Palland, LE

Theo van der Plas, LE

Jeroen Poelert, LE

Edward van der Torre, LokaleZaken

Hans de Vries, NCSC

VIII. Literatuur

'150 drugs-arrestaties bij internationaal onderzoek darknet' (Oktober 2021). *NOS Nieuws*. <https://nos.nl/artikel/2403212-150-drugs-arrestaties-bij-internationaal-onderzoek-darknet>.

Aarten, P. G., & Liem, M. C. (2021). 'Unravelling the Homicide Drop: Disaggregating a 25-Year Homicide Trend in the Netherlands'. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1-26. <https://doi.org/10.1007/s10610-021-09489-0>.

Achilli, L. & Sanchez, G. (2021). 'Introduction – migration, smuggling and the illicit global economy'. *Public Anthropologist*, 3:1, 1-7. European University Institute, Brill. <https://doi.org/10.1163/25891715-03010001>.

Adam-Troian, J., Çelebi, E., & Mahfud, Y. (2020a). "'Return of the repressed": Exposure to police violence increases protest and self-sacrifice intentions for the Yellow Vests'. *Group Processes & Intergroup Relations*, 23:8, 1171-1186. <https://doi.org/10.1177/1368430220920707>.

'Advies aan de (in)formateur (17): Jan-Jaap Oerlemans - Geheimhouding of openheid?' (September 2021). *De Groene Amsterdammer*. <https://www.groene.nl/artikel/geheimhouding-of-openheid>.

Alberda, D., Duits, N. & Kempes, M. (2020). *Doorwerking psychopathologie in terroristische misdrijven*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://www.nifp.nl/documenten/rapporten/2021/11/30/doorwerking-psychopathologie-in-terroristische-misdrijven>.

Alberda, D., Duits, N., Bos, K. van den, Ayanian, A. H. Zick, A. & Kempes, M. (2021). 'The European Database of Terrorist Offenders (EDT): Development, Usability and Options'. *Perspectives on Terrorism*, 15:2, 77-99. <https://www.jstor.org/stable/27007297>.

- Alves, R., Precioso, J., & Becoña, E. (2021). 'Illicit Drug Use among College Students: The Importance of Knowledge about Drugs, Live at Home and Peer Influence'. *Journal of psychoactive drugs*, 53:4, 1-10. <https://doi.org/10.1080/02791072.2020.1865592>.
- Bakker, J., Cornelisse, D., Mohamed, S., Schäfer, M. T., & Veerbeek, J. (2021). *Van scherm naar straat: Hoe sociale media-conversaties protest op straat mobiliseren*. Utrecht: Utrechtse Data School. https://dataschool.nl/wp-content/uploads/sites/272/2021/03/20210318_Van-scherm-naar-straat.pdf.
- Barker, K., Baker, M., & Watkins, A. (2021). 'In City After City, Police Mishandled Black Lives Matter Protests'. *The New York Times*, 1-9. <https://www.kooriweb.org/foley/news/2000s/2021/march/nyt20mar2021.pdf>.
- Bartusevicius, H., Bor, A., Jørgensen, F. J., & Petersen, M. B. (2021). 'The psychological burden of the COVID-19 pandemic drives anti-systemic attitudes and political violence'. *Psychological Science*, 32:9, 1391-1403. <https://doi.org/10.1177/09567976211031847>.
- Baumeister, D., Tojo, L. M., & Tracy, D. K. (2015). 'Legal highs: staying on top of the flood of novel psychoactive substances'. *Therapeutic advances in psychopharmacology*, 5:2, 97-132. <https://doi.org/10.1177/2045125314559539>.
- Bennett, W. L., & Livingston, S. (2018). 'The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions'. *European journal of communication*, 33:2, 122-139. <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>.
- Bijlenga, N., & Kleemans, E. R. (2018). 'Criminals seeking ICT-expertise: an exploratory study of Dutch cases'. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 24:3, 253-268. <https://doi.org/10.1007/s10610-017-9356-z>.
- Blanco, J.M & Cohen, J. (2017). 'Macro-environmental Factors Driving Organised Crime'. In Larsen, H. L., Blanco, J. M., Pastor R. P., & Yager R. R. (Eds.), *Using Open Data to Detect Organized Crime Threats: Factors Driving Future Crime*, Cham: Springer International Publishing, 137-166.
- Blokland, A., Leest, W. van der, & Soudijn, M. (2020). 'Officially registered criminal careers of members of Dutch outlaw motorcycle gangs and their support clubs'. *Deviant Behavior*, 41:11, 1393-1412. <https://doi.org/10.1080/01639625.2019.1619422>.
- Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (2021). 'Hiding in plain sight: Conceptualizing the creeping crisis'. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11:2, 116-138. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>.
- Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (Red) (2021). *Understanding the creeping crisis*. London: Palgrave Macmillan.
- Boin, A., Linck, R., Duin, M. van, Hendriks, J., Berger, E. & Varst, L. van der (2020). *Versterken van Veerkracht: Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*. Arnhem: IFV.

- Bojar, A., Gessler, T., Hutter, S., & Kriesi, H. (Eds.) (2021). *Contentious Episodes in the Age of Austerity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bos, Kees van den (2019). *Waarom mensen radicaliseren: hoe waargenomen onrechtvaardigheid radicalisering, extremisme en terrorisme aanwakkert*. Amsterdam: Prometheus.
- Boutellier, H., Van Steden, R., Eski, Y. & Boelens, M. (2020). 'Een einde aan ondermijning: Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie'. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19:1, 3-15.
<https://doi.org/10.5553/TvV/187279482020019001001>.
- Brezzi, M., González, S., & Prats, M. (2020). 'All you need is trust: Informing the role of government in the Covid-19 context'. *Directorate for Public Governance, OECD*. <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm>.
- Brosius, A., Elsas, E. J. van, & Vreese, C. H. de (2018). 'Trust in the European Union: Effects of the information environment'. *European Journal of Communication*, 34:1, 57-73. <https://doi.org/10.1177/0267323118810843>.
- Bruinsma, M.Y., Ceulen, R., & Spapens, A. (2018). *Ondermijning door criminele 'weldoeners': Inventariserend onderzoek*. Den Haag: SDU.
- Bullough, O. (2019). *Moneyland*. London: Profile Books.
- Bundeskriminalamt [BKA] (Federal Criminal Police Office). (n.d.). Politisch motivierte Kriminalität.
https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pmk_node.html;jsessionid=50C2089B646C9729D05BB9B731F598A3.live612.
- Burgers, J. (Augustus 2021). 'Epidemie van extreem geweld onder jongeren'. *Leidsch Dagblad*, 4.
- Buscaglia, E. & Dijk, J. van (2003). 'Controlling organized crime and corruption in the public sector'. *Forum on crime and society*, United Nations Office on Drugs and Crime, 3. https://www.unodc.org/pdf/crime/forum/forum3_Art1.pdf.
- Busemeyer, M. R., Diehl, C., Wöhler, T., Wolter, F., Bertogg, A., Strauß, S., & Kulic, N. (2021). 'Vertrauen. Impfung. Radikalisierung. Unzufriedenheit.: Wo die Coronakrise die Gesellschaft ungleicher macht'. *Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft*, 7, 1-17. <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-8qjg8e9k03974>.
- Calvet, C. C., & Di Nella, D. (2020). 'Contrahegemonías antirrepresivas. Un estudio de caso de la protesta en Barcelona (2011-2015)'. *Política y Sociedad*, 57:1, 146. <https://doi.org/10.5209/poso.60271>.
- Cavelty, M. D. & Egloff, F. (2021). 'Hyper-Securitization, Everyday Security Practice and Technification: Cyber-Security Logics in Switzerland'. *Swiss Political Science Review*, 27:1, 139-149. <https://doi.org/10.1111/spsr.12433>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (mei 2018). 'Het mysterie van de verdwenen criminaliteit'. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2018/het-mysterie-van-de-verdwenen-criminaliteit/1-ontwikkelingen-in-de-criminaliteit>.

Chase, R.J. & La Porte, G. (2017). 'The Next Generation of Crime Tools and Challenges: 3D Printing'. *National Institute of Justice*.
<https://nij.ojp.gov/topics/articles/next-generation-crime-tools-and-challenges-3d-printing>.

Collier, B., Clayton, R., Hutchings, A. & Thomas, D. R. (2020). 'Cybercrime is (often) boring: maintaining the infrastructure of cybercrime economies'. *Workshop on the Economics of Information Security*. Cambridge: University of Cambridge. <https://doi.org/10.17863/CAM.53769>.

'Cyber Security Beeld Nederland: toegenomen dreiging Ransomware' (Juni 2021). *Politie.nl*. <https://www.politie.nl/nieuws/2021/juni/28/00-cyber-security-beeld-nederland-toegenomen-dreiging-ransomware.html>.

Davies, Garth., Wu, E. & Frank, R. (2021). 'A Witch's Brew of Grievances: The Potential Effects of COVID-19 on Radicalization to Violent Extremism'. *Studies in Conflict & Terrorism*. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2021.1923188>.

Deuren, S. van, Blokland, A., & Kleemans, E. (2021). 'Examining membership of Dutch Outlaw Motorcycle Gangs and its association with individual criminal careers'. *Deviant Behavior*, 1-16.
<https://doi.org/10.1080/01639625.2021.1919498>.

Di Cataldo, M., & Mastroiocco, N. (2020). 'Organised crime, captured politicians, and the allocation of public resources'. *University Ca'Foscari of Venice, Dept. of Economics, Research Paper Series*, 4, 1-85.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3599850>.

Dickinson, T., & Jacques, S. (2021). 'Drug Control Policy, Normalization, and Symbolic Boundaries in Amsterdam's Coffee Shops'. *The British Journal of Criminology*, 61:1, 22-40. <https://doi.org/10.1093/bjc/azaa059>.

Dikeç, M. (2018). *Urban rage: The revolt of the excluded*. New Haven and London: Yale University Press.

'Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union' (NIS Directive) (2016). *Journal of the European Union*, L 194:1, 1-30. <https://data.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj>.

Döring, M. (2020). 'Vorsicht, Ansteckungsgefahr: Stigmatisierung, Vorurteil und Diskriminierung; Der Einfluss der Corona-Krise auf extremistische Radikalisierungsprozesse in Deutschland'. *Netzwerk für Extremismusforschung in Nordrhein-Westfalen*, Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), 1-8. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71645-8>.

Doumani, T., & Dakwar, J. (2020). 'Rubber Bullets and the Black Lives Matter Protests'. *Human Rights Brief*, 24:2, 77-83.
<https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/huribri24&id=92&collection=journals&index=>.

Egloff, F. (2020). 'Public attribution of cyber intrusions'. *Journal of Cybersecurity*, 6:1, 1-12. <https://doi.org/10.1093/cybsec/tyaa012>.

Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. de, Bussemaker, J., Farisi, B. el, Krouwel, A., Lindert, J. van, Rusinovic, K., Snel, E., Heck, L. van, Veen, H. van der & Wensveen, P. van. (2021). *De Laag-vertrouwen Samenleving*. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

European Commission. (2016). *Joint Communication To The European Parliament And The Council: Joint Framework on countering hybrid threats, a European Union response*. EUR-Lex - 52016JC0018 – EN. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018>.

European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction. (2019). *Netherlands Country Drug Report 2019*. https://www.emcdda.europa.eu/publications/country-drug-reports/2019/netherlands_en.

European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction. (2020). *European Drug Report: Trends and Developments – 2020*. <https://op.europa.eu/s/vkXr>.

European Union Agency for Fundamental Rights. (2020). *What do Fundamental Rights Mean for People in the EU?* <https://op.europa.eu/s/vkXs>.

Ferwerda, H., Beke, B. & Bervoets, E. (2017). 'De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk'. *Tijdschrift voor de politie*, 79:9/10, 6-11. <https://bureaubeke.nl/publicaties/de-onzichtbare-invloed-van-bovenlokale-criminele-netwerken-op-de-wijk/>.

Fourie, M., Steenkamp, P., McIntyre-Louw, J. L., & Oellermann, C. (2021). 'Exploring infiltration behaviour by organised crime groups'. *Journal of Money Laundering Control*. <https://doi.org/10.1108/JMLC-10-2021-0117>.

Fussell, S. (September 2021). 'It's Not Easy to Control Police Use of Tech—Even With a Law'. *Wired*. <https://www.wired.com/story/hard-control-police-tech-law/>

Gaffney, A. W., McCormick, D., Woolhandler, S., & Himmelstein, D. U. (2020). 'US law enforcement crowd control tactics at anti-racism protests: a public health threat'. *The Lancet*, 396:10243, 21. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31421-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31421-5).

Ganau, R., & Rodríguez-Pose, A. (2018). 'Industrial clusters, organized crime, and productivity growth in Italian SMEs'. *Journal of Regional Science*, 58:2, 363-385. <https://doi.org/10.1111/jors.12354>.

Gelles, M. Mirkow, A. & Mariani, J. (2019). 'The future of law enforcement: Policing strategies to meet the challenges of evolving technology and a changing world'. *Deloitte Insights*. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/focus/defense-national-security/future-of-law-enforcement-ecosystem-of-policing.html>.

Giugni, M., & Grasso, M. T. (2019). *Street Citizens: Protest Politics and Social Movement Activism in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goel, S. & Nussbaum, B. (Mei 2021). 'Attribution Across Cyber Attack Types: Network Intrusions and Information Operations'. *IEEE Open Journal of the Communications Society*, 2, 1082-1093.
<https://doi.org/10.1109/OJCOMS.2021.3074591>.

Goosdeel, A. & Wainwright, R. (2017). 'Drugs and the darknet: Perspectives for enforcement, research and policy'. [Joint Report] *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction & Europol*.
<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/drugs-and-darknet-perspectives-for-enforcement-research-and-policy>.

Graaf, Beatrice de (2021a). *Radicale verlossing: Wat terroristen geloven*. Amsterdam: Prometheus.

Graaf, Beatrice de (2021b). 'Eschatologisch ongeduld of martelaarscomplex: Radicalisering op de christelijke flanken?'. *Dutch Biblebelt Network*. Amsterdam: Labarum Academic.

Haciyakupoglu, G., Hui, J. Y., Suguna, V. S., Leong, D., & Rahman, M. F. B. A. (2018). 'Countering fake news: A survey of recent global initiatives'. *Think-Asia*.
<http://hdl.handle.net/11540/8063>.

Heinze, R. G., Bieckmann, R., Kurtenbach, S., & Kuchler, A. (2021). 'Bauernproteste in Deutschland: Aktuelle Einblicke und politische Verortung'. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 34:3, 360-379.
<https://doi.org/10.1515/fjsb-2021-0035>.

Heisler, M., Mishori, R., & Haar, R. (2020). 'Protests against police violence met by more police violence—A dangerous paradox'. *JAMA Health Forum, American Medical Association*, 1:6, e200739-e200739.
<https://doi.org/10.1001/jamahealthforum.2020.0739>.

Helberger, N. (2020). 'The political power of platforms: How current attempts to regulate misinformation amplify opinion power'. *Digital Journalism*, 8:6, 842-854. <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1773888>.

Henschke, A., Sussex, M., & O'Connor, C. (2020). 'Countering foreign interference: election integrity lessons for liberal democracies'. *Journal of Cyber Policy*, 5:2, 180-198. <https://doi.org/10.1080/23738871.2020.1797136>.

Hoboken, J. van, & Ó Fathaigh, R. (2021). 'Regulating Disinformation in Europe: Implications for Speech and Privacy'. *UC Irvine Journal of International, Transnational and Comparative Law*, 6:9, 9-36.
<https://scholarship.law.uci.edu/ucijil/vol6/iss1/3>.

Hornick, J. (n.d). '3D Printing New Kinds of Crime.' *International Association of Chiefs of Police*. <https://www.policchiefmagazine.org/3d-printing-new-kinds-of-crime/?ref=05ceb1d39d8b832ee7ab768f8919f9d2>.

'Jongen (17) krijgt allereerste 'online gebiedsverbod' in Nederland, maar wat betekent dat eigenlijk?' (November 2021). *Algemeen Dagblad*.
<https://www.ad.nl/utrecht/jongen-17-krijgt-allereerste-online-gebiedsverbod-in-nederland-maar-wat-betekent-dat-eigenlijk~a246c189/>.

Karlsson, P., Ekendahl, M., Månsson, J., & Raninen, J. (2019). 'Has illicit drug use become normalised in groups of Swedish youth? A latent class analysis of school survey data from 2012 to 2015'. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 36:1, 21-35. <https://doi.org/10.1177/1455072518814306>.

Kessel, S. van, Sajuria, J., & Hauwaert, S. M. van (2021). 'Informed, uninformed or misinformed? A cross-national analysis of populist party supporters across European democracies'. *West European Politics*, 44:3, 585-610.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1700448>.

Kilcullen, D. (2013). *Out of the mountains: The coming age of the urban guerrilla*. London: Hurst & Company.

Korte, L. R. de, & Kleemans, E. R. (2021). 'Contract killings: a crime script analysis'. *Trends in Organized Crime*, 1-14. <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09411-4>.

Kraak, H. (Augustus 2021). 'Geweld door jongeren minder, wel harder'. *De Volkskrant*, 9.

Laak, T. ter (September 2021). 'Designer drugs dodge the law: Use of 3-MMC evident in sewage.' *KWR, Bridging Science to Practice*.
<https://www.kwrwater.nl/en/actueel/designer-drugs-dodge-the-law/>

Larres, K. & Hof, T. (Red.)(2022). *Terrorism and Transatlantic Relations: Threats and Challenges*. London: Palgrave Macmillan.

Lefebvre, R. (2019). 'Les Gilets jaunes et les exigences de la représentation politique'. *La vie des idées*. <https://lavedesidees.fr/Les-Gilets-jaunes-et-les-exigences-de-la-representation-politique.html>.

Levi, M. (2021). 'Making sense of professional enablers' involvement in laundering organized crime proceeds and of their regulation'. *Trends in Organized Crime*, 24:1, 96-110. <https://doi.org/10.1007/s12117-020-09401-y>.

Levi, M., & Soudijn, M. (2020). 'Understanding the laundering of organized crime money'. *Crime and Justice*, 49:1, 579-631. <https://doi.org/10.1086/708047>.

Lieber, U. (Augustus 2020). 'Landwirte verärgert über Plakate der AfD'. *Westfälische Nachrichten*. <https://www.wn.de/muensterland/kreis-warendorf/sassenberg/landwirte-verargert-uber-plakate-der-afd-821476>.

Lim, S. S., & Bouffanais, R. (2019). 'Tuning Networks for Prosocial Behavior: From Senseless Swarms to Smart Mobs [Commentary]'. *IEEE Technology and Society Magazine*, 38:4, 17-19. <https://doi.org/10.1109/MTS.2019.2948437>.

Madarie, R., & Kruisbergen, E. W. (2020). 'Traffickers in Transit: Analysing the Logistics and Involvement Mechanisms of Organised Crime at Logistical Nodes in the Netherlands: Empirical Results of the Dutch Organised Crime Monitor'. In D.

Weisburd, E.U. Savona, B. Hasisi, F. Calderoni (Eds.), *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*, Cham: Springer International Publishing, 277–308.

McKinsey & Company (2021). 'Study on the societal acceptance of Urban Air Mobility in Europe'. *European Union Aviation Safety Agency*.
<https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/uam-full-report.pdf>.

Mendonca, R. F., & Bustamante, M. (2020). 'Back to the Future: Changing Repertoire in Contemporary Protests'. *Bulletin of Latin American Research*, 39:5, 629-643. <https://doi.org/10.1111/blar.13087>.

Miller, M. K. (2021). 'A Republic, If You Can Keep It: Breakdown and Erosion in Modern Democracies'. *The Journal of Politics*, 83:1, 198-213.
<https://doi.org/10.1086/709146>.

MIT Technology Review (2021). 'Accelerating development in aerospace for more urban mobility'. *Humans and Technology*.
<https://www.technologyreview.com/2021/11/16/1039433/accelerating-development-in-aerospace-for-more-urban-mobility/>.

Nassauer, A. (2021). "'Whose streets? Our streets!": - Negotiations of Space and Violence in Protests'. *Social problems*, 68:4, 852-869.
<https://doi.org/10.1093/socpro/spaa051>.

National Intelligence Council (2021). *Global Trends 2040: A More Contested World*. Office of the Director of the National Intelligence Council, NIC 2021-02339.

NCTV (2020). *Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN)*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
<https://www.ncsc.nl/binaries/ncsc/documenten/publicaties/2020/juni/29/csbn-2020/CSBN+2020.pdf>.

NCTV (2021a). *CSBN*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/06/28/cybersecuritybeeld-nederland-2021/TK+Bijlage+CSBN2021.pdf>.

NCTV (2021b). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 55*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
<https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2021/10/26/dreiging-sbeeld-terrorisme-nederland-55/Dreigingsbeeld+Terrorisme+Nederland+55.pdf>.

Noordanus, P.G.A. (2020). *Een pact voor de rechtsstaat: Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.

Omand, D. (2018). 'The threats from modern digital subversion and sedition'. *Journal of Cyber Policy*, 3:1, 5-23.
<https://doi.org/10.1080/23738871.2018.1448097>.

Oosthoek, K. & Doerr, C. (2020). 'Cyber Threat Intelligence: A Product Without a Process?'. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 34:2, 300-315. <https://doi.org/10.1080/08850607.2020.1780062>.

Patton, D. (2018). 'Navigating drugs at university: normalisation, differentiation and drift?'. *Safer Communities*, 17:4, 224-237. <https://doi.org/10.1108/SC-01-2018-0002>.

Paulissen, W. (2019). 'Nederland drugsland'. *Cahiers Politiestudies*, 3:52, 149-164.

Pearl, R. C., Torbati, S., & Geiderman, J. M. (2021). 'Kinetic Projectile Injuries Treated During Civil Protests in Los Angeles: A Case Series'. *Clinical Practice and Cases in Emergency Medicine*, 5:4, 385-389. <https://doi.org/10.5811/cpcem.2021.7.52885>.

Peeples, L. (Mei 2020). 'What the data say about police brutality and racial bias—and which reforms might work'. *Nature*, 583, 22-25. https://www.nature.com/articles/d41586-020-01846-z?utm_source=Nature+Briefing&utm_campaign=761bed091d-briefing-dy-20200622&utm_medium=email&utm_term=0_c9dfd39373-761bed091d-44992633.

Pennay, A. E., & Measham, F. C. (2016). 'The normalisation thesis—20 years later'. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 23:3, 187-189. <https://doi.org/10.3109/09687637.2016.1173649>.

Pew Research Center. (2021). *Public Trust in Government: 1958-2021*. <https://www.pewresearch.org/politics/2021/05/17/public-trust-in-government-1958-2021/>.

Poell, T., & van Dijck, J. (2017). 'Social media and new protest movements'. In *SAGE Handbook of Social Media*, London: Sage, 546-561.

Porta, D. D. (1995). *Social Movements, Political Violence, and the State: A Comparative Analysis of Italy and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.

Portos, M. (2021). 'Grievances and public protests: Political mobilisation in Spain in the age of austerity'. Cham: Palgrave Macmillan.

Prasad, E. (Juli 2021). 'Cash Will Soon Be Obsolete. Will America Be Ready?'. *The New York Times*, 8. <https://www.nytimes.com/2021/07/22/opinion/cash-digital-currency-central-bank.html>.

Prats, M. & Meunier, A. (2021). 'Political efficacy and participation: An empirical analysis in European countries'. *OECD Working Papers on Public Governance*, 46, 1-23. <https://doi.org/10.1787/4548cad8-en>.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.

Rapoport, D. (2022). *Waves of Global Terrorism: From 1878 to the Present*. New York: Columbia University Press.

Rebrina, L. N., Shamne, N. L., Milovanova, M. V., & Malushko, E. Y. (2021). 'Smart Technologies in Protest Communication: Current Practices and Trends'. In *Institute of Scientific Communications Conference*, Cham: Springer International Publishing, 141-151.

Ricard, J., & Medeiros, J. (2020). 'Using misinformation as a political weapon: COVID-19 and Bolsonaro in Brazil'. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 1:2, 1-8. <https://doi.org/10.37016/mr-2020-013>.

Richardson, B. J. (Eds.) (2020). *From student strikes to the extinction rebellion: New protest movements shaping our future*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Richardson, L. (2006). *What Terrorists Want: Understanding the enemy, containing the threat*. New York: Random House Publishing Group.

Robinson, G., McLean, R., & Densley, J. (2019). 'Working county lines: child criminal exploitation and illicit drug dealing in Glasgow and Merseyside'. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 63:5, 694-711. <https://doi.org/10.1177/0306624X18806742>.

Roks, R. A., Leukfeldt, E. R., & Densley, J. A. (2021). 'The hybridization of street offending in the Netherlands'. *The British Journal of Criminology*, 61:4, 926-945. <https://doi.org/10.1093/bjc/azaa091>.

Romaniuk, S. N. & Manjikian, M. (Red.) (2021). *Routledge Companion to Global Cyber-Security Strategy*. London: Routledge.

Rostani, A. & Mondani, H. (2019). 'Organizing on two wheels: Uncovering the organizational patterns of Hells Angels MC in Sweden'. *Trends in Organized Crime*, 22, 34-50. <https://doi.org/10.1007/s12117-017-9310-y>.

Roth, R. (2018). 'Eine neue Generation von Protesten?'. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12:2, 429-452. <https://doi.org/10.1007/s12286-018-0389-6>.

Saviano, R. (Juli 2021). 'Nederland is het rottende hart van Europa'. *NRC Handelsblad*, 2-3. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/07/30/nederland-is-het-rotte-hart-van-europa-a4053069>.

Schuurman, B., Buuren, J. van & Bakker, E. (2021). *Dreigingsontwikkelingen relevant voor het stelsel bewaken en beveiligen: een blik op verleden en mogelijke toekomst*. Universiteit Leiden: ISGA Rapport.

Shek, D. T. (2020). 'Protests in Hong Kong (2019-2020): A perspective based on quality of life and well-being'. *Applied Research in Quality of Life*, 15, 619-635. <https://doi.org/10.1007/s11482-020-09825-2>.

Sherman, J. (September 2020). 'The Protests Prove the Need to Regulate Surveillance Tech'. *Wired*. <https://www.wired.com/story/opinion-the-protests-prove-the-need-to-regulate-surveillance-tech/>.

Smith, R.G., Oberman, T. & Fuller, G. (2020). 'Corruption of public officials by organised crime: understanding the risks, and exploring the solutions'. In A.

Graycar (Eds.) *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing. , 80-96.

'Social Grievances and Violent Extremism in Indonesia: Exploring the appetite for psychosocial support among at-risk audiences' (December 2020). *Moonshot CVE*. <https://moonshotcve.com/indonesia-social-grievances-violentextremism/>.

Thijssen, G., Masthoff, E., Sijtsema, J., & Bogaerts, S. (2021). 'Understanding violent extremism: Socio-demographic, criminal and psychopathological background characteristics of detainees residing in Dutch terrorism wings'. *Criminology & Criminal Justice*, 00:0, 1-19.
<https://doi.org/10.1177/17488958211049019>.

Thompson, J., Pronk, D. & Manen, H. van (2021). *Geopolitieke Genesis: Het Nederlandse Buitenland- En Veiligheidsbeleid in Een Wereld Na COVID-19*. The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies.
<https://hcss.nl/report/strategische-monitor-2020-2021-geopolitieke-genesis/>.

Thunberg, Greta, [@GretaThunberg] (13 november 2021). 'The #COP26 is over. Here's a brief summary: Blah, blah, blah. But the real work continues outside these halls. And we will never give up, ever'. *Twitter*.
<https://twitter.com/GretaThunberg/status/1459612735294029834?s=20>.

Ting, T. Y. (2020). 'From 'be water' to 'be fire': nascent smart mob and networked protests in Hong Kong'. *Social Movement Studies*, 19:3, 362-368.
<https://doi.org/10.1080/14742837.2020.1727736>.

Tops, P. & Tromp, P. (2017). *De achterkant van Nederland: Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Tops, P. & Tromp, P. (2020). *Nederland drugsland*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Trejo, G., & Ley, S. (2018). 'Why did drug cartels go to war in Mexico? Subnational party alternation, the breakdown of criminal protection, and the onset of large-scale violence'. *Comparative Political Studies*, 51:7, 900-937.
<https://doi.org/10.1177/0010414017720703>.

Uhm, D. P. van, & Nijman, R. C. (2020). 'The convergence of environmental crime with other serious crimes: Subtypes within the environmental crime continuum'. *European Journal of Criminology*, 00(0), 1-20.
<https://doi.org/10.1177/1477370820904585>.

United Nations Office on Drugs and Crime. (n.d). *Money Laundering*.
<https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>

Vermeer, M. J., Woods, D., & Jackson, B. A. (2020). 'Would Law Enforcement Leaders Support Defunding the Police?: Probably-if Communities Ask Police to Solve Fewer Problems'. *RAND Corporation*, 1-20.
<https://www.jstor.org/stable/resrep26518>.

Voeten, T. (2021). 'Field Report: The Netherlands as a narcostate and the emergence of a methamphetamine industry'. *Small Wars Journal*.

<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/field-report-netherlands-narcostate-and-emergence-methamphetamine-industry>.

Vugts, P. (2017). *Afrekeningen. De onderwereldoorlog op straat en in de rechtszaal*. Amsterdam: Uitgeverij de Kring.

Wainwright, T. (2016). *Narconomics: How to run a drug cartel*. London: Ebury Press.

Wijk, A. van, & Lenders, A. (2018). *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richting voor de overheidsaanpak*. Arnhem: Bekereeks.

Zuckerman, E. (2019). 'QAnon and the emergence of the unreal'. *Journal of Design and Science*, 6. <https://doi.org/10.21428/7808da6b.6b8a82b9>.

Zwartsen, A. (2020). 'Hazard Characterisation of New Psychoactive substances: Legal highs - A problem in disguise?'. Doctoral thesis, Utrecht University. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/390881>.

