

Rovers, B. 1996. "Organisatiecultuur belemmert verbetering van informatiehuishouding." het Tijdschrift voor de Politie 58:25

Organisatiecultuur belemmert verbetering van informatiehuishouding

Ben Rovers*

Het belang van informatie voor de politie

Het belang van informatie voor het politiebureau kan nauwelijks worden overschat. Effectief politiewerk kan niet zonder, om het even of het gaat om het ophelderen van misdrijven, het handhaven van de openbare orde of het verlenen van hulp. De registraties die de politie bijhoudt ter ondersteuning van deze taken vervullen dan ook een belangrijke functie. Naast het bevorderen van de effectiviteit van operationele diensten, kunnen deze gegevens echter ook worden aangewend voor andere organisatiedoelen, zoals het in kaart brengen van ontwikkelingen en trends (in het algemeen: het genereren van strategische informatie), het vaststellen van de effectiviteit van politie-onderdelen en het verlenen van informatie aan derden.

In het beleidsplan Samenleving en Criminaliteit (1985) werd een aanzet gegeven tot de verbetering van de informatiehuishouding bij de politie en daaraan gekoppeld de ontwikkeling van wat later is gaan heten strategische misdaadanalyse. Sindsdien zijn tal van initiatieven op dit terrein ontplooid en heeft de informatietechnologie (ook) bij de politie een hoge vlucht genomen: verschillende pogingen zijn en worden gedaan om de informatiehuishouding bij de politie naar een hoger plan te tillen. Denk bijvoorbeeld aan de rapporten van het Beleidsadviescollege Politie Informatievoorziening (BPI) en het huidige ACCACIA-programma.ⁱ

De vraag is in hoeverre deze inspanningen kunnen leiden tot een optimaler gebruik van politiebronnen voor strategische organisatiedoelen. In dit artikel worden enkele praktische problemen genoemd die zich voordoen bij het gebruik van politieregistraties voor strategische misdaadanalyse. De gevalsbeschrijvingen hebben betrekking op registraties van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond. Het beeld dat uit deze beschrijving naar voren komt stemt niet vrolijk over de ontwikkelingen: er lijkt een grote discrepantie te bestaan tussen de fraaie stroomschema's van informatietechnologen en de realiteit op de werkvloer.

Achtergrond: het onderzoek

Ondergetekende deed in de afgelopen jaren criminologisch onderzoek in Rotterdam, waarbij gebruik werd gemaakt van diverse politiebronnen.ⁱⁱ Het onderzoek behelst een

criminaliteitsbeschrijving van Rotterdam in de periode 1990-1994. Het gaat enerzijds om de ontwikkeling van het aantal delicten in deze periode, de ruimtelijke spreiding, de spreiding naar tijdstippen en reactie-indicatoren van de politie (ophelderingspercentages en reactietijden van de assistentie-surveillance). Daarnaast worden kenmerken van Rotterdamse jeugdigen (tot 21 jaar) beschreven, die in deze periode delicten hebben gepleegd. Het gaat om persoons- en delictkenmerken en relaties tussen deze. Het onderzoek kan worden beschouwd als een vorm van strategische misdaadanalyse.ⁱⁱⁱ

Voor het beschrijven van de *delicten* is gebruik gemaakt van de aangiftenregistratie van de herkenningdienst (HKD), de registratie van de meldkamer (flexibel meldkammersysteem FMS) en van gegevens uit de politie-monitoren van 1991, 1993 en 1995 (slachtofferonderzoek). De beschrijving van de *jeugddelinquenten* is gebaseerd op de verdachtenregistratie van de HKD (geverbaliseerde jeugdigen), de verdachtenregistratie van de afdeling jeugd- en zedenzaken (JZZ; niet-geverbaliseerde jeugdigen) en op gegevens van een zelfrapportage-onderzoek onder 3852 Rotterdamse jeugdigen van 11 tot 13 jaar. De bespreking die volgt is gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan met de hier genoemde politieregistraties.

Beperkingen van politieregistraties voor strategische misdaadanalyse

Invoer van gegevens

De eerste voorwaarde voor een goede informatiehuishouding is een adequate vastlegging van activiteiten en gebeurtenissen die relevant zijn voor de organisatie. Dit laat te wensen over: de gebrekkige registratieroutine lijkt een welhaast klassiek probleem bij de politie.

Overall in de politie-organisatie kan worden vernomen dat de vastlegging van gebeurtenissen door agenten te wensen overlaat, ongeacht of het gaat om het opnemen van aangiften of het vastleggen van incidenten in Multipol door de surveillance-dienst. Ondergetekende kan niet uit eigen waarneming oordelen over de omvang van dit probleem, maar het is verbazingwekkend dat het probleem hoe dan ook in enige omvang bestaat. De vastgelegde gebeurtenissen vormen immers de input van de organisatie en kunnen als zodanig worden beschouwd als een (belangrijk) deel van de vraag naar politiediensten. De politie laat zich voorstaan op een bedrijfsmatige aanpak, getuige het feit dat men vaak spreekt over 'produkten' die aan het publiek worden geleverd. De niet-registrerende agenten kunnen in deze zinswijze worden voorgesteld als medewerkers van een commercieel bedrijf die nalaten binnengekomen orders te registreren. Het zal duidelijk zijn dat dit bedrijf in een commerciële omgeving niet lang zal overleven. Een noodzakelijke voorwaarde voor het adequaat leveren van politieprodukten is het kennis nemen van de vraag naar deze produkten. Deze komt onder andere tot de politie via inci-

denten die het publiek meldt of aangeeft. Wanneer deze vraag niet goed in kaart wordt gebracht, kan de politie niet goed zijn werk doen.

Opslag van gegevens

De continuïteit van de informatie bepaalt in belangrijke mate het inzicht in de vraag naar politiezorg en het functioneren van de eigen organisatie. Ingevoerde gegevens moeten worden opgeslagen en bewaard om ontwikkelingen en trends te kunnen signaleren. Twee voorbeelden tonen aan dat dit niet altijd gerealiseerd wordt of kan worden.

Het eerste voorbeeld heeft betrekking op verdachtgegevens. De opslag van deze gegevens is -uiteraard- gebonden aan privacyvoorschriften, waarin onder andere vernietigingstermijnen worden voorgeschreven. Deze maken het onmogelijk op dit materiaal strategische analyses uit te voeren met behulp waarvan middellange- of lange-termijnontwikkelingen kunnen worden beschreven. Neem de registratie van *first offenders* door de afdeling JZZ. Dit is een belangrijke registratie, omdat ze inzicht geeft in veranderingen die zich voordoen in de aanwas van nieuwe, jeugdige delinquenten. Deze gegevens worden telkens na twee jaar vernietigd, zodat het niet mogelijk is cumulatieve kennis op te bouwen over veranderingen in deze populatie.^{iv}

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op gegevens van de meldkamer. De meldkamerregistratie geeft een belangrijke indicatie van de vraag naar politiediensten vanuit het publiek. Deze registratie heeft bovendien als belangrijk voordeel dat alle meldingen worden geregistreerd (mits ze voorkomen op een zogenaamde aardcodelijst), hetgeen betekent dat een zeer getrouw beeld kan worden geschetst van het type gebeurtenissen waarvoor het publiek de politie inschakelt, waar dit gebeurt, hoe vaak dit gebeurt, wat de reactie van het korps is op deze vraag et cetera. Daarnaast kan deze bron, zoals is aangetoond in het criminografisch onderzoek, ook worden gebruikt om inzicht te krijgen in bepaalde criminaliteitsverschijnselen. Kortom, het gaat hier om een zeer waardevolle bron, waar verschillende onderdelen van de politie hun voordeel mee kunnen doen. Het blijkt echter dat de (geautomatiseerde) gegevens uit deze registratie telkens na vier jaar worden vernietigd om plaats te maken voor de opslag van andere gegevens: kennelijk is niemand in (de opslag van) deze gegevens geïnteresseerd. Overbodig om op te merken dat het hierdoor onmogelijk is ontwikkelingen en trends in kaart te brengen.

Toegang tot gegevens

Opgeslagen gegevens moeten optimaal toegankelijk zijn voor (strategisch) gebruik. Hiervan is geenszins sprake. De technische toegang tot bepaalde registraties laat sterk te wensen over. Gegevens van een individueel incident of persoon kunnen zonder veel

moeite aan een registratie worden onttrokken, het verkrijgen van informatie over een verzameling van incidenten of personen levert daarentegen aanzienlijke problemen op.

Bij aanvang van het onderzoek, in 1992, waren gegevensverzamelingen in het bedrijfsprocessensysteem Multipol niet opvraagbaar zonder tussenkomst van een systeembeheerder, die voor de gelegenheid een speciaal computerprogramma moest schrijven om de gevraagde gegevens aan het systeem te kunnen onttrekken. Daarnaast deed zich het probleem voor dat de Multipolsystemen van verschillende districten niet aan elkaar waren gekoppeld en op onderdelen ook van elkaar verschilden. Het verkrijgen van gegevens over Rotterdam vereiste in dit geval het afzonderlijk benaderen van alle districten, het laten schrijven van een programma om de gegevens aan de systemen te kunnen onttrekken, het koppelen van de gegevens uit de diverse districten en het controleren op systeemverschillen tussen districten. Al met al een tamelijk omslachtige handelwijze voor het verkrijgen van enkele eenvoudige gegevens. Een ander voorbeeld in deze categorie betreft de gegevens in de registratie van de herkenningdienst. Het opvragen van aangiftengegevens is inmiddels een routineklus geworden, maar samenhangende gegevens over verdachten uit dit systeem halen vergt nog steeds een aanzienlijke inspanning.

Naast technische onvolkomenheden wordt de toegang tot gegevens in politieregistraties ook beperkt door een cultuur van afscherming. De 'poortwachters' geven hun gegevens -om verschillende redenen- niet graag prijs. Dit levert een extra beperking op voor het verrichten van strategische analyses. Mogelijk is de afscherming voor onderzoekers 'van buiten' groter dan voor collega's in het korps, maar in beide groepen wordt het als een probleem ervaren.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat het gebruik van politieregistraties voor strategische misdaadanalyse op tal van praktische beperkingen stuit: de registratieroutine laat te wensen over, belangrijke data (moeten) worden vernietigd en strategische informatie is technisch en anderszins niet optimaal toegankelijk. Kortom de organisatie benut niet ten volle de potentie van de aanwezige bronnen voor de strategische informatievoorziening.

Oplossingen

De problemen die optreden bij het gebruik van politieregistraties voor strategische misdaadanalyse zijn legio. De oorzaken liggen deels buiten het bereik van de politie: in privacy-reglementen is vastgelegd dat gegevens uit bepaalde registraties na enige tijd moeten worden vernietigd, waardoor het niet mogelijk is deze gegevens over een langere

periode te beschrijven. Voor het overige moeten de oorzaken binnen het politie-apparaat zelf worden gezocht. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen technische onvolkomenheden en beperkingen die voortvloeien uit de cultuur van de politie-organisatie. Met name dit laatste aspect lijkt van groot belang: de gebrekkige registratieroutine, het vernietigen van waardevolle gegevens en het afschermen van deze gegevens voor anderen binnen en buiten de organisatie duiden op een cultuur waarin -eufemistisch gesteld- strategische informatievoorziening geen prioriteit lijkt te hebben, er wordt vooral lokaal, operationeel en casusgericht gedacht en gehandeld.

Technologische ontwikkelingen zijn volop gaande, de beperkingen die zich op dit vlak voordoen zullen waarschijnlijk snel tot het verleden behoren. Het is echter de vraag of technische verbeteringen alleen voldoende zijn om een optimaler gebruik van politieregistraties voor strategische informatievoorziening te bewerkstelligen. Ook de organisatiecultuur moet veranderen: het 'think local, act local' moet plaatsmaken voor 'think global, act local'. Het is van belang dat medewerkers -van hoog tot laag- zich realiseren welke invloed hun individuele handelingen hebben op de collectieve effectiviteit van de organisatie. Alleen via onderwijs en nascholing kan een dergelijke attitudeverandering worden bereikt. Het spreekt voor zich dat de korpsleiding hierbij een belangrijke rol kan spelen en het voortouw moet nemen. Naast een dergelijke langetermijndoelstelling zou de korpsleiding met onmiddellijke ingang een halt moeten toeroepen aan het -schijnbaar lukraak- weggooien van (potentieel) waardevolle informatie. Hiermee vernietigt de politie haar geheugen.

Gegevens uit verschillende politiebronnen moeten, op grond van privacyreglementen, na verloop van tijd worden vernietigd, omdat ze persoonsgebonden informatie bevatten. Hoewel tegen deze werkwijze moeilijk bezwaar kan worden gemaakt, moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat de politie hierdoor gedwongen wordt te opereren als een organisatie zonder geheugen. Immers, met de privacygevoelige informatie worden ook tal van andere niet-privacygevoelige en mogelijk relevante en interessante gegevens vernietigd. De vraag is of het niet mogelijk is deze registraties in anonieme vorm te bewaren. Dit moet technisch en juridisch haalbaar zijn. Op deze manier zijn de belangen van burgers beschermd en kan de politie gegevensbestanden opbouwen die een beter zicht bieden op ontwikkelingen binnen en buiten het korps. Deze kwestie vereist uiteraard een landelijke inzet van de politie.

De kennis die in verschillende politieregistraties ligt opgeslagen zou binnen het korps veel breder toegankelijk moeten zijn. Hiervoor zou een veiligheidsmonitor ontwikkeld moeten worden. De huidige politiemonitor, het slachtofferonderzoek, voldoet niet, omdat het geografische niveau waarop de data worden verzameld te hoog is,

waardoor de informatie voor operationele diensten niet specifiek genoeg is. Bovendien geeft het slachtofferonderzoek slechts inzicht in een beperkt aantal fenomenen. Wanneer het concept van de monitor eenmaal is ontwikkeld, kan worden volstaan met het driemaandelijks of halfjaarlijks aanvullen van gegevens. Het informatiesysteem moet *on-line* beschikbaar zijn voor medewerkers en eenvoudig in het gebruik. Om de gegevens op verschillende beleidsniveaus van waarde te laten zijn, moet het systeem zijn ingericht op het eenvoudig aggregeren van gegevens over gebieden, periodes, type delicten et cetera. Op deze wijze is het systeem zowel interessant voor operationele- als strategische diensten. Ook kan het worden gebruikt voor informatievoorziening aan derden.

noten

*.De auteur is werkzaam als assistent in opleiding bij de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

i.Samenvoeging van AdviesCommissie Criminaliteit (ACC) en AdviesCommissie Informatie en Automatisering (ACIA) van de Raad van Hoofdcommissarissen.

ii.Rovers, B. (1996). *Criminografie van Rotterdam; jeugdigen en veel voorkomende criminaliteit in de periode 1990-1994*. Arnhem: Gouda Quint.

iii.Zie voor definities van termen: Heijden, A.W.M. van der, E.C.J. Weimar en P. Minnebo (1989). Misdaadanalyse: een nieuw hulpmiddel voor de recherche. In: *Justitiële Verkenningen*, (15)1, 50-69.

iv.Inmiddels is deze registratie opgeheven als gevolg van de decentralisatie van de afdeling JZZ.