

# FROM INFORMATION MANAGEMENT TO EXPECTATION MANAGEMENT?

The implementation of intelligence led policing in the Netherlands compared to the United Kingdom

MASTER'S THESIS

**Student:** Marcel Kervel

**Student number:** 5536200

**Educational institution:** Utrecht University

**Programme:** International Relations in Historical Perspective.

**Thesis supervisor:** Prof. dr. Bob de Graaff

**Word Count:** 15.779

**Date:** 25 june 2018



## Summary

Many police forces around the world have embraced the concept of Intelligence Led Policing (ILP) in the past decades. In its most basic form, ILP is about collecting and analysing information from all levels of the police organization, with the goal to help leadership allocate police resources where they are needed most. In 2000, the UK adopted ILP as a national standard for all its police forces, with the introduction of the National Intelligence Model (NIM). In 2008, a decision was made in the Netherlands to establish the Dutch National Intelligence Model, largely based on the British example. In 2010, the Royal Marechaussee (RMar) adopted its own version of ILP. Because UK law enforcement adopted ILP earlier, it is interesting to learn to what extent the UK experiences can be applied to the Dutch forces. Therefore, the research question for this thesis is: How has ILP developed in the Netherlands compared to the UK?

The history of police organizations in the UK and the Netherlands shows that the expectations of ILP were very similar. Apart from the expectation that it would help make decisions about resources, another important expectation in both countries was that ILP would improve the management of information flows. This wish has influenced the content of the Dutch and British National Intelligence Models, which formed the basis for the current organizations. While the model has been implemented formally, not all expectations have been met. There are two main reasons given for this in the UK: that intelligence is not valued by the police forces and that the implementation of ILP was focused too much on bureaucratic compliance. These criticisms apply less in the case of the Netherlands, where there has been much attention for the acceptance of intelligence as a part of daily police work and the professionalization of the discipline. However, in both countries the expectation that the introduction of ILP would contribute to a flawless flow of information has not been met.

One explanation for this is that the management of information flows is not the primary responsibility of an intelligence organization. This mismatch between expectation and practice is the most important learning point from a comparison between the Netherlands and the UK. In the Netherlands, intelligence is viewed as a part of the 'information organization'. This is a consequence of the nature of the National Intelligence Model and the historic use of the term 'information' instead of intelligence. However, this raises expectations of intelligence that can only lead to disappointment. Therefore, to use intelligence to its full potential within the police organization, it could be helpful to identify the expectations connected to the National Intelligence Model and ask the question whether intelligence is really suited to meet those expectations. In this regard, it might help to look at the history of intelligence agencies and their experiences with the limitations of intelligence.



## **CONTENTS**

Introduction	6
Chapter 1 - What is ILP?	10
Chapter 2 – Intelligence led policing in the UK.	16
Chapter 3 – ILP in the Netherlands.	23
Chapter 4 – The Netherlands and the UK compared.	35
Conclusion	46
Literature and sources	49
Appendix: Interviews	52

## **Introduction.**

Many Western police forces have embraced the concept of Intelligence Led Policing (ILP) in the past decades. While it became more widespread, the definitions of the concept and the expectations from introducing it have also multiplied. In its most basic form, ILP is about collecting and analysing information from all levels of the police organization to help leadership allocate police resources where they are needed most.<sup>1</sup>

An early example of this, often identified as the beginning of ILP, is the Kent Policing Model (KPM). In 1995, the structure of the Kent Constabulary was changed and intelligence gained a central place in the decision-making process. By 1998, similar models were introduced by some law enforcement organizations in the US and Canada.<sup>2</sup> In 2000, the UK adopted ILP as a national standard for all its police forces with the introduction of the National Intelligence Model (NIM). It is believed that the terror attacks on September 11, 2001 made police commanders more aware of the need to look forward, to prevent such events from taking place. Because intelligence is the tool that is needed to look forward, the idea of ILP gained more traction.<sup>3</sup>

During this time, Dutch police forces also saw the appeal of this model. However, it was only a few years later that a decision was made to adopt a national strategy comparable to the NIM. The board of Dutch police commissioners established a National Intelligence Model in 2008, largely based on the British example. In 2010, the Royal Marechaussee (RMar) adopted its own version of ILP.<sup>4</sup> For the RMar, introducing ILP meant a reorganization of the command structure and a radical change in the organization of brigades. For the police, the implementation of ILP partially coincided with a large police reform in which all districts were brought under a centralized command, with the formation of the National Police.

Because UK law enforcement adopted ILP earlier, and because the UK functions as the prime example of a nation that has embraced ILP, it is interesting to learn to what extent the UK experiences can be applied to the Dutch case, even while the change is still ongoing. It

---

<sup>1</sup> Jerry Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing*. Routledge, London, 2016, Chapter 4.

<sup>2</sup> Richard Anderson, "Intelligence-led policing: A British perspective." In: Angus Smith, *Intelligence-Led Policing: International Perspectives on Policing in the 21st Century*, IALEIA, 1997, 5-8.

<sup>3</sup> Paul De Hert, Wim Huisman, and W. Vis. "Intelligence led policing ontleed." *Tijdschrift voor Criminologie* 48.4 (2005): 365-375.

<sup>4</sup> Kustwacht Nederland, "Visie 2020: Werken aan de Toekomst" *Kustwacht op Koers* 8.1 (2014): 1-5.

might also be that criticisms levelled against ILP in the UK do not apply to the Dutch police forces because they are structured differently.

Therefore, the research question for my thesis will be: How has ILP developed in the Netherlands compared to the UK? To answer this question, I will try to establish what the expectations of ILP were in the UK and in the Netherlands and describe how the concept did evolve in both cases. In the case of the Netherlands I will look at two organizations with policing tasks: the National Police and the RMar. An important part of the research will be to identify what lessons were learned in the UK and to see whether the lessons learned can be applied in the Netherlands, maybe even before they are learned from experience.

I will also reflect on the place of intelligence within the police and within ILP in both countries. Intelligence involves activities around gathering, analysing and making use of information, with the purpose to provide information to policymakers that may help illuminate their decision options, by eliminating or reducing uncertainty for decision-makers.<sup>5</sup> Intelligence as a product is not the same as information, because there has been a deliberate effort to analyse the available information and provide an assessment that will help decision makers to better understand their decision options.

For the purpose of this thesis I will view ILP as a theoretical, organizational model where the processing and analysis of information is assigned a central role in police operations. I will not so much focus on the development of the model, but will rather look to the form this model has taken in police work in the UK and in the Netherlands.

While I will provide a description the historical background of the police in the UK and the Netherlands for the sake of comparison, the focus of this research will be the period from 2000, the year the NIM was adopted in the UK, until the present. It is of course impossible to give a complete historic overview of a development that is still taking place, however, the purpose of this thesis is to identify which events or ideas have influenced the developments until now.

Research into the UK implementation of ILP has shown that the concept might work in theory, but that it often takes on different meanings in practice, possibly compromising its

---

<sup>5</sup> Peter Jackson and L.V. Scott (eds.) *Understanding Intelligence in the Twenty-first Century: Journeys in Shadows*, Routledge, 2000, 2; Loch K. Johnson (ed.) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford University Press, 2010, 5.

effectiveness. This effect is exacerbated by the fact that ILP often means something different for the leadership than for the people on an operational level.<sup>6</sup>

Based on literature that evaluates the UK case, my hypothesis will be that like in the UK, there is a discrepancy between theory and practice and between the perceptions of the leadership and the workforce in the case of the Netherlands.

## **Relevance**

The relevance of this subject lies in the fact that the concept of ILP has meant a major change for Dutch law enforcement organizations. Because this affects the structure and tasking of the entire force, it is important to look critically at its implementation and to identify whether the way in which ILP is carried out in practice still hits the mark. Often, much is expected from a new policing method, while the method might not be suited to fulfill all expectations.

While there is a lot of international literature, especially for the case of the UK, that critically examines the implementation and the merits of ILP, the Dutch cases seem to lack this. The Dutch police has commissioned some studies of good quality to evaluate the implementation of ILP. However, these studies were meant to evaluate the developments internally instead of reflecting on them from an outside perspective.

By placing the Dutch developments within a historical context and comparing them to the UK, this thesis will add something to the existing academic literature. In the case of the UK, we can see a difference between the evaluations commissioned by the government and evaluations in academic literature, with the latter more willing to doubt the thoughts and decisions of political and police leadership. The criticism that is levelled against ILP in the case of the UK does not necessarily apply to the Netherlands. The structure and developments within the UK police are different from the Dutch organizations. However, when the criticism does apply it might be useful to make this comparison.

## **Sources**

To answer the different sub-questions, I plan to use secondary literature, official publications and interviews. For the UK case, most information will be provided by the literature that already exists on the subject, supplemented with some official documents. In the Dutch case, I

---

<sup>6</sup> Zhivan Alach, "The emperor is still naked: How intelligence-led policing has repackaged common sense as transcendental truth." *The Police Journal* 84.1 (2011): 75-97; Adrian James, "Forward to the past: reinventing intelligence-led policing in Britain." *Police Practice and Research* 15.1 (2014): 75-88; Nick Keane and Maren Eline Kleiven. "Risky intelligence." *International Journal of Police Science & Management* 11.3 (2009): 324-333.



will look at official documents to establish how the implementation of ILP was planned and what was expected of it. In addition to this, I have tried to find key persons in both forces who were involved at the time and interview them. The actual process of implementation will be described based on interviews and available literature. I have tried to find respondents who have witnessed the process of implementation on different levels, so not just people in a supervisory position but also some people at the base of the organization, to evaluate whether there is a reason to believe that there is discrepancy between the higher and lower echelons of the organization. This has only been possible to a certain extent, partially because people lower in the organization are more reluctant to be interviewed, partially because my contacts within the police and the RMar were people who worked and knew mostly people who worked within the information organization. However, I believe that the interviews overall give a good and diverse picture of how ILP is viewed by people who are involved, keeping in mind that I do not claim that the interviews support any quantitative assessment. The focus of this thesis will be to make a historical comparison between the UK and the Netherlands. Therefore, the interviews do not need to support any findings in a statistical sense.

### **Structure and contents**

After the introduction, the first chapter will discuss the definition of intelligence-led policing and other important concepts that will be used in this thesis, as well as a detailed description of the research approach. The second chapter will describe the implementation of ILP in the UK and the critical remarks of academics on the results of its implementation; The third chapter will describe the introduction of ILP in the Netherlands. It will start with establishing what was expected from ILP, followed by a description of the development of the concept between 2009 and now (2018). This chapter will give insight in whether the meaning of ILP has changed in the Dutch case and whether it means the same to leadership and the people ‘on the street’. The fourth chapter will be a comparison between the developments in the Netherlands and the UK, to see whether lessons from the UK might be applicable in the Dutch case and if there are other lessons that might be learned from the comparison. This analysis will lead to the conclusion.

## 1. What is ILP?

What intelligence led policing is can be understood in different ways, even within the same organization.<sup>7</sup> Therefore, I will reflect on the meaning of the term in the first chapter of this thesis. I will discuss how ILP is viewed by the police organizations in the UK and The Netherlands, and establish how I will look at the concept in this thesis by comparing this with definitions from legal and criminological literature. Because ILP is sometimes linked to a ‘risk-based approach’ as opposed to a ‘rule-based approach’, I will also discuss rule-based and risk-based decision making and its connection with ILP.

The question ‘what is ILP?’ is often answered by describing its relation to other policing methods. Criminologist Jerry Ratcliffe describes intelligence led policing in relation to reactive policing. Reactive policing stands for the classic ‘standard model’ of policing, with random patrols, an emphasis on reaction times, and the need to deploy officers to all crime scenes. In this model, the police will act when officers spot a violation of the law or after a member of the public has informed the police that a criminal act has taken place. Therefore, it is called ‘reactive’. From the 1970’s onwards, Ratcliffe writes, there has been criticism on this approach to policing, and it was argued that the prevention of crime should be the primary concern of the police, not reacting to it after it had taken place. During the late twentieth century, the rise in recorded crime could not be matched with reactive capacity. The emphasis on prevention meant that information became more important in the daily police business. Several policing models were developed to better anticipate and prevent crime, such as community policing, problem oriented policing and Compstat. What those new concepts had in common, was their emphasis on the collection and use of information to help police operate in a pro-active way. ILP can be seen as a continuation of this movement.<sup>8</sup> Ratcliffe gives the following definition for ILP:

Intelligence led policing emphasizes analysis and intelligence as pivotal to an objective, decision-making framework that prioritises crime hot spots, repeat victims, prolific offenders and criminal groups. It facilitates crime and harm reduction, disruption and prevention through strategic and tactical management, deployment and enforcement.<sup>9</sup>

Even though this is a multi-faceted definition, it still is more specific than the interpretation of ILP that is the basis for the models used by police organizations. Ratcliffe’s focus on crime

---

<sup>7</sup> Jerry Ratcliffe, *Intelligence Led Policing* (ebook), Routledge, 2016, Introduction.

<sup>8</sup> Ratcliffe, *Intelligence Led Policing*, Chapter 2.

<sup>9</sup> Ibidem, Chapter 2.

and nuisance is not reflected in the documents of police organizations, where the concept of ILP is applied to decision making throughout the police organization.

The view on ILP in the UK model is the closest to Ratcliffe's definition. In the UK, the National Intelligence Model (NIM) is the basis of ILP.<sup>10</sup> The NIM does not contain a clear definition of ILP. However, it does conform in many ways to Ratcliffe's definition, because it emphasizes the pivotal role of intelligence and analysis in a decision-making framework. Also, the use of intelligence products for strategic and tactical management are described.<sup>11</sup>

The Dutch police and the Royal Marechaussee likewise do not provide a specific definition of intelligence led policing. However, it can be seen how ILP is viewed by looking at how it is explained. In the doctrine for ILP by the Dutch police academy, the emphasis is put on decision making by police management:

De kern van het gedachtegoed is de sturing door leidinggevenden. (...) Minder ad hoc en minder incidentoriëntatie maar proactief en resultaatgericht sturen. IGP is een manier van werken.<sup>12</sup>

For the RMar, the decision making is also central. However, it is not identified at what level in the organization this decision making takes place:

IGO maakt het mogelijk daar op te treden, waar het er toe doet. Verzamelde en geanalyseerde informatieprofielen vormen de basis voor operationele, tactische en strategische besluiten.<sup>13</sup>

A notable difference between The Netherlands and the UK is the use of the term information as a substitute for intelligence: The RMar translated ILP as 'information led action'. Likewise, the Dutch police uses the term 'information led policing' instead of intelligence led policing. While an attempt was made by the writers of the Dutch ILP doctrine to change the use of the term 'information' to 'intelligence', this attempt has failed. The term information is used by most police personnel and in most publications. However, in the Dutch NIM and in police academy publications, the distinction between intelligence and information is made.

---

<sup>10</sup> Office of Justice Programs, 'Transcript: Perspectives in Law Enforcement—The National Intelligence Model and Strategies From Great Britain: An Interview With Chief Superintendent David Bilson', US Department of Justice, 2011, 2.

<sup>11</sup> National Criminal Intelligence Service, *National Intelligence Model*, NCIS, 2000.

<sup>12</sup> Nicolien Kop en Peter Klerks, *Intelligencegestuurd politiewerk*, Politieacademie, 2009, 16. The core of the philosophy is the management by managers. (...) Less ad hoc and less orientation on incidents, but pro-active steering focused on results. IGP is a working method.

<sup>13</sup> Commando KMar, 'Toekomstige ambities van de Koninklijke Marechaussee', *Atlantisch Perspectief*, 2011, 3. IGO creates the possibility to act where it matters most. Information profiles that are collected and analyzed form the basis for operational, tactical and strategic decisions.

Information is viewed, together with ‘knowledge’ as a ‘building block’ of intelligence, summarized in the definition of intelligence:

Intelligence is geanalyseerde informatie en kennis op grond waarvan beslissingen over de uitvoering van de politietaak worden genomen.<sup>14</sup> ‘

This definition of intelligence brings us to a second way of defining ILP, by breaking down the term into its constituent parts. This results in the questions: What is intelligence? What is policing? And when is policing intelligence led?

Intelligence in a security setting is often linked to intelligence agencies concerned with national security. However, most aspects of intelligence can also be applied to the work of the police. In the book *Understanding Intelligence in the Twenty-first Century* the choice is made to use a broad definition: intelligence is concerning activities around “Gathering, analyzing and making use of information.”<sup>15</sup> Loch K. Johnson, a prolific writer in intelligence studies, opts for an emphasis on decision making: “Put simply, the main purpose of intelligence is to provide information to policymakers that may help illuminate their decision options (...) the goal is one of (...) eliminating or reducing uncertainty for decision-makers”<sup>16</sup> However, for a police organization it can be very difficult to identify different decision makers and their needs. Within the police organization, intelligence is used at different levels and for different purposes. It may be used by police management, but also in criminal investigation and in the everyday policing of a neighbourhood. A beat officer can also be a decision maker in the police intelligence model. While the decision makers may be placed at different levels within the organization, it is still the goal to gather and analyse information, and make use of it by illuminating decision options and reducing uncertainty for decision-makers.

The question ‘What is policing?’ may be answered in a simple way by saying that policing is what a police organization does. Criminologist Robert Reiner would not agree with such an answer. He defines policing as a social function: “Policing implies the set of activities aimed at preserving the security of a particular social order.” Security is maintained “through surveillance and the threat of sanctioning.” Reiner argues that policing does not need to involve a specialist police organization. However, in modern states policing is very much

---

<sup>14</sup> Kop/Klerks, *Intelligencegestuurd politiewerk*, 9. Intelligence is analyzed information and knowledge on the basis of which decisions about the execution of the police task are made.

<sup>15</sup> Peter Jackson and L.V. Scott (eds.) *Understanding Intelligence in the Twenty-first Century: Journeys in Shadows*, Routledge, 2000, 2.

<sup>16</sup> Loch K. Johnson (ed.) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford University Press, 2010, 5.

linked to the state-organized police.<sup>17</sup> Therefore, the correct answer might be that policing is a social function aimed at preserving the social order, in practice policing is performed by a police organization through surveillance and the threat of sanctioning. In intelligence led policing, the word policing has a meaning that is closer to this practical reality. It denotes the activities of the police organization.

The third part of ILP provides the question: when is policing ‘intelligence led’? That policing should be led by intelligence implies that decisions concerning police activities should be made primarily based on intelligence. However, it can be questioned whether this can ever be true. Police organizations are operating in a political environment, and are bound by the limitations of the law. While the term implies that intelligence is leading at all times, in practice it denotes that intelligence is given an important and formal place in police decision making.

When trying to break down the term intelligence led policing, it becomes clear that it does not literally mean what it says. In ILP, intelligence takes a central place. However, it is not applied to policing in its meaning as a social function, but to policing as the activities of a police organization. Furthermore, intelligence is not solely leading the police decision-making. Instead, ILP provides a model for police decision-makers to use intelligence effectively in their decision-making.

Criminologist Mike Maguire describes how developments towards ‘pro-active’ and intelligence led policing models may be understood as part of “much wider changes in the nature of social control which have accompanied the growth of the ‘risk society’.”<sup>18</sup> Maguire refers to the idea of risk society that was posited by social scientist Ulrich Beck, who argues that we are entering an age in which we can no longer understand or oversee all the consequences and associated risks of our own actions and our interactions with technology. This phenomenon causes a growth in efforts to interpret and manage the risks of modern society.<sup>19</sup> This is reflected by talk within police organizations on rule-based versus risk-based decision making, with the latter seen as ‘the way forward’.

Risk-based decision making is often mentioned in opposition to rule based decision making. Rule-based decision making is a concept introduced by the American law professor

---

<sup>17</sup> Robert Reiner, *Politics of the Police*, Oxford University Press, 2010, 2-3.

<sup>18</sup> Mike Maguire, ‘Policing by risks and targets’, *Policing and Society* 9.4 (2000), 333.

<sup>19</sup> Brian Wynne, ‘introduction’in: Ulrich Beck, *Risk Society: towards a new modernity*, Sage, 1992, 4.

Frederick Schauer. In his book *Playing by the Rules*, he takes a philosophical approach to the meaning of rules, arguing that all rules are based on generalizations. Those generalizations, more often than not, are over-inclusive or under-inclusive, and therefore not optimal as a basis for decision making. Here, Schauer introduces rule-based decision making versus particularistic decision making. Particularistic decision making is focused on a specific case and uses rules merely as ‘rules of thumb’, whereas rule-based decision making revolves around rules as ‘entrenched generalizations’: the rule should apply to every case. However, it still might be useful to have rules to guide decisions, mainly because rules serve as allocation of power and describe ‘who should be doing what in a multi-membered environment’. While rules are part of law, Schauer points out that rule-based decision making is not necessarily connected to law.<sup>20</sup> This means that rule-based decision making does not refer to making decisions based on laws, but rather on ‘entrenched generalizations’. An example of this can be that at a border checkpoint, cars with foreign number plates are checked more often. There is no law that instructs officers specifically to check cars with foreign number plates, but it seems like a common-sense thing to do so. Therefore, this can be regarded as an entrenched generalization.

Risk-based decision making is viewed as the opposite of those entrenched generalisations. Sociologist and legal scholar David Garland describes risks as “estimates of the likely impact of dangers.” He describes that what constitutes a risk is related to “our world and ourselves.”<sup>21</sup> This means that the nature of risks changes every time the context of a person or organization and its environment change. While ILP is not synonymous with a risk-based approach, it is linked to this risk-based approach because both ideas emphasize the importance of analysis.

### **Conclusion of chapter 1.**

So, what is ILP and what is it not? Traditionally, descriptions of ILP have focused very much on combating ‘high impact crime’, such as car theft or drug dealing. However, through the development of models that change the organization of police forces, it has become important for other aspects of police work, such as emergency response and community policing. In the Netherlands, the term ‘information led’ is more popular than ‘intelligence led’.<sup>22</sup> While ILP

---

<sup>20</sup> Frederick Schauer, *Playing by the rules: A philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life*. Clarendon Press, 1991.

<sup>21</sup> David Garland, ‘The Rise of Risk’ in: Ericson, R.V., Doyle A. (Eds), *Risk and Morality*, Toronto Press, 2003, 48-86, 51.

<sup>22</sup> I will discuss the origins of this deviation in more detail in Chapter 3.

revolves around intelligence as analysed information that can be used to enhance decision making, it is not called intelligence within the Dutch police forces. Also, the intelligence used by the police differs from the activities of intelligence agencies concerned with national security intelligence. The policing aspect of ILP does not so much refer to the academic, but rather to the practical organizational meaning of 'policing'. While ILP gives intelligence an important role in decision making, it is questionable whether it would be wise to make decisions solely based on intelligence. This means that, said in a crude way, ILP is not quite intelligence, not quite policing and not quite leading. So, what is it? For the purpose of this thesis I will view ILP as a theoretical, organizational model where the processing and analysis of information is assigned a central role in police operations. The assessment of risk is an important part of this model. In this thesis, I will not so much focus on the development of the model, but will rather look to the form this model has taken in police work in the UK and in the Netherlands.

## **2. Intelligence led policing in the UK.**

In this chapter, I will describe the development of intelligence led policing in the UK and the comments and criticism that resulted from evaluations of its implementation. Because I will later make a comparison with the situation in The Netherlands, I will start with a short description of the history of police forces in the UK and explain some important aspects of their present day organizational structure. After that, I will discuss the history of intelligence in the police forces and the development of intelligence led policing and the National Intelligence Model. Finally, I will discuss some evaluations of ILP as it has been implemented in the UK.

Of the British police forces that are still in existence today, the Metropolitan Police was established the earliest, by the Metropolitan Police Act 1829. While it was initially only responsible for policing a seven-mile radius around the City of London, excluding the City itself, ‘the Met’ has played a role of national importance from the outset. Its structure as a professional police force served as an example in the eyes of the national government for the rest of the UK. At the time, the Metropolitan force was unique in its direct involvement of the state in establishing its structure and mission. The main tasks of the force, the prevention of crime and the protection of public order, were very much prompted by national political concerns. Crime was perceived to be rising, and there was much fear of political revolt. The state security aspect of the Metropolitan force was a sensitive issue in those days. It made county authorities reluctant to implement a similar model. The idea of a police force that served the interest of the state was perceived as being at odds with ‘British liberty’. It took an even stronger perception of a rise in crime and a fresh wave of revolutionary activity in Europe before professional police forces were made mandatory by the County and Borough Police Act 1856 and the Police (Scotland) Act of 1857.<sup>23</sup>

The historical resistance of local authorities to a state police is a major factor in the decentralized organization of police in the UK. Initially there were hundreds of police forces. The Police Act of 1964 reduced the number of forces in England and Wales significantly. Presently, England and Wales count 43 territorial police forces. Until Police Scotland was formed in 2013, Scotland counted eight forces. Northern Ireland, due to its ‘colonial’ legacy, traditionally has had a single police force, presently the Police Service of Northern Ireland. Following the Police Act 1964, territorial police services were accountable to a policing

---

<sup>23</sup> Clive Emsley, *The English Police: A Political and Social History*, Longman, 1996, chapters 2 and 3.



authority, consisting of local political representatives and magistrates. In 2012, this was changed in England and Wales, where an elected official, the Police and Crime Commissioner, replaced the policing authorities. Oversight is also performed by the Home Office and Her Majesty's Inspectorate of Constabulary. Separate from the territorial forces, there are three special police forces: the Civil Nuclear Constabulary, British Transport Police and Ministry of Defence Police. There are also multiple other law enforcement agencies that perform functions that, in the Netherlands, are performed by the National Police or the Royal Marechaussee. They are the National Crime Agency, which has an important role regarding criminal intelligence, Border Force and several Military Police forces of the armed services. It must be noted that most studies into the implementation of intelligence led policing are concerned with the territorial police forces in England and Wales, the members of the Association of Chief Police Officers.

### **Intelligence and the police in the UK**

The use of intelligence and the importance adhered to it has traditionally differed among forces and units within forces. Especially the Metropolitan Police has long had specialist units with a national mandate to combat terrorism, drug trafficking and international criminal networks. Intelligence work was and is important to such units. Within the individual forces, the Criminal Investigation Department (CID) might also make use of intelligence for its investigations, however not in a strategic sense. For uniformed police officers, intelligence was not something that carried a high standing. From 1967 onwards, each patrol unit got a collator to collect and organize information from patrolling officers, with the view to use this information to target patrolling. In practice however, the function of collator was viewed as a job for 'the lame and the walking dead' and the incentive to provide information and briefings to the collator was low, with the widespread perception that his files only served for periodic 'harvesting' by the CID.<sup>24</sup>

Still, there are examples of early efforts to promote the use of intelligence in everyday policing. In 1975 a report was published by the Association of Chief Police Officers, recommending more contact between different intelligence units that were active on a national and regional level and proposing intelligence training for uniformed police.<sup>25</sup> In

---

<sup>24</sup> Adrian James. *Examining intelligence-led policing: developments in research, policy and practice*. Springer, 2013, 66.

<sup>25</sup> Tim John and Mike Maguire. *The national intelligence model: Key lessons from early research*. London: Home Office, 2004, 7.

1986, a follow-up to this report found that few of its recommendations had been implemented. The 1986 report went further, and recommended the use of intelligence for allocation of resources and guiding operational activity.<sup>26</sup> This already sounds somewhat like intelligence led policing. However, the 1986 report seems, like its predecessor, to have had little impact.

On a national level however, the concern with organized and transnational crime as well as football hooliganism caused the formation of two specialist units, with a specific intelligence function and without an operational capability. These were the National Drugs Intelligence Unit, established in 1985, and the Football Intelligence Unit established in 1989. In 1992, these units were merged into the National Criminal Intelligence Service under the motto of ‘managing intelligence on national and international crime’. The NCIS would play an important role in establishing the National Intelligence Model (NIM) in 2000.<sup>27</sup>

### **The introduction of ILP**

While Adrian James describes the NIM as ‘representing the apotheosis of ILP in the UK in modern times’, the Kent Policing Model (KPM) is often mentioned as the starting point for ILP.<sup>28</sup> A Kent Police analyst, Richard Anderson explains in a 1997 article that the move towards intelligence led policing was inspired by a rise in demand for policing coupled with budget constraints. A 1993 report of the Audit Commission, a government body that oversees public spending, recommended to make better use of crime pattern analysis and criminal intelligence in order to use resources more effectively. In reaction to this, the Kent Police management decided to review the intelligence capabilities of the force. This resulted in the Force Intelligence Review, which would become the basis for the KPM. The report did not speak highly of the current state of affairs:

The Review described the force’s intelligence capability as passive, poorly resourced, lacking management direction and producing little in terms of usable products for either uniform patrols or detectives. The few posts dedicated to information gathering were generally viewed as something to be endured on the way to another posting or else as a shelter for retiring officers or those on light duties.<sup>29</sup>

As a remedy for the identified shortcomings, a model was designed in which intelligence would gain a central place in the decision making on daily police operation. Analysts were

---

<sup>26</sup> James, *Examining intelligence-led policing*, 68-71.

<sup>27</sup> Ibidem, 60-65.

<sup>28</sup> Ratcliffe, *Intelligence Led Policing*, chapter 2, Kop and Klerks, *Intelligencegestuurd politiewerk*, 6.

<sup>29</sup> Richard Anderson, "Intelligence-led policing: A British perspective." In: Angus Smith, *Intelligence-Led Policing: International Perspectives on Policing in the 21st Century*, IALEIA, 1997, 5-8.

added to the force as civilian support staff who would produce weekly reports to inform targeting.<sup>30</sup> The approach taken in Kent was the cause for large changes in the structure of the force, and therefore it became a ‘hot topic’ in the circles of police leaders, with some forces following the Kent example to some extent.<sup>31</sup>

Another important contribution towards putting intelligence on the agenda of police managers was the HMIC report *Policing with Intelligence*, published in 1997. It gave a description of good practices in the field of intelligence and recommended that forces should adopt a clear strategy for developing their intelligence capacity and the setting of criteria to measure performance and effectivity.<sup>32</sup>

Although the discussion on the KPM and the reports of the Audit Commission and HMIC did lead to experiments in different forces, an evaluation by criminologists Tim John and Mike Maguire, commissioned by the Home Office, identified a ‘lack of co-ordination and integration of key elements of intelligence-based systems’ and a ‘failure to create a culture of intelligence in which information is owned by the whole organization’. Also, the fragmented adopting of intelligence-led strategies inhibited the flow of information between different police forces as well as the national and international levels.<sup>33</sup> Therefore, the Home Office supported the development of a national standard by the NCIS.

This national standard took the form of the NIM, which was written in 1999. The stated goal of the NIM is to ‘professionalise the intelligence discipline within law enforcement’. The model revolves around the production by analysts of standardized brief reports, the production of Tactical and Strategic assessments and the tasking process, performed by Tasking and Coordination Groups, where representatives of intelligence units and senior operational officers discuss the prioritization of problems on either local (level 1), cross border (level 2) or serious crime (level 3) issues.<sup>34</sup> The implementation of the NIM requires a large analytical capability and establishes the Tasking and Coordination Groups as the main focal point of operational decision making.

This standard model that could be implemented nationally was an important contribution to the official adoption of ILP by the Home Office and the Association of Chief

---

<sup>30</sup> Ratcliffe, *Intelligence Led Policing*, chapter 2.

<sup>31</sup> James, *Examining intelligence-led policing*, 81.

<sup>32</sup> Ratcliffe, *Intelligence Led Policing*, chapter 2.

<sup>33</sup> John and Maguire. *The national intelligence model*, 8.

<sup>34</sup> National Criminal Intelligence Service, *National Intelligence Model*.

Police Officers (ACPO). The model enjoyed the support of the New Labour government, who were influenced by the idea of 'New Public Management' which emphasized government accountability. David Phillips, who had overseen the implementation of the KPM as the chief of Kent Police, became the head of the ACPO in 2001. These developments cleared the way for a national implementation of the NIM.<sup>35</sup>

### **ILP in the UK – experiences and criticism**

The plan for the 'rollout' of the NIM was that three police forces would be part of a pilot project for the NIM, with a large role for NCIS to provide guidance. However, the will to release police officers to take part in the NCIS implementation team lacked. This meant that NCIS could only provide three of the planned sixteen members for the implementation team. The activities of this team therefore remained limited to creating training material and making 'baseline assessments' for NIM compliance of all forces. The three pilot forces, that were part of a first evaluation, were largely left to their own devices.<sup>36</sup>

Criminologists John and Maguire, who conducted the early evaluation, remarked that the implementation process went slower than expected, even in the three forces that were supposed to be part of the pilot. This may have had to do with a certain resentment of the police forces towards NCIS, which is also reflected in the unwillingness to release police officers for the pilot. In 2002, the responsibility for the implementation process was transferred to the ACPO where 'ILP champion' David Phillips had become chairman. Phillips tried to speed things up, supported by Home Secretary David Blunkett, who, as it is described by James, 'would drive through in a 'kick ass' fashion on what they perceived as a recalcitrant and underperforming police service'.<sup>37</sup> The ACPO and the Home Office agreed that it would be mandatory for police forces to comply with the NIM by April 2004, making compliance a prerequisite for obtaining funding.

The chaotic implementation caused concerns about compliance to the NIM by the police forces. While the original goal of the pilot had been to establish a basis for research on the effectivity of the model, the focus now shifted towards the question whether forces did or did not comply. Compliance, and not effectivity, became the indicator for a positive outcome. This is one of the criticisms James puts forward in his book *Examining Intelligence Led*

---

<sup>35</sup> Ratcliffe, *Intelligence Led Policing*, Chapter 2.

<sup>36</sup> John and Maguire. *The national intelligence model*, 10.

<sup>37</sup> James, *Examining Intelligence Led Policing*, 83.

*Policing*.<sup>38</sup> In the same book, he argues that the NIM rhetoric caused an unhealthy emphasis on targets, and that intelligence operatives were sometimes directed towards problems that were high on the agenda of the Home Office, instead of the problems that were most pressing in their district. Police managers were keen to be seen by their superiors as being effective on national priority issues, and it was also easier to obtain grants for those issues. While the numbers might show effectivity in such cases, this would merely be because other numbers were being suppressed. Finally, James argues that the model has been too complicated to be understood by the people that would have to put it into practice, and too complicated to develop clear standards to measure its success. Because of this, every police force can do with ILP what it likes best, with varying results.<sup>39</sup>

Likewise, political scientist Zhivan Alach deplors the lack of a clear definition for ILP. The lack of clarity means that there is no clear way to measure its success or utility. Alach views ILP not so much as a useful tool for policing, but as a managerial trend. However, he describes that its main proponent, the NIM, lacks credibility as a model for management, because it provides a detailed guide on how to collect and produce intelligence, but is silent on the question how to make good decisions based on it.<sup>40</sup>

Other research, based on case studies performed in the UK, also points out some pitfalls in the use of intelligence by the police. Police scholars Nick Keane and Maren Eline Kleiven describe some instances where intelligence is not used to be pro-active, but to justify choices afterwards.<sup>41</sup> Nina Cope of the Metropolitan Police Service describes how the role of analysts may be difficult to accept for police officers in an operational role, because of the different worlds of specialists and generalists. Problems in communication and a lack of trust in intelligence cause difficulties in intelligence-based decision making.<sup>42</sup>

While many scholars are critical of the vagueness of ILP as a concept and question whether it can deliver on the claims that are attached to it, not every author writing on ILP is questioning its merits. Criminologist Jerry Ratcliffe has a more positive view, arguing that when ILP is used as it is intended to be, it will lead to a pro-active approach that is far more

---

<sup>38</sup> James, *Intelligence Led Policing Examined*, 83.

<sup>39</sup> *Ibidem*, 124.

<sup>40</sup> Zhivan Alach, "The emperor is still naked: How intelligence-led policing has repackaged common sense as transcendental truth." *The Police Journal* 84.1 (2011): 75-97.

<sup>41</sup> Nick Keane, and Maren Eline Kleiven. "Risky intelligence." *International Journal of Police Science & Management* 11.3 (2009): 324-333.

<sup>42</sup> Nina Cope, "'Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence?' Integrating Volume Crime Analysis into Policing." *British journal of criminology* 44.2 (2004): 188-203.

effective than what he calls the reactive ‘whack-a-mole policing’. Ratcliffe acknowledges the criticism, but lays the blame not so much with the model itself, but with misuse of the model.<sup>43</sup>

### **Conclusion of chapter 2.**

Drawing a conclusion on the implementation of ILP in the UK, history shows that it was not so much based on new ideas. However, changed times made existing ideas about improving the use of intelligence in the police forces gain traction because it promised a pro-active and financially accountable police force. The implementation of ILP in the form of the NIM has succeeded if we consider the level of compliance within the forces, which is not surprising considering that this issue was connected to funding by the Home Office. Still, whether every force is fully committed to the idea or whether it really delivers the promised results is still in question. Supporters argue that the implementation of ILP has caused an improvement in accountability, and has given police leaders the ability to deploy resources in a pro-active and more efficient way. On the other hand, there are those who argue that ILP does not help the police in fighting crime, but in fighting crime statistics, and that its merits regarding pro-activity are questionable.

---

<sup>43</sup> Ratcliffe, *Intelligence Led Policing*, Chapter 10.

### **3. ILP in the Netherlands.**

In this chapter, I will describe how ILP was introduced in the Netherlands and what its place is today within the the RMar and the National Police. I will start with a short summary of the history of both forces and the consequences of this history for the structure of these forces today. After that, I will describe the development of ILP and the challenges that have been encountered within both forces, first for the National Police followed by the RMar.

#### **History of the Dutch police organizations.**

The first modern police organization in the Netherlands was introduced in 1810, when the Netherlands were annexed by the First French Empire. After the Empire's defeat, the structure of the police was largely left intact, especially with a view to political unrest in the Southern Netherlands.<sup>44</sup> The Royal Marechaussee was also established during this time, as a reorganized form of the French Imperial Gendarmerie. It was a military police corps with civil police tasks, serving the Minister of Justice. In this early period, its brigades served as a 'strong arm' in the Southern Netherlands.<sup>45</sup>

Despite the Dutch efforts to suppress it, the unrest in the Southern Netherlands finally led to the independence of Belgium 1830. Keeping public order replaced providing state security as the primary function of the police. This was reflected in the law that established the functioning of municipalities, Gemeentewet 1851. This law provided municipalities with the authority over the police, with larger municipalities each getting their own police force and rural municipalities getting a 'field constabulary' under supervision of the mayor. Meanwhile, the Marechaussee still functioned as a police force in the provinces along the Southern border, and later also in the provinces of Drenthe and Groningen. To make things even more complicated, a national corps of 'field constabulary' was established in 1858. This situation caused a great deal of rivalry between Marechaussee, municipal police forces and state police force and the 'police question' would be a difficult topic in parliament for decades.<sup>46</sup>

It was only after the Second World War that a decision was made on the exact division between the different police forces. Large municipalities could maintain their police force,

---

<sup>44</sup> Cyrille Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*. Boom Amsterdam ,2007, 13.

<sup>45</sup> Herman Roozenbeek, Jeffrey van Woensel en Frank Bethlehem, *Een krachtig instrument. De Koninklijke Marechaussee 1814-2014*, Boom Amsterdam 2014, Chapter 1.

<sup>46</sup> Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, 13-29.

while areas without a municipal police force would be policed by the nationally organized Rijkspolitie. The RMar lost many of its police tasks, and was instead designated to perform as military police and border force. However, it would remain available as a support force in case police resources would become overstretched.<sup>47</sup>

In 1991 it was decided that the RMar would become responsible for policing the airport of Schiphol, instead of the Rijkspolitie. This meant that it regained part of its status as a police force. The new police law, adopted in 1993, included a description of the policing tasks and remit of the RMar.<sup>48</sup> For the civilian police, the 1993 law also meant a big change. Municipal police forces and Rijkspolitie were abolished, and instead 25 autonomous regional forces were formed, supported by one national unit. While policing was no longer managed on a local basis, the mayors kept their important position in controlling the police in their municipality. In the Netherlands, this principle is called the ‘triangle’. The public prosecutor, the mayor and the chief of the police district form the triangle to discuss the tasking of the police.<sup>49</sup>

The last big organizational change of the Dutch police took place in 2012. The 26 police forces were replaced by one national organization, called National Police. In the new situation, the police are managed by a national chief, accountable to the Department of Justice and Security. While the management is organized in a national structure, the ultimate authority over the police still rests with the mayor and the public prosecutor.<sup>50</sup> The National Police is divided in ten regional units with their own support structure, which are sub-divided into districts. The districts consist of a number of ‘basic units’ that are responsible for the daily work on a local level.<sup>51</sup>

The current police forces in the Netherlands are the RMar, as the police force at Schiphol airport and for matters involving Defense employees, and the National Police. The history of police in the Netherlands shows that this is quite a unique situation, because for more than 150 years there was a multitude of police forces, while the number is now reduced to two. The introduction of ILP started during the late nineties at the autonomous regional

---

<sup>47</sup> Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, 131-140.

<sup>48</sup> Roozenbeek et al. *Een krachtig instrument*, Chapter 3.

<sup>49</sup> Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, 172-175.

<sup>50</sup> Commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Evaluatie Politiewet 2012*, CEP, 2017, 27.

<sup>51</sup> <https://www.politie.nl/over-de-politie/organisatie-regionaal-en-lokaal.html>, accessed 28-05-2018.



forces and partially coincided with the nationalization. The impact of this will be discussed further on in this chapter.

### **ILP and the (National) Police.**

While the concept of Intelligence Led Policing is relatively new, intelligence, as several police employees that I interviewed pointed out, is not a new thing for the police. The difference, according to them, is that intelligence in the past was in the domain of criminal investigation, while it has now become a central part of the police organization.<sup>52</sup> I will now attempt to provide an overview of this development within the Dutch civilian police.

On an individual level, forces had already started to experiment with ILP during the late nineties, based on the example of the Kent Policing Model.<sup>53</sup> On a national level, the board of Chief Commissioners, the Dutch equivalent of the ACPO in the UK, also became aware of success stories from the UK. The board commissioned a study to see whether the ILP concept could be used to improve the coordination between police and the prosecution service. In 2001, the task force ABRIO was charged with the development of the concept, called ‘informatiegestuurde opsporing’ or IGO in Dutch, which translates as ‘information led criminal investigation’.<sup>54</sup> The task force ABRIO was established as a reaction to a 1996 parliamentary inquiry into the use of police investigation methods. This inquiry, which caused a national stir, concluded that a lack of oversight and control had caused many failures in the conduct of investigations into organized crime. The inquiry revealed the use of illegal surveillance methods and many shortcomings in the handling of criminal informants.<sup>55</sup> There is some irony in this: the dubious use of ‘intelligence tradecraft’ by the police was one of the drivers for giving intelligence a central place in police decision making.

ABRIO described some key requirements for a successful implementation of ILP, among other the need for an information organisation within the police forces, a set of standard analytic products to support decision making, briefings with clear instructions, debriefings and ‘information nodes’ to enable the transfer of information between different levels of the police organization. These elements would become the backbone of ILP within the Dutch police. Based on these requirements, the board of Chief Commissioners decided in

---

<sup>52</sup> Interview with Remke Weller, 20-04-2018; Interview with Hans Regterschot 09-04-2018.

<sup>53</sup> Nicolien Kop en Peter Klerks, *Doctrine informatiegestuurd politiewerk*, Politieacademie, Apeldoorn, 2009.

<sup>54</sup> IOOV, *Informatiegestuurde Politie*, IOOV 2008, 18-19. ABRIO is an abbreviation for Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding, which translates as ‘Addressing Operational Management for the Information Management and Training of the Criminal Investigation Department’.

<sup>55</sup> Bob Hoogenboom, *Schaduwten over Van Traa*. Koninklijke Vermande, 2000, 5.

2004 that regional implementation of the concept would begin, and that it would be applied to all processes within the police, not just criminal investigation. This change was reflected in the name, which was changed to ‘Informatiegestuurd politiewerk (IGP)’, which translates as information led policing.<sup>56</sup>

While every police force was expected to start working according to ILP, some forces were designated as ‘forerunners’. Paul Verbruggen, head of the regional information team in Alkmaar, was involved in establishing the new information organization within his ‘forerunner force’. The biggest challenge at the time, he tells, was the change from a mentality of ‘You get out onto the street and just see what you will encounter’ to working with assigned tasks based on a briefing:

In Noord Holland-Noord zijn we als een van de voorloperkorpsen met informatiegestuurde politiezorg aan de gang gegaan. En voor mij begon dat met de vraag ‘hoe stuur je een diender aan, en op basis waarvan?’ Een van de conclusies was dat een diender het liefst een scherpe opdracht krijgt, ‘doe het volgende, want.’ En we misten op dat moment iets in de organisatie om die ‘want’ te kunnen uitleggen. De informatie-organisatie is eigenlijk opgezet om dat in te vullen.<sup>57</sup>

This implies that very soon after the need to work with ILP was established, the focus was on getting police officers to work with the principles of this method, especially the tasking through the briefing and the feedback of information through debriefing. This was also an outcome of research that was conducted in 2006 at the Brabant-Noord force, which at the time had only implemented the briefing and debriefing as a part of ILP. The research concluded that information in briefings was often outdated and briefings were filled with information that was not relevant for the tasking of officers. The debriefings were not performed on a regular basis and officers were reluctant to account for their activities, because this was viewed as unwanted meddling and control by management.<sup>58</sup> The need to get the workforce on board with ILP was deemed important by the Dutch police, which is reflected in the focus of multiple interviewees who are part of the information organization on providing officers with useful, timely and relevant information for their tasks.<sup>59</sup> This resulted, for example, in

---

<sup>56</sup> IOOV, *Informatiegestuurde Politie*, 19.

<sup>57</sup> Interview with Paul Verbruggen, 03-05-2018. In Noord-Holland Noord we started as one of the forerunners with information led policing. And for me that started with the question 'how do you task an officer and on what basis?' One of the conclusions was that an officer prefers a sharp assignment, 'do the following, because.' And at that moment we missed something in the organization that could explain the 'because'. The information organization is actually set up to provide in that.

<sup>58</sup> Aletha Huisman, *IGP: Tijd en moeite waard?* Universiteit Twente, 2006, 2-3.

<sup>59</sup> Interview with Remke Weller, 20-04-2018; Interview with Hans Regterschot 09-04-2018.

establishing ‘Real Time Intelligence Centres’ to provide officers with updates while they are working.<sup>60</sup>

In a report in 2006, the Inspectorate for Public Order and Security (IOOV) concluded that the processes around intelligence and information became more independent from the criminal investigation departments and more integrated as part of an information network for the entire force, which was applauded. However, the Inspectorate also concluded that every force operated in its own way, and that there was a need for a national strategic vision from the board of Chief Commissioners to improve sharing of information and cooperation between the forces.<sup>61</sup> As a reaction to this, the board in 2008 established the National Intelligence Model as a strategic vision, coupled with an implementation plan. The Dutch NIM is clearly inspired by its counterpart from the UK. It uses, for example, the same division into regional, national and cross-border levels. It also contains a Dutch equivalent of Tasking- and Coordination Groups. It focuses heavily on the importance of intelligence as a basis for decision-making.<sup>62</sup> It is interesting that this intelligence model was established as a reaction to the request for improvement in the flow of information between forces. In practice, the implementation of ILP involved both getting the right capabilities and tools for producing intelligence to support decision-making, and managing the information that is needed to produce meaningful intelligence.

In December 2008, a new report by the IOOV identified that while every force was active in implementing the NIM, many forces still lacked the capability to analyse information and make decisions on tasking. Another remark was that sometimes, intelligence was available, but decisions were still made based on other criteria, for example press reports. The Inspectorate also stressed the continued need to integrate the different information functions, because it perceived ‘a great intertwining between IT developments, ILP and coordination of information processes’.<sup>63</sup> In further developing the national standard for ILP, an important role existed for the Dutch Police Academy. The academy published an ‘ILP doctrine’ in 2009 and established a lectorate for intelligence, which existed until 2017. During this time, the academy published multiple evaluations and case studies concerning the role of intelligence and analysts, ways to improve sharing of information and the impact of ILP on

---

<sup>60</sup> Interview with Paul Verbruggen, 03-05-2018.

<sup>61</sup> IOOV, *Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie: ontwikkelingen sinds rapportage 2004*, IOOV, 2006, 28-29.

<sup>62</sup> RHC, *Nationaal Intelligence Model*, 5-6.

<sup>63</sup> IOOV, *Informatiegestuurde Politie*, 31-32.

the basic units. It also launched the website ‘community of intelligence’ where professionals within the police organization can exchange knowledge. The Academy was also deemed important in providing training for the new functions connected to information and intelligence.<sup>64</sup>

In 2008, the establishing of the NIM marked a clear choice by the police forces to use ILP as a standard. Later that year, the IOOV concluded in its report that this would be a major change and that it could take years before the outcome of this choice would be visible in every force. While this process was still ongoing, the police forces were confronted with an even larger change: the nationalization of the police in 2012.

The change towards a National Police was one of ‘unprecedented scale and complexity’.<sup>65</sup> While this is not explicitly mentioned, it can be concluded that the NIM had not solved the problem regarding the flow of information between forces, because this was identified as one of the most important shortcomings the nationalization was meant to fix.<sup>66</sup> The structure of the information organization did not change very much on paper, however the introduction of new IT systems and the change in the division of regions and districts meant that the reorganization also had an impact there. Most interviewees view the effect of the reorganization with a mild positivity.<sup>67</sup> This is also reflected in the evaluation report on the new law, which concludes that the reorganization contributed to an improvement in the field of ILP, although the phraseology reveals some reservations:

De Pw2012 [Politiewet 2012] heeft bijgedragen aan de invoering van uniforme informatiesystemen. Daardoor is het informatie gestuurd werken door de politie verbeterd, al moeten er nog veel slagen worden gemaakt. Ook is het aannemelijk dat de Pw2012 heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking tussen politie-eenheden omdat ze nu eenzelfde organisatieopbouw kennen. Ook de samenwerking en informatieuitwisseling met ketenpartners lijkt verbeterd te zijn.<sup>68</sup>

So where have all these developments brought us now? Does ILP meet the expectations? A report by the Inspectorate in 2017 evaluates the role of ILP in basic units. It concludes that

---

<sup>64</sup> Raad van Hoofdcommissarissen, *Programmaplan Intelligence*, RHC, 2008.

<sup>65</sup> Commissie Evaluatie Politiewet, *Evaluatie Politiewet 2012*, CEP, 2017, 8.

<sup>66</sup> *Ibidem*, 12.

<sup>67</sup> Interview with Remke Weller, 20-04-2018; Interview with Hans Regterschot 09-04-2018; Interview with Paul Verbruggen 03-05-2018.

<sup>68</sup> CEP, *Evaluatie Politiewet 2012*, 52: The Police Law 2012 has contributed to the introduction of unified information systems. As a result, information led working by the police has improved, although much remains to be done. It is also plausible that the Pw2012 has contributed to an improved cooperation between police units because they now have the same organizational structure. The cooperation and information exchange with stakeholders also seems to have improved.

both the flow of information from the basic units to the information node and the flow of information from information node to basic unit could be improved. There is still a lack of discipline by members of the basic units in updating information systems, while the information organization sometimes has difficulties with delivering what the basic teams need, sometimes because it is difficult for them to explain what they need, sometimes because the staff of the information node lacks the skill to produce intelligence that is suitable to act upon.<sup>69</sup> This lack of skill is largely blamed on the limited capacity of the Police Academy to train employees in how to turn information into intelligence. The Inspectorate identifies a need to invest in education to improve the quality of intelligence.<sup>70</sup>

On the other hand, in a recently published book by the Police Academy a police chief remarks that much progress has been made the past years, but that he believes that the capacity to provide operational guidance to basic units is developed better than the strategic and tactical products to address wider problems in coordination with other stakeholders:

We zijn wat dat betreft nog niet op het niveau dat we de informatie en analyses genereren waarmee we met partners ‘informatiegestuurde veiligheidszorg’ kunnen bedrijven.<sup>71</sup>

This means that both in the operational and in the strategic sense, there is still much room for improvement. Mariëlle Den Hengst, who was lector for intelligence at the Police Academy from 2010 until 2017, remarks in a 2017 article that much has been achieved in building an information organization with professional people who have developed valuable expertise over the years. However, she also identifies the need to bring the information closer to the operational level and to make better use of intelligence to make choices.<sup>72</sup>

Analyst Mieke Struik made a similar argument during the interview I had with her: while there are many successes, the implementation of ILP is not yet finished. When asked if there was a large impetus to keep developing the concept she replied that this did not seem to be the case:

...de reorganisatie van de afgelopen jaren heeft daar ook een rol in gespeeld denk ik, dat het helemaal geen prioriteit is. Ik denk niet dat het op de eerste plek staat bij veel

---

<sup>69</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid, *Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg: Afsluitend onderzoek naar de vorming van de nationale politie*, IJV, 2017, 25.

<sup>70</sup> IJV, *Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg*, 28.

<sup>71</sup> Paul van Musscher in *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, Politieacademie, 2017, 17. In this respect, we are not yet at the level that we generate the information and analysis that allow us to work with partners on ‘information led safety management’.

<sup>72</sup> Mariëlle Den Hengst, ‘Naar politiewerk in een informatiegestuurde maatschappij’, *Tijdschrift voor de Politie* 79.6 (2017), 26-29.

mensen om nu eens even informatiegestuurd werken op de kaart te gaan zetten (...) Het gevoel dat we overall een formatje voor hebben dat maakt misschien ook wel, (...) dat we een bepaald niveau bereikt hebben van ‘daar zijn we tevreden mee’.<sup>73</sup>

Concluding, at the National Police most of the structures identified in the NIM have been implemented and a change in the organization and working methods of the police is visible. The organization has committed to the model and followed through with fulfilling the basic requirements established in 2004. Still, the organization is not yet fully adapted to work with intelligence as the basis for its decision making. Of course, a large organizational change cannot be expected to be completed fast, especially when a second, even larger, change happens while the first is still in progress. However, the momentum to keep improving the use of ILP seems to have stalled somewhat.

### **ILP and the RMar.**

Like his colleagues at the police, colonel Aard Lettink, who was involved in developing the plan to implement ILP at the RMar, is well aware that intelligence was not completely new for his organization. Not only was the RMar involved in ABRIO, it also had experience with military intelligence as part of missions.<sup>74</sup> After the 9/11 attacks in 2001 and the increased awareness of a terror threat there was more demand for the services of the RMar to cooperate with the police and other government agencies in a counterterrorism setting.<sup>75</sup> It was recognized that in a time of increasing national and international cooperation, a focus on the flow of information was necessary. In 2005 a vision document was published called ‘Beleidsplan KMar 2010’. In this document it was established that ‘the information process would become a key process’ with a view to improve coordination with the police and the intelligence services. It also mentioned that it would adopt the criteria set by ABRIO for its criminal investigation practice.<sup>76</sup> Lettink, who worked at the criminal investigation department at the time, was involved in the implementation of this decision:

Medio 2005 zijn we begonnen te kijken hoe we informatie meer kunnen gebruiken in de operatie, om de bedrijfsvoering te verbeteren. Je zag dat lokale brigades in schaal groeiden, en dat er op een gegeven moment geen goed zicht meer was op de operationele praktijk. En vanuit die gedachte werd er, ook in het licht van de internationale ontwikkelingen rond intelligence led policing, gekeken hoe we dat

---

<sup>73</sup> Interview with Mieke Struik, 14-05-2018. ... the reorganization of recent years, I think, has also played a part in this, that it is not a priority at all. I don't think that it's on the top of the list for many people to put information led work on the map (...) The feeling that we have a format for everything might make, (...), that we have reached a certain level where we say 'we are satisfied with that'.

<sup>74</sup> Interview with Aard Lettink, 17-05-2018.

<sup>75</sup> Roozenbeek et al. *Een krachtig instrument*, Chapter 6.

<sup>76</sup> CKMar, ‘Beleidsplan KMar 2010’, Koninklijke Marechaussee, 2005, 12-13.

konden toepassen om daarin een verbetering te bereiken. We hebben toen gekeken naar onze eigen ervaringen met intelligence, bijvoorbeeld bij een missie in Uruzgan, maar ook naar de praktijk bij de politie en hoe we die voorbeelden zouden kunnen gebruiken.<sup>77</sup>

The biggest challenge, according to Lettink, was not to sell the model per se, but rather to get people to accept its consequences and have them act accordingly: ‘There was acceptance that intelligence could play a role in improving the working processes (...) however, acceptance of the idea that ‘sharing is multiplying’ was more difficult.’<sup>78</sup> Another issue that caused a challenge in the initial stage was the culture at the RMar, where staff are trained to be generalists.<sup>79</sup> The initial resistance to specialization was reflected in the requirement that staff change roles every three years. This rule was relaxed once it became clear that people with good analytic skills and a certain expertise were needed for the intelligence business. On the other hand, the military culture of the RMar reinforced the commitment of the leadership to ILP: ‘Op een gegeven moment speelde dat militaire ook wel een rol, van ‘dit gaan we doen en zo moet het gebeuren.’<sup>80</sup>

The decision to pursue the path of ILP led to the IGO concept (Informatiegestuurd optreden). In a 2014 article, it is said that IGO is inspired by the NIM of the Dutch police, but different in the sense that it is more radical: the entire organization is restructured to create an optimal flow of information between intelligence, management and operation. In this model, a central place is reserved for a National Tactical Command Centre, where intelligence takes a central place as the basis for orders that are sent to the brigades.<sup>81</sup> The decision, taken in 2012, to restructure the force according to the IGO plan was reinforced by the appointment of Hans Leijtens, who was involved in an early stage in the development of IGO, as commander of the RMar. However, the restructuring of the entire force proved to be a difficult process, as might be expected, and this caused some discrepancy between the expectations of the reorganized

---

<sup>77</sup> Interview with Aard Lettink, 17-05-2018. ‘In mid-2005 we started looking at how we could use information in the operation to improve business operations. You saw that local brigades were growing in scale, and that at a given moment there was no longer a good overview of operational practice. And from that perspective, also in the light of the international developments concerning intelligence led policing, we looked at how we could apply this to achieve an improvement. We then looked at our own experiences with intelligence, for example in a mission in Uruzgan, but also at the practice at the police and how we might use these examples’.

<sup>78</sup> Interview with Aard Lettink, 17-05-2018.

<sup>79</sup> A. Dam, ‘Beleidplan KMar 2010: Fundament voor informatiegestuurd optreden’. *Militaire Spectator* 183.11 (2014), 480-488.

<sup>80</sup> Interview with Aard Lettink, 17-05-2018. At a certain moment, the military aspect did play a role, it was like ‘this is what we’re going to do and this is how it will happen’.

<sup>81</sup> H.S. Damstra, ‘Informatiegestuurd optreden bij de Koninklijke Marechaussee: Een visie op de ingeslagen beleidsweg’. *Militaire Spectator* 183.11 (2014), 489-498, 492.

brigades versus the readiness of the National Command. In December 2015, the leaving National Tactical Commander André Peperkoorn remarked:

We hoefden collega's dus niet te stimuleren om informatiegestuurd te gaan werken, maar afremmen. De illusie bestond namelijk dat het LTC er al was. De verwachtingen waren sky high, we hebben dat bij moeten sturen. Simpelweg omdat de organisatie er nog niet voor uitgerust was.<sup>82</sup>

European requirements regarding the processing of passenger data and restrictions on border checks within the Schengen area caused some information systems to be used in an early stage. One example of this is the introduction of Advance Passenger Information in 2014, which compels airlines to send passenger data to the destination in advance. Another example is the amigo-boras system which monitors a number of border crossings. The information from these systems is processed by the Targeting Center Borders (TCB). Major Willem Mudde, commander of the TCB, remarks that it took some years to get good results from these systems and develop the necessary expertise:

Bovendien moet je zelf ook groeien, met name in het matchen van de data. Zeker als het gaat over de referentielijsten, daar wordt nog wel eens te makkelijk over gedacht. Want als er een alert wordt uitgegeven op basis van een verkeerde match, hebben de Operations Room en de operatie daar last van. Maar als er een match wordt afgekeurd die wel valide is, dan kan dat ook ernstige gevolgen hebben. En vooral bij het onderkennen van personen is dat nogal een grote job.<sup>83</sup>

The use of information systems in their early stage was also the cause for some disappointment. A study into the practice of Mobile Immigration Surveillance, conducted in 2015, noted that respondents were disappointed that amigo-boras did not provide more specific information than just general trends, and one respondent remarked that 'we could have come up with this ourselves'.<sup>84</sup> Mudde explains that he knows the systems lacked sophistication in the beginning, but that he has the idea that presently there are more successes and there is a greater acceptance of the 'hits' delivered by the systems and more willingness by staff to update the systems. He believes that there is still room for improvement in the command structure, because it is still common that orders are generated directly by the

---

<sup>82</sup> Robert den Hartog, 'Op weg naar de voltooiing van het LTC: 2016, het jaar van IGO'. *KMar Magazine* 12 (2015). So we did not have to encourage colleagues to work information led, but (we needed them) to slow down. The illusion existed that the LTC was already there. The expectations were sky high, we had to adjust that. Simply because the organization was not yet equipped to do it.

<sup>83</sup> Interview with Willem Mudde, 30-04-2018. You also need time to grow, especially in matching the data. Especially when it concerns the reference lists, it is not as easy as people sometimes think. Because when an alert is issued on the basis of a wrong match, the Operations Room and the operation are affected. But when a valid match is rejected, it can also have serious consequences. And especially when it comes to recognizing (targeted) people that is quite a big job.

<sup>84</sup> Maartje van der Woude, Jelmer Brouwer, and Tim Dekkers. *Beslissen in grensgebieden. Een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*. Boom Juridisch, 2017, 188.



Targeting Center, while in the ideal situation the National Tactical Command would decide whether an order is given.<sup>85</sup>

The delays in full implementation of IGO, especially on the level of national operational guidance, is also recognised by luitenant-colonel Roel De Winter, who is the ad interim head of intelligence at the RMar:

In de praktijk zijn we het nu aan het opbouwen, dus operationele intel, om daadwerkelijk vanuit een briefing op pad gestuurd te worden met een concrete opdracht en met informatie terugkomen om de analyse weer aan te scherpen, dat is nu gaande. Dus zijn we nu optimaal informatiegestuurd aan het werken? Nog niet. Zoals we het nu aan het organiseren zijn geloof ik wel dat we over twee jaar heel veel verder zijn dan nu.<sup>86</sup>

One aspect De Winter mentions as a cause of the delay is that acquiring the necessary IT systems takes a long time.<sup>87</sup> A 2017 assessment by a government auditor was critical of the IT agenda for the implementation of IGO, remarking that ‘the RMar relies too much on new or technically complicated solutions, while there is not enough oversight on the progress of projects’.<sup>88</sup>

While the RMar has made a radical choice to make ILP central in its operation, the implementation of the project has been delayed. Especially the operational guidance on a national level, the keystone of IGO, is still under development. Meanwhile, other changes to the organization have already been made, which results in a somewhat diffuse picture. While the workforce seems to be willing to work according to the IGO model, in its present form it does not meet all expectations. On the other hand, many aspects of IGO already have been put into practice, the quality of products has been improved and there still seems to be a commitment to work towards an organization where information and intelligence are central in the way it is being run.

### **Conclusion of chapter 3.**

Both the National Police and the Royal Marechaussee in the Netherlands have embraced the concept of ILP and this has had broad organizational consequences for both. The police set up a separate information organization to support the operational units and management. Much

---

<sup>85</sup> Interview with Willem Mudde, 30-04-2018.

<sup>86</sup> Interview with Roel de Winter, 29-05-2018. In practice, we are still in the build-up phase, so operational intel, to actually send people out with a concrete assignment from a briefing and come back with information to improve the analysis, that is now ongoing. So are we performing information led working optimally? Not yet. With the way we are now organizing it, I believe that in two years we will be much further than now.

<sup>87</sup> Interview with Roel de Winter, 29-05-2018.

<sup>88</sup> Jeanine Hennis-Plasschaert, ‘Brief van de Minister van Defensie’, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 763, nr. 132.

attention was given to the needs of officers on an operational level and the development of knowledge and expertise concerning intelligence was taken very seriously. The RMar initially took the police as an example, but wanted to take the principle one step further, and planned to establish a national command which would control its brigades based on intelligence and information from targeting systems. While this has not yet been fully realised, there still is a drive to complete the planned steps, especially because large parts of the organization have already been adapted to work with ILP. Meanwhile, the nationalization of the civilian police force seems to have taken some of the attention away from ILP there, while studies indicate that there still is much room for improvement in both the operational and strategic effectiveness of ILP.

#### **4. The Netherlands and to the UK compared.**

In the previous two chapters, I have given a broad overview of the developments of ILP in the UK and with the Dutch police forces. In this chapter I will make a more detailed comparison between the developments of ILP in the Netherlands and the UK. Before starting with the comparison, I will discuss some of the limitations of a comparison based on the research I have conducted and explain the choices that I have made in this regard. This will be followed by a comparison, structured along several themes. These are: reasons that caused forces to embrace ILP, expectations, the role of formal structures and the level of acceptance. I will conclude this chapter with a reflection on how this comparison can serve to clarify some of the problems that are experienced in the UK and the Netherlands.

When making a comparison between two countries, there will always be some aspects that will make the comparison uneven. In this case, the organization of the police in the Netherlands and the UK is very different. In the previous chapters I have given a description of this difference and its historical background. The UK does not know an equivalent to the Royal Marechaussee and has a multitude of forces and agencies, although this might be compared in some way to the situation at the Dutch police before the reorganization in 2012. However, I will argue in this chapter that police in the Netherlands and the UK did face the same problems, to a large extent, when they decided to embrace ILP.

Another difference between the UK and the Netherlands is the research that is available. The research I have described in chapter two for the case of the UK focused on the merits of the model in general and the role of analysts within the police force. Dutch research is more focused on the relation between the ‘information’ and ‘operation’ parts of the organization and practical results. This is also a reflection of the fact that the concepts used in the Netherlands sometimes take on a different meaning than in the UK. A primary problem is that of the translation, which causes intelligence to be replaced by information in the Netherlands, which in some respect signals a difference, while in many aspects ILP, IGO and IGP show similarities. I hope to clarify the nature of this difference by making a comparison.

The history that I have recounted in the previous chapters is based on secondary sources for the case of the UK, while the chapter on the Netherlands for a large part is based on primary sources, especially interviews. This means that the second chapter provides more of a detached overview than the third chapter. Due to the use of interviews, the latter includes more personal perspectives and more details. However, I have tried to support the interview

excerpts as much as possible with other sources and checked whether they fitted with the developments described in official reports. The interviews often provide more practical examples than the reports, which is why I have preferred to use the interviews to illustrate key developments. The research conducted in the UK, which I have used in the second chapter, is in most cases also based on similar sources: interviews and evaluation reports. On the other hand, there is a greater diversity of research there, which means that it is easier to draw general conclusions for the case of the UK than to make broad claims for the case of the Netherlands. Still, I believe that the responses of the interviewees in this thesis can serve as an indication of whether issues encountered in the UK are recognized here, or whether certain ideas have become 'mainstream'.

While it is impossible, within the limited scope of this thesis, to make a comparison on every detail, or a claim to have found the true essence of ILP, I hope to clarify some aspects by showing how history has influenced developments in both countries.

### **Why ILP? Environment and expectations.**

The outcome of a process is often influenced by its starting point. The literature on ILP mentions that intelligence and the processing of information are not new to the police. However, in the past intelligence was an activity of special criminal investigation squads, while the processing of information was handled at a local level, and only deemed relevant when it was needed to solve a specific case.<sup>89</sup> The nineties presented a set of circumstances where intelligence was propelled into the centre of policing in the UK under the ILP flag. There are mainly two reasons that are named for this development: the growing emphasis on accountability and efficiency for government agencies, and the advance of information technology, which created possibilities to process and connect many pieces of information very fast.

As a third reason for the rising popularity of ILP it is mentioned that a growing perception of terror threats reinforced an already existing tendency to view risk management as a part of police work, which resulted in concepts such as risk based versus rule based

---

<sup>89</sup> The former RUC of Northern Ireland has long been an exception to this rule. Because counterterrorism and the threat of attacks against the police heavily influenced its operations during the 'troubles', which lasted from 1968 until 1998, intelligence was more central to its operation.

operation.<sup>90</sup> Because risks cannot be weighed without analysis, this development reinforced the importance for giving analysts a place in the police organization.

These three circumstances that ‘cleared the way’ for ILP apply equally to the Netherlands. The emphasis on efficiency, IT and providing risk assessments is reflected in the language of the plans made by the RMar and the police.<sup>91</sup> A fourth element that can be discerned in the Netherlands and the UK is the perception that crime is becoming more international and therefore police services and national agencies need to coordinate. The latter development was mentioned as the main reason to start with ILP in the Netherlands.

### *Expectations*

The various needs of the police forces shaped the expectations of police managers and government officials regarding ILP. However, the implementation of the concept affected police staff in every level of the organization. This is related to the hypothesis that there are differences visible in the expectations of staff and management. These differences have a bearing on the outcome of the process. Therefore, in exploring this question, it becomes clear how the specific history of different organizations influences the way ILP is understood and put into practice, and the extent to which it is accepted throughout the organization.

The most basic promise of ILP, already visible in the Kent Policing Model, is that it is a method that will give the police the tools to fight crime effectively. This is reflected in the expectations of both police management and staff. There is emphasis in the British NIM on identifying ‘hot spots and hot shots’, a sentence that has been copied literally in its Dutch counterpart and which until today is a part of the daily briefing of police officers.<sup>92</sup> For the RMar, ILP is also heavily associated with the targeting process. It is expected that the use of analysed and filtered data will help to make border controls and mobile checks more effective. While the expectations on the improved effectiveness apply equally to management and workforce, the expectations on how this result should be delivered diverges. According to operational officers, the best way to achieve success is for officers to have easy access to information and to be provided with relevant information as fast as possible, with an emphasis

---

<sup>90</sup> Damstra, ‘Informatiegestuurd optreden bij de Koninklijke Marechaussee’, 492. Interview with Aard Lettink, 17-05-2018.

<sup>91</sup> IOOV, *Informatiegestuurde Politie, 19.*; RHC, *Nationaal Intelligence Model*; Raad van Hoofdcommissarissen, *Programmaplan Intelligence*, RHC, 2008; Damstra, ‘Informatiegestuurd optreden bij de Koninklijke Marechaussee’, 490.

<sup>92</sup> Interview with a police officer, 06-06-2018.

on flexibility, which reflects the versatility of issues they deal with daily.<sup>93</sup> On the other hand, managers expect that information ‘from below’ is provided to them in a timely and structured way, preferably in a standard format at a set time.<sup>94</sup>

Apart from helping to pick targets and formulate orders, there is also a range of problems that ILP has been expected to solve. These issues have also been mentioned as reasons to adopt ILP. They concern the difficulty to keep up with technological developments, poor communication among different forces, agencies and stakeholders and a growing uncertainty regarding threats. Those expectations lived both in the UK and the Netherlands.<sup>95</sup> Perhaps, the expectations regarding an improvement in cooperation were a bit more emphasized in the Netherlands. In 2017 a police chief expressed the view that police did not reach the level required ‘to work with partners on ‘information led safety management’.’ This indicates that this is regarded as an important goal for ILP, at least for this individual.<sup>96</sup> Aard Lettink also mentioned that for the RMar ‘to be able to use the same processes as partners’ was an important driver.<sup>97</sup>

Another difference is that the Netherlands started the national implementation of ILP eight years later than the UK, where the NIM was published in 2000. Because there is nine years of technological development and a number of terror incidents in between, the implementation of ILP in the Netherlands was relatively more focused on meeting those ‘other’ expectations than on the ‘crime fighting’ side. As an example of this, Hans Regterschot mentions the murder of politician Pim Fortuyn in May 2002 as an important driver for the ‘top down’ implementation of ILP:

...toen Pim Fortuyn werd vermoord is er een ontwikkeling op gang gekomen van boven naar beneden, van 'hoe kan het dat ik als minister zo laat ben geïnformeerd' en dan wordt er een NIK-RIK systeem opgezet, Nationaal Informatie Knooppunt, Regionaal Informatie Knooppunt en dat wordt in die doctrine beschreven, hoe die ontwikkeling zich heeft voorgedaan zodat 'boven' altijd goed wordt geïnformeerd. Dat wordt een stelsel met taken en verantwoordelijkheden en met allerlei producten. Feitelijk noemen we dat nu het Nationaal Model.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> IJV, *Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg*, 26.; Interview with a police officer, 06-06-2018.

<sup>94</sup> Kop and Klerks, *Intelligencegestuurd politiewerk*, Interview with Hans Regterschot, 09-04-2018.

<sup>95</sup> Maren Eline Kleiven. ‘Where’s the intelligence in the National Intelligence Model?’ *International Journal of Police Science & Management* 9.3 (2007): 257-273, James, *Examining intelligence-led policing*, 124.; IOOV, *Informatiegestuurde Politie*, 32.

<sup>96</sup> Mariëlle den Hengst, *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, 17.

<sup>97</sup> Interview with Aard Lettink, 17-05-2018.

<sup>98</sup> Interview with Hans Regterschot, 09-04-2018. ...when Pim Fortuyn was murdered, there was a top-down development, like 'how is it possible that I am informed so late as a minister' and then a NIK-RIK system is set up, National Information Node, Regional Information Node and that is described in that doctrine, how that

## **Formal structures and acceptance.**

After comparing the reasons to adopt ILP and the expectations that lived in the UK and the Netherlands, it is already visible that there are some slight differences. Together with factors such as organizational culture, national history and the way forces are structured, those differences cause a similar idea to be implemented in a very different way between two countries. This is also the case with ILP in the Netherlands and the UK. However, there are still some similarities that can be identified. I will discuss this topic in the following section, focusing on how formal structures have been shaped, followed by the question to what extent ILP has been accepted.

Where the UK and the Netherlands are very similar, is in the way a national model was designed. The outcome of early evaluations showed that in the UK, information was not owned by the whole organization, there was a fragmentation of initiatives and the flow between different forces and the national and international level was not sufficient. The National Intelligence Model was designed to solve those issues by setting a standard for professionalizing intelligence. The Dutch National Model was designed to solve similar problems, and is very similar in its structure to the British model. Because both models are trying to unify the approach of different forces and national players, they attempt to connect all existing structures in one model. This means that the models identify several levels, where different parts of the intelligence organization have their own role. While the models are very much focused on the flow of information towards the top of the organization, the diversity of partners and decision makers involved makes the models quite complex. This is also the reason why the RMar chose to use a different model, which reflected a more radical vision on ILP, where a national coordinating centre would control all assets of the organization. The RMar could do this because it was already one organization with a relatively clear hierarchy compared to the other police forces.

While the starting points for implementing ILP on a national level and the models designed to do this were very similar in the UK and the Netherlands, and in both cases the structure outlined in those models has been largely adopted, there are also big differences in the actual implementation. The first difference, which has been a recurring source of confusion throughout this research, is that the Dutch use the word 'information' in their

---

development has occurred so that 'upper level' is always well informed. That becomes a system with tasks and responsibilities and with all kinds of products. Actually, what we now call the National Model.

translation of ILP. The main reason for this difference has to do with historic legacy: when the first analysts were hired as part of criminal investigation teams, they were called ‘information employees’.<sup>99</sup> When the concept ‘information led investigation’, based on the Kent Policing Model, was expanded to include all police work, the term ‘information’ was already established and has since been used in the ILP concepts of both the police and the RMar. However, the comparison between the UK and the Netherlands shows that while the Dutch concepts have developed very differently, they are very clearly based in ILP ideas. Still, the translation has consequences in the real world, because information comprises more than intelligence. This means that things that might strictly not be in the field of intelligence, are still part of the Dutch IGO/IGP concepts. Willem Mudde, for example, states that the Targeting Center Borders is not so much an intelligence section, but rather a section that processes information.<sup>100</sup>

Apart from the terminology, there are other marked differences between the UK and the Netherlands. A very important one is that the research into the UK case concludes that because there was not enough manpower to monitor the implementation process, the reviews remained rather superficial and mainly focused on whether the right structures were in place, rather than whether the expected improvements were realised. This resulted in a structure that functioned on paper, but did not meet the needs of police employees.<sup>101</sup> While in this regard there is also not much quantitative research in the Netherlands, there is a lot of attention for the relation between operational staff and the information organization, and whether people are able to work with and value the products that are delivered. This attention is reflected in the research of the police academy, but also in the interviews. Interviewees believed the value of intelligence went beyond writing a report at the required time, and should involve intensive contact with operational staff to identify their needs. Most described their role as supporting operational staff.<sup>102</sup> While it is impossible to claim that people in the UK would give a different answer, the reactions of the Dutch interviewees contrast with the accusation that the implementation of ILP results in a bureaucratic ‘window dressing’ exercise.

---

<sup>99</sup> Interview with Remke Weller, 20-04-2018.

<sup>100</sup> Interview with Willem Mudde., 30-04-2018.

<sup>101</sup> Cope, *Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence?*; James, *Examining intelligence-led policing*, 83.

<sup>102</sup> Interview with Hans Regterschot 09-04-2018; Interview with Remke Weller, 20-04-2018; Interview with Willem Mudde, 30-04-2018; Interview with Paul Verbruggen, 03-05-2018.



A factor that might have influenced this is the role of the Dutch police academy in developing education and conducting research. While the British NIM was not supported by the UK equivalent of the police academy and developed by the NCIS, an ‘outsider’ organization, the development of the Dutch concept has always occurred within the organizations themselves. The research of the police academy, where a lectorate for intelligence was established, focused very much on the practical implications of ILP and on building a professional ‘community of intelligence’ in support of the operational needs. This partially explains why there might be more emphasis on compliance in the UK, while in the Netherlands the main success factors are identified as being culture and professionalism. However, it might also be the other way around: maybe the research of the police academy reflects the issues that were regarded most pressing within the organization. Either way, this indicates that there is more willingness in the Netherlands to look beyond the model.

The RMar equally pays much attention to the expectations of and support for ILP among its operational staff. This is also partially out of necessity: the implementation of the national coordinating structure has been delayed, which means that the parts of the IGO plan that have been realised are located on the operational level, which means that most initial problems are encountered on that level.

### *Acceptance*

The differences mentioned above also have an impact on the level of acceptance of intelligence within the police organization. An issue that comes up regularly in the UK research is that intelligence has a low standing among operational personnel. While this is recognised by some Dutch interviewees to have been the case in the past, they also say they perceive a change in this regard.<sup>103</sup> Roel de Winter of the RMar summarizes this:

...het was altijd een beetje voor de mensen die geen zin meer hadden in nachtdiensten en van ‘nou effe rustig achter een bureau zitten, lijstje maken en klaar’ en men ziet wel, en dat merk ik ook vanuit andere krijgsmachtdelen, dat heel veel mensen bij intel willen werken omdat je vooraan de operaties en de opsporing staat. En bezig zijn met data en daar de juiste dingen mee doen is ook niet meer suf.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Interview with Remke Weller, 20-04-2018; Interview with Willem Mudde, 30-04-2018; Interview with Paul Verbruggen, 03-05-2018.

<sup>104</sup> Interview Roel de Winter, 29-05-2018. .. it was always a bit like that’s for the people who did not want to do night shifts anymore, and ‘just sit quietly at a desk and make a list’. And I notice, also within other parts of the armed forces, that many people want to work in intel because you are at the front of the operations and detection. And working with data and doing the right things with it is also no longer dull.

While there is still some criticism on whether things work as expected, there seems to be a widespread acceptance within the Dutch forces of the idea that pro-active policing is preferable to the ‘old ways’ of policing.<sup>105</sup> This means that the basic idea behind ILP is not contested. However, people can still have different opinions on how pro-active policing should be performed. An Officer in the basic police work said that he would like to get information faster, even if this would mean less time for analysis. On the other hand, staff involved with information point to the successes that are made possible by looking to a ‘bigger picture’.<sup>106</sup>

### **Can the Netherlands learn from the UK example?**

At the start of this research I posed the question whether the Netherlands could learn from the experience in the UK. If we take that to mean that the Dutch forces should take it as an example, then we must conclude that ILP in the UK does not yet live up to the expectations, and that the UK is therefore not the shining example to follow. Also, it has emerged that there are many differences that would make it difficult to copy what is being done in the UK. Instead, ILP has known a distinct development in the Netherlands, both before and after the introduction of the NIM and the IGO concept. Those differences also make it difficult to learn from the mistakes made in the UK. Some mistakes, such as an excessive focus on compliance and a fragmented approach between forces, seem to have been avoided to some extent in the Netherlands. On the other hand, evaluations of the Dutch case show that in the Netherlands too ILP still does not live up to the expectations. Still, there is something to learn from the comparison.

In both the UK and the Netherlands, a split in the meaning and expectations of ILP is visible. There are two main implicit goals: the first is to improve national coordination, the second is to improve effectiveness on a local level. The NIM models in both countries show the expectation that the model can provide both. Based on the evaluations that have taken place, this might be a bit of a utopia. On both levels there is still a lot of room for improvement. In the UK, the model is criticised for creating a reality on paper that has little meaningful effect. At the RMar, there is still doubt whether the model is fully functioning yet, because the national command structure is not ready. At the National Police, there is a feeling

---

<sup>105</sup> Interview with a police officer, 06-06-2018; Interview Roel de Winter, 29-05-2018; Mariëlle den Hengst, *Van intel tot operatie*, Politie & Wetenschap, 2015, 83.

<sup>106</sup> Interview with Paul Verbruggen, 03-05-2018; Interview with a police officer, 06-06-2018; Interview with Mieke Struik, 14-05-2016

that a lot of progress has been made. However, a 2017 report that considers the basic police tasks concludes that intelligence is not yet used effectively in this context.<sup>107</sup> An evaluation of the nationalization process, published in the same year, concludes that the wish for more efficiency and central control in the decision making has not been realized, but that this also has to do with the distinct way authority over the police is divided in the Netherlands:

Minder positief is dat ook in het nieuwe bestel onverminderd sprake is van bestuurlijke drukte. (...) In een land dat verdeelde macht en collegiaal bestuur in haar genen heeft, is het op leane wijze willen sturen van de politie niet meer dan een romantisch verlangen. En een gevaarlijk verlangen: in landen waar gezag en beheer over de zwaarmacht van de staat in een luttel aantal handen rust, wil geen Nederlander wonen.<sup>108</sup>

This leads us to another aspect of the comparison: both the UK and the Netherlands have a tradition of a decentralised civil police force. The roots of this go back to the fear of the British in the early 1800's that the police would become an oppressive instrument of the state and to the Dutch decision in 1851 to lay authority over the police with the local authorities, which is still the case today, even after the nationalization. We might therefore conclude that the National Intelligence Models of both countries were designed to overcome a problem that is inherent to the sort of police that those countries want to have. Maybe, as the excerpt from the report quoted above suggests, fragmentation is not always a bad thing.

This brings us to a fundamental problem with what is expected of ILP. We speak of intelligence led policing, but intelligence cannot lead, it can only inform a decision. In the Netherlands, those decisions can be made by mayors, ministers, the prosecution service, police commanders and managers at different level and ultimately by every single police officer. In the UK the situation is not much different. Of course, in such an environment there is a desire to share information effectively. However, shared information has little to do with intelligence. In spite of the fact that it is sometimes difficult to separate the two, especially in the Netherlands with its widespread use of 'information led' as a translation of ILP, the NIM that forms the basis for the national implementation in both countries is clearly an intelligence model. And this model is probably not the solution to problems regarding the sharing of information. An intelligence analyst is specialized in processing information, but not in relaying all information that has been received. It is the specific purpose of the analysis to

---

<sup>107</sup> IJV, *Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg*, 25.

<sup>108</sup> CEP, *Evaluatie Politiewet 2012*, 12. Less positive is that in the new model, administrative fuss is still undiminished. (...) In a country that has got checks and balances in its DNA, the wish to lead the police in a 'lean' way is no more than a romantic desire. And a dangerous desire: no Dutchman wants to live in a country where authority over the strong arm of the state rests with a small number of people.

convey a weighed assessment of information that is relevant to a decision maker. It is even better for an analyst to work with information is secret. This gives the analysis added value. However, the ideas of secrecy and ‘need to know’ run contrary to the ideal of having an organization that has the purpose to spread information not only to all levels of the organization, but also to different partners outside the police organization. Because of those conflicting goals and the extremely broad range of clients for the police analysts, the chance that the most relevant information will be available at the right time and place will become smaller. Intelligence might become more useful if the role of the analyst was recognized outside the frame of the National Intelligence Model.

The above applies more to the civil police forces than to the RMar, which has traditionally been a force that is concerned with the security of the state. The military structure of the RMar and the limited extent of its policing tasks might make ILP more likely to work well for this organization. However, it is still too early to draw this conclusion, as the national structure to guide operations has not yet been fully finished.

#### **Conclusion of chapter 4.**

While the goals and models that led to the implementation of ILP in the Netherlands and in the UK have been very similar, the results of the implementation process differ. It seems that there is more acceptance of ILP with the operational workforce in the Netherlands, because there has been more attention for this issue there. However, the current state of affairs in the Netherlands still does not meet all of the expectations, in spite of the fact that an extensive and professional intelligence organization has been put into place. This probably has to do more with the expectations than with the quality of the organization. The expectations often focus on the management of information flows, while this is not the prime responsibility of an intelligence organization.

Not only has the Dutch use of the term ‘information’ contributed to this, it is also a direct consequence of the reasons ILP was embraced both in the UK and in the Netherlands. The wish to improve the flow of information nationally heavily influenced the content of the National Intelligence Models. While intelligence can contribute to an improved understanding of complex issues, it is not the magic tool to solve a problem that is inherent to the complex reality police forces operate in. Analysts might make it easier to understand this complex environment, but they are not able to simplify it. This point is the main lesson that can be learned from a comparison between the Netherlands and the UK. The main criticisms in the

UK, that intelligence is not valued by the police forces and that the implementation of ILP is too much focused on an outward appearance as opposed to effect, apply less in the case of the Netherlands. In this regard one could be tempted to say that the UK can learn something from the Netherlands instead of the other way around.

## Conclusion

The research question for this thesis is: How has ILP developed in the Netherlands compared to the UK? While this is a broad question, I have chosen this question in order to be able to look at the diverse aspects of a concept such as ILP, believing that a comparison between two countries, in spite of their differences, can clarify what such a concept means in practice and how this practical result is influenced by language and history. I have noted that in the UK, the expectations of the model differ between different levels of the organization, and formulated the hypothesis that this would also be visible within the Dutch forces.

In the first chapter, I concluded that ILP can be regarded best as a theoretical, organizational model where the processing and analysis of information is assigned a central role in police operations. In the second chapter, the history of ILP in the UK showed that there existed a wish for a pro-active and financially accountable police force, together with a need to cope with the growing complexity of organized crime and terrorism investigations. Intelligence was viewed as a solution for these issues. The implementation of ILP in the form of the NIM has succeeded in the UK if we consider the level of compliance within the forces. However, the actual results are described as disappointing.

In chapter three I have described the development of ILP within the Dutch forces. The police set up a separate information organization to support the operational units and management. Much attention was given to the needs of officers on an operational level and the development of knowledge and expertise concerning intelligence was taken very seriously. The RMar initially took the police as an example, but wanted to take the principle one step further, and planned to establish a national command which would control its brigades based on intelligence and information from targeting systems. In spite of the fact that there seems to be more widespread support for ILP in the Netherlands, the slow pace of implementation at the RMar is sometimes a cause for disappointment, while evaluations of the National Police show that the promises of ILP still have not been fulfilled.

The fourth chapter dealt with the comparison between the two countries. While the results of the implementation process differ, the goals and models that led to the implementation of ILP in the Netherlands and in the UK have been very similar. In both the UK and the Netherlands, a split in the meaning and expectations of ILP is visible. There are two main implicit goals: the first is to improve national coordination, the second is to improve effectiveness on a local level. This is a confirmation of the hypothesis, but it is also an

important factor that inhibits a successful outcome of the process. The wish to improve the flow of information on a regional, national and international level heavily influenced the content of the National Intelligence Models. This means that the intelligence organizations within the forces are held responsible for an optimal flow of information, while this is not the prime responsibility of an intelligence organization.

In the Netherlands, the widespread use of the word ‘information’ has contributed to this. On the one hand, the Dutch focus on the needs of police officers on an operational level, in order to fulfil the expectation that effectiveness on the ground will be improved, seems to be the right choice in the light of the possibilities for intelligence to contribute to better policing. In this respect, the UK might learn more from the Netherlands than the other way around. On the other hand, the nature of the National Intelligence Model, also of the Dutch variant, is focused more on providing for the other expectation: that of an improvement in the sharing of information.

However, it is not realistic to expect an intelligence organization to provide in this, because the principles of speed and careful analysis, secrecy and sharing and providing relevant information and providing all available information contradict each other. I view this as a flaw in the model, and while the intelligence organization that has been built upon this model can be very valuable to the police, it is not the right kind of organization to fulfil all expectations. During this research, I have experienced how difficult it is to grasp the full extent of the ‘information’ and ‘intelligence’ concepts that are used, and this lack of clarity carries with it the risk that the concept becomes a container for every expectation that police officers, police management, prosecutors and politicians may have.

Another example which shows that terminology influences expectations, is that ILP implies that intelligence should be leading in the decision making process. This sometimes even results in people having the idea that ‘intelligence should tell us what to do’. However, the goal of intelligence is to illuminate decision options, not to reduce the number of options. It seems that decision makers on every level within the police sometimes do not have a clear idea of the purpose and limitations of intelligence, and their own role in the process. Intelligence might be used more effectively if the people who use intelligence learn how they can use it to their advantage and how they can ask the right questions, instead of expecting either a single action perspective or a ‘complete’ picture with all available information.

Intelligence is nowadays more prominent than ever. While it has long been regarded as a bit shady and associated with spying, nowadays there are many different organizations, such as the police, but also other government agencies and commercial enterprises, that wish to use intelligence to improve their decision making. This also means that intelligence becomes incorporated in business literature and, in the case of the police, in criminology. However, after conducting this research I believe that there is still much to be learned from the ‘classic’ study of intelligence agencies. While intelligence agencies might not do the same as the police or a business, there is a lot of experience with the use of intelligence and the limitations of ‘classic’ intelligence are equally applicable to intelligence led policing.

To make a useful comparison between a police organization and intelligence agencies, further research is needed to identify how and where police are using intelligence, and why. It might for example be interesting to see a comparison of how the RMar and the Dutch Military Intelligence and Security Service use intelligence. Another suggestion for further research is to identify more in-depth how the perceptions of ILP, intelligence and the purpose of intelligence differ between management, information organization and operational staff. Finally, it would also be interesting to see research into the possible effect of intelligence led policing and the increasing trust in information systems on the perception of the police by the general public. This aspect does not play a large role in this thesis and other research into ILP, but it is an important aspect to consider.



## Literature

Alach, Zhivan. "The emperor is still naked: How intelligence-led policing has repackaged common sense as transcendental truth." *The Police Journal* 84.1 (2011): 75-97.

Anderson, Richard, "Intelligence-led policing: A British perspective." In: Angus Smith, *Intelligence-Led Policing: International Perspectives on Policing in the 21st Century*, IALEIA, 1997, 5-8.

Commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Evaluatie Politiewet 2012*, CEP, 2017.

Cope, Nina, 'Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence? Integrating Volume Crime Analysis into Policing.' *British journal of criminology* 44.2 (2004): 188-203.

Dam, A. 'Beleidplan KMar 2010: Fundament voor informatiegestuurd optreden'. *Militaire Spectator* 183.11 (2014), 480-488.

Damstra, H.S. 'Informatiegestuurd optreden bij de Koninklijke Marechaussee: Een visie op de ingeslagen beleidsweg'. *Militaire Spectator* 183.11 (2014), 489-498.

De Hert, Paul, Wim Huisman, and W. Vis. "Intelligence led policing ontleed." *Tijdschrift voor Criminologie* 48.4 (2005): 365-375.

Den Hartog, Robert, 'Op weg naar de voltooiing van het LTC: 2016, het jaar van IGO'. *KMar Magazine* 12 (2015).

Den Hengst, Mariëlle, *Van intel tot operatie: de impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad*, Politie & Wetenschap, 2015

Den Hengst, Mariëlle, (eds.), *Informatiegestuurd politiewerk in de praktijk*, Politieacademie, 2017.

Den Hengst, Mariëlle, 'Naar politiewerk in een informatiegestuurde maatschappij', *Tijdschrift voor de Politie* 79.6 (2017), 26-29.

Emsley, Clive, *The English Police: A Political and Social History*, Longman, 1996.

Fijnaut, Cyrille, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*. Boom Amsterdam, 2007.

Garland, David, 'The Rise of Risk' in: Ericson, R.V., Doyle A. (Eds), *Risk and Morality*, Toronto Press, 2003, 48-86.

Hoogenboom, Bob, *Schaduwten over Van Traa*. Koninklijke Vermande, 2000.

Huisman, Aletha, *IGP: Tijd en moeite waard?* Universiteit Twente, 2006.

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Modernisering van de gebiedsgebonden politiezorg: Afsluitend onderzoek naar de vorming van de nationale politie*, IJV, 2017.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie: ontwikkelingen sinds rapportage 2004*, IOOV, 2006.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Informatiegestuurde Politie*, IOOV 2008.

Jackson, Peter and L.V. Scott (eds.) *Understanding Intelligence in the Twenty-first Century: Journeys in Shadows*, Routledge, 2000.

James, Adrian, *Examining intelligence-led policing: developments in research, policy and practice*. Springer, 2013.

James, Adrian. "Forward to the past: reinventing intelligence-led policing in Britain." *Police Practice and Research* 15.1 (2014): 75-88.

John, Tim and Mike Maguire. *The national intelligence model: Key lessons from early research*. London: Home Office, 2004.

Johnson, Loch K. (ed.) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford University Press, 2010.

Keane, Nick, and Maren Eline Kleiven. 'Risky intelligence.' *International Journal of Police Science & Management* 11.3 (2009): 324-333.

Kleiven, Maren Eline. 'Where's the intelligence in the National Intelligence Model?' *International Journal of Police Science & Management* 9.3 (2007): 257-273.

Kop, Nicolien en Peter Klerks, *Intelligencegestuurd politiewerk*, Politieacademie, 2009.

Kustwacht Nederland, "Visie 2020: Werken aan de Toekomst" *Kustwacht op Koers* 8.1 (2014): 1-5.

Maguire, Mike 'Policing by risks and targets', *Policing and Society* 9.4 (2000), 333.

Ratcliffe, Jerry, *Intelligence-Led Policing*. Routledge, London, 2016, Chapter 4.

Reiner, Robert, *Politics of the Police*, Oxford University Press, 2010.

Roozenbeek, Herman, Jeffrey van Woensel and Frank Bethlehem, *Een krachtig instrument. De Koninklijke Marechaussee 1814-2014*, Boom Amsterdam 2014.

Schauer, Frederick, *Playing by the rules: A philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life*. Clarendon Press, 1991.

Van der Woude, Maartje, Jelmer Brouwer, and Tim Dekkers. *Beslissen in grensgebieden. Een onderzoek naar het Mobiel Toezicht Veiligheid zoals uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee*. Boom Juridisch, 2017.

## Sources

Commandant KMar, *Beleidsplan KMar 2010*, Koninklijke Marechaussee, 2005.

Commando KMar, 'Toekomstige ambities van de Koninklijke Marechaussee', *Atlantisch Perspectief*, 2011.

Hennis-Plasschaert, Jeanine, 'Brief van de Minister van Defensie', Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 763, nr. 132.

Interview with Hans Regterschot, former manager lectorate intelligence at the Dutch Police Academy, 09-04-2018.

Interview with Remke Weller, team manager information nodes, Police, 20-04-2018.

Interview with Willem Mudde, head Targeting Center Borders, RMar, 30-04-2018.

Interview with Paul Verbruggen, Head Regional Information, 03-05-2018.

Interview with Mieke Struik, analyst, Police, 14-05-2018.

Interview with Mariëlle Verberk, Head Regional Information, Police, 14-05-2018.

Interview with Aard Lettink, former programme manager IGO, RMar, 17-05-2018.

Interview with Roel de Winter, interim head Intelligence, RMar, 29-05-2018.

Interview with a police officer, bureau Amsterdam Buitenveldert, 06-06-2018.

National Criminal Intelligence Service, *National Intelligence Model*, NCIS, 2000.

Office of Justice Programs, 'Transcript: Perspectives in Law Enforcement—The National Intelligence Model and Strategies From Great Britain: An Interview With Chief Superintendent David Bilson', US Department of Justice, 2011.

Politie.nl, 'organisatie regionaal en lokaal'. <https://www.politie.nl/over-de-politie/organisatie-regionaal-en-lokaal.html>, accessed 28-05-2018.

Raad van Hoofdcommissarissen, *Nationaal Intelligence Model*, RHC, 2008.

Raad van Hoofdcommissarissen, *Programmaplan Intelligence*, RHC, 2008.

## APPENDIX: INTERVIEWS

### INTERVIEW WITH HANS REGTERSCHOT, POLICE, 09-04-2018.

**Om te beginnen heb ik een vraag over iets wat mij niet helemaal duidelijk is. Soms wordt de term informatiegestuurd en soms intelligencegestuurd gebruikt in het Nederlands. Wat is de keuze geweest om dat op een bepaalde manier te vertalen?**

Even kijken... de eerste die het binnen Nederland intelligencegestuurd ging noemen is in dit boek uit 2009. (Doctrine intelligencegestuurd politiewerk). Die boekjes verschenen omdat er een behoefte was, erg hoog die ambitie, om te komen tot een doctrine, ofwel kunnen we nu samenvatten wat het eigenlijk echt is. Men is begonnen vanuit informatiegestuurd politiewerk en toen kwam de discussie moet je informatie en gestuurd aan elkaar schrijven, of staan die 2 woordjes los van elkaar, want als je ze los van elkaar hebt, dan is het de informatie-organisatie die aan het stuur zit en dat is niet waar, want het is de operatie die aan het stuur zit en zich laat leiden door de informatie die ze krijgen. Die frictie is er altijd, die spanning tussen wie is nou eigenlijk degene die zegt wat er moet gebeuren. In mijn opvatting is dat de operatie en nooit de informatie-organisatie, maar daar denken anderen misschien wel anders over.

Maar toen kwam de discussie van wacht even, informatie is nog geen actie, het moet over intelligence gaan, wat betekent dat je informatie hebt die ook echt leidt tot feitelijke actie. De informatie krijgt betekenis in de keuze die je maakt en die keuze leidt tot handelen. Zo kwam er meer de behoefte van goh, we gaan het intelligencegestuurd politiewerk noemen. Maar ga je naar het ontwerp van de politie-organisatie kijken dan gaat het weer over informatiegestuurd werk. Je komt allebei tegen en dat is soms een semantische discussie afhankelijk van hoe diep je wil gaan. In de academische setting dan worden dergelijke discussies betekenisvol en daarom is het voor mij ook wel een vraag die relevant is, maar in de in de praktijk maakt het mensen wat minder uit.

De kern is dat je keuzes maakt op basis van informatie die je hebt, en dat je soms ook niet gaat werken. Het mooie van informatiegestuurd werken is dat het veronderstelt dat je een heleboel kan weten wat je niet weet en dat je daarna keuzes kan maken, het nadeel is dat als je iets wel weet maar je hebt er geen tijd voor, of je vindt het op dat moment minder belangrijk, dan is dat ook een keuze waarbij je zegt ik leg het even terzijde. En dat zijn altijd zware keuzes.

Die hele ontwikkeling die we hier hebben doorgemaakt is een hele lange ontwikkeling want eigenlijk is het gewoon niks nieuws. Daarom zei ik al, de Engelsen zeggen dat ze het hier hebben geleerd, ja dat heb ik hier, in het boek *examining intelligence led policing*, pagina 102, schrijven ze dat ze in Arnhem waren en ze waren onder de indruk. In de jaren 70, moet je je voorstellen, Arnhem, daar kom ik vandaan, daar was veel prostitutie en een heleboel gedonder en wat de dienders hebben gedaan is kijken wat is hier aan de hand, laten we dat gaan bijhouden. Toen hadden ze nog geen computers, gewoon prikkertjes. En je zag concentraties van liquidaties en schietpartijen en dat er relaties met touwtjes gelegd konden worden, Wat tegenwoordig met computers gebeurt. En daar waren ze heel erg onder de indruk van en dat hebben ze meegenomen in hun eigen ontwikkeling. Maar dat was eigenlijk een beweging van onderop.

**Dat is interessant want de het wekt soms de indruk dat het om een soort management-ding gaat waarmee je keuzes kunt verantwoorden maar u zegt dus: dat is niet de bedoeling.**

Het is soms zoals het gaat, maar waar mensen werken willen ze geïnformeerd zijn en wat mij betreft is zo'n ontwikkeling die in het Spijkerkwartier (in Arnhem) ontstaat een prachtig voorbeeld, dat zie je ook bij voetbal, bij jeugdcriminaliteit, dat zijn allemaal ontwikkelingen van onderop. Maar toen Pim Fortuyn werd vermoord is er een ontwikkeling op gang gekomen van boven naar beneden, van 'hoe kan het dat ik als minister zo laat ben geïnformeerd' en dan wordt er een NIK-RIK systeem opgezet, Nationaal Informatie Knooppunt, Regionaal Informatie Knooppunt en dat wordt in die doctrine

beschreven, hoe die ontwikkeling zich heeft voorgedaan zodat 'boven' altijd goed wordt geïnformeerd. Dat wordt een stelsel met taken en verantwoordelijkheden en met allerlei producten. Feitelijk noemen we dat nu het Nationaal Model. Dus dan zie je dat één weg met de informatie voor en van de diender, dat ontwikkelt zich vanzelf op thema's zoals jeugdcriminaliteit, voetbal, prostitutie, inbraken. En je krijgt een andere kant, dat is die ontwikkeling na de moord op Fortuyn, 'wij moeten elkaar allemaal goed gaan informeren', dus krijg je een heel stelsel met allemaal producten en dergelijke en ook de data waarop het product klaar moet zijn en dan zie je dat het meer strategische betekenis gaat krijgen.

### **Ging die beweging min of meer vanzelf of was daar ook verzet tegen, om dingen in een bepaald model vast te leggen?**

Verzet zou ik het niet noemen, maar de vraag is of het in alle gevallen werkt. Wat je ziet is, bijvoorbeeld in het geval van jeugdcriminaliteit, dat is een lokaal probleem. We zitten nu allemaal een shortlist te maken en zelfs op tijdstip x wordt het benoemd dan moet het klaar zijn, dat moet naar de gemeente, dan moet het worden behandeld zodat iedereen op de hoogte is. Maar de werkelijkheid is natuurlijk dan al lang weer veranderd, want als iets vluchtig is dan is het jeugd, de samenstelling verandert, ingrijpen van de politie verandert het beeld. Dus dan zie je waarschijnlijk dat er op de beleidsstapel een ander beeld ligt dan de feitelijke beelden in de wijk. Het gaat allemaal veel sneller. Mijn opvatting is dat er te veel die bureaucratische lijn naar boven wordt getrokken in de verplichtings sfeer en dat is zonde, want het beeld dat ontstaat is verouderd. We hebben grote vorderingen gemaakt, maar dit is een taai vraagstuk. Ik denk dat het niet voldoet aan hetgeen waarvoor we zijn gestart, dat is toch enigszins uit elkaar gaan lopen. Het is zijn eigen industrie geworden. De kern is voor mij is dat het intelligencevak, waar ik vandaan kom, en de operatie nabij zijn. Wat je in plaats daarvan ziet is dat er twee grote kolommen gaan ontstaan, één aan de operationele kant die zichzelf bedruipt en een andere kant is de informatiekant, die zal meer in het proces moeten gaan denken dan in de feitelijke productie omdat er anders niemand meer zicht heeft op alles. Er wordt veel geschreven, maar productie moet betekenis krijgen in het handelen.

En daar gaat dit boekje over, dat is één van de laatste onderzoeken, van mensen laten we eens kijken of we wat van het product los kunnen komen en dat het vak gaat over het proces. Het gaat niet over dat ik heel veel weet en hoe ik jou dat ga vertellen of opschrijven voor jou, nee, hoe kan ik, terwijl ik wat doe, in het proces met jou meelopen, dat je het eigenlijk niet meer hoeft te lezen maar dat we samen al een beetje bij die keuzes zijn gekomen. Dat is de grote verandering die ik zie waarbij mensen in nabijheid komen want je moet er vooral over praten en laten zien wat het betekent in de dagelijkse praktijk. Maar er moet nog veel verbeterd worden in de verbinding die mensen hebben. De informatie en de operatie dat zijn eigenlijk nog 2 kolommen die niet genoeg bij elkaar komen. Dat is versterkt in de organisatie, want we hebben de organisatie zo ingedeeld dat we één informatie-organisatie hebben bij de politie en daarnaast opsporing en basisteams en andere diensten die gebruikmaken van informatieknooppunten binnen de informatie-organisatie en die heb ja dan weer op allerlei niveaus, dat is zeg maar het model. De informatie zit op sommige niveaus dicht tegen de operatie aan, maar al die andere onderdelen zitten er weer wat verder vanaf. Dat is zonde omdat die dan eigenlijk niet per se een idee hebben van wat daar nodig is. De vraag of is ze elkaar begrijpen.

### **Er is natuurlijk ook een behoorlijke hervorming geweest van politiebesteding heeft dat invloed gehad?**

Misschien een bijzondere uitspraak, maar dat we de informatie-organisatie als een aparte entiteit hebben benoemd, dat was fout. Dat is eigenlijk iets wat in die reorganisatie een apart onderdeel geworden.

### **Was dat bij de bij de korpsen niet zo dan?**

Sommigen wel maar een heleboel niet. Het aantal fte is enorm gegroeid en je hebt er eigenlijk een rol aan gegeven waarin de eigen ontwikkeling wordt gevormd, zodat het gewoon los komt te staan van de operatie. Ik was toen een voorstander moet ik ook zeggen, maar ik heb mijn mening bijgesteld. Het heeft in een bepaald opzicht geholpen wat betreft het gaan naar een landelijke aansturing, maar dat probleem van die twee entiteiten, dat gat is te groot geworden. Daar wordt over geklaagd binnen een operatiekant, en terecht, maar ook geklaagd binnen de informatie want hoe gaan we dat gat met elkaar dichten? Dat is een een bredere discussie die nu gaande is en waar verschillend over wordt nagedacht.

### **Wordt er op dit moment nog gewerkt aan het verder ontwikkelen van IGP?**

De politie beschikt over enorm veel informatie en je zou met die data enorm veel kunnen, maar hoe je dat precies zou willen doen, dat dat is echt wel een nieuw vak. En dat ook in de operatie te brengen, dus dat het in het handelen en niet alleen hier in je hoofd maar dat het echt in een actie vertaald wordt. is hoe ga je dat proces begeleiden. Er is nu eenmaal veel meer data dan vroeger en het komt veel sneller tot ons. Vroeger was het een kilometer fietsen en met iedereen praten, tegenwoordig heb je de wereld achter je computer in handbereik. Hoe ga je daarmee om, waar vind je de grens hoe ga je dat toepasbaar maken voor het dagelijks werk van vandaag. Dat zijn belangrijke vragen die altijd blijven spelen, omdat de ontwikkeling ook doorgaat.

## **INTERVIEW WITH REMKE WELLER, POLICE, 20-04-2018.**

### **Kunt u iets vertellen over de achtergrond van informatiegestuurd politiewerk?**

Natuurlijk is het duidelijk dat het werken op basis van informatie bij het politiewerk hoort, je bent continu aan duiden dus dat is niet exclusief iets voor de informatie-tak. Wat wij denken dat wij wel exclusief kunnen is continu de grotere context erbij halen en dat vertalen naar wat wat helpt in de operatie. En dan ook nog een advies geven, op basis van een plaatje, over wat dan juiste interventies zijn. Dat is voor mij hoe ik nu tegen het vak aankijk. En als je dan kijkt naar de historie, in de jaren tachtig was dat er nog helemaal niet. We hadden niet eens een deelbaar bestand. Dan was er beschikbaar wat die wijkagent, die leidinggevende, die baliemedewerker had en daar werd op gevaren. Waar ons informatievak echt ontstaan is, is in opsporing. En dat gebeurt in de jaren negentig, bij de wat grotere zaken en daar ontstond een bepaalde vraag, toen had elke regio nog haar eigen computersysteem en als je dan een geval kreeg van nou die is dood dus ik wil zoveel mogelijk weten van die persoon, dan was dat nog uren werk. Dus daar is het vak ontstaan, omdat het handig is om iemand erbij te hebben en die heel snel systemen kan doorzoeken, dat het handig is om een relatieschema te schrijven, om een tijdlijn te gaan maken waardoor je meer inzicht krijgt en sneller verbanden gaat zien. Dan ontstaan eigenlijk de eerste informatiemedewerkers en de analisten bij opsporing, Dus toen heette het ook nog informatiegestuurde opsporing en dat was aan het einde van de jaren negentig.

In het begin van dit millennium gaat het van informatiegestuurde opsporing naar het idee dat zo'n analist kijkt naar wat er in het systeem staat, en dat je zo iemand ook wel eens naar een wijk kunt laten kijken en iets kan laten zeggen over wat nou de grootste bron van problematiek is. Daar loopt tussen door de inlichtingendiensten die dat altijd hebben moeten doen, ook op voetbal, ook op terreur, die hebben altijd al duidingsvragen gesteld en dat is meer naar elkaar toegelopen. Dus dat komt bij elkaar en dan krijg je in 2008 dat er een nationaal programma bij de politie in Nederland komt en dat was het Nationaal Intelligence Model, daar heeft Jan ter Mors een grote rol in gespeeld, die had een goed gevoel bij dat vak en dat is de aanloop naar de reorganisatie bij de politie. En bij de reorganisatie hadden we het voor elkaar dat er een compleet eigen sector kwam. Met die reorganisatie is gezegd er is een aparte sector van de politie binnen elke eenheid die zich exclusief met informatie en intelligence bezighoudt, maar het hoort wel bij de operationele sterkte. Daarmee kwam de erkenning dat de operatie niet zonder dat vak kan en de erkenning dat het een vak is. En in die reorganisatie, nou, ik ben bij de in 2000 bij de politie gekomen dus toen liep al wel die wording van informatiegestuurd politiewerk, maar ik ben ingestapt vlak voordat dat nationale programma kwam en toen heb ik zelf bij de RID intensief meegekregen hoe dat precies werkt en hoe je informatie ook verbindt aan de operatie en daarna ben ik in het informatievak gebleven en is het dus geprofessionaliseerd verder. En we zitten nog steeds in die professionaliseringsslag hoor, we zijn er ook nog niet. Als je dan kijkt, het is dus een vak geworden en ik haal daar vier disciplines uit die je ook terugziet in de afdelingen en één daarvan is de coördinatie. En daar moeten we nog, vind ik, dat moeten we nog veel meer gaan zien als vak.

### **Wie die doet de coördinatie?**

Dat zijn de oude infodesk-medewerkers, die heel snel konden zoeken in een systeem, die zijn continu in de systemen aan het kijken. Maar daar is zoveel meer bijgekomen in vijf jaar tijd. Want vijf jaar geleden was je bij ons een goeie kracht als je snel in de systemen kon zoeken en als je daar ook nog even een handig overzicht van kon maken. Dat is verzamelen, veredelen en verstrekken aan diegenen die met dat plaatje door wil. Deze goede collega is nu pas weer van meerwaarde, want wat gebeurt er, die technische ontwikkeling is zo ongelooflijk hard gegaan, een collega met zijn Samsung op straat die voert een naam in en heeft al een heel mooi overzicht. Dus die medewerker is pas van meerwaarde als hij informatie ook nog in een context kan plaatsen en als ie het kan duiden en als je ook al een tip kan geven over do's en dont's, een handelingsperspectief. En daarmee zijn we ook veel meer de coördinatie-afdeling geworden. Wat is de vraag, hoe zorg ik voor het beste product en hoe zorg ik dat dat product optimaal benut wordt? En dat komt allemaal naast het duiden. En dat is nog een vak dat

zich op dit moment ontwikkelt. En dat we ook gaan kijken hoe we verbindingen kunnen leggen. Misschien kan een analist iets bijdragen, of de afdeling die bezig is met het heimelijke inwinnen. Of hebben operationele medewerkers een stukje van de puzzel. En dat is het intelligence-proces.

### **Er ligt dus eigenlijk best veel initiatief bij de informatiepoot?**

Ja, dat is heel leuk, moeten we ook vooral aandurven, maar het is ook nog steeds spannend. Want iedereen kijkt dan wel naar je.

### **Wordt jullie rol geaccepteerd?**

Steeds meer, maar dat is wel iets wat ik zeker ook breng, wij zijn nog steeds ook aan het emanciperen daarin, om uit te dragen dat je eigenlijk niet een operatie kunt aangaan zonder dat je er iemand van informatie bij hebt. En we zijn daar ook cruciale stappen in aan het zetten.

### **Is er een bepaalde lijn daarin te schetsen in de tijd, een ontwikkeling?**

Nou het kan ook enorm verschillen per eenheid. Maar bij ons is er wel een duidelijke stijgende lijn zichtbaar. We zitten wel bij de operatie aan tafel en we krijgen de erkenning dat het proces bij ons begint. De reorganisatie heeft daar ook voor een deel bij geholpen, dat er ook een serieuze capaciteit voor vrijgemaakt is. Wij zijn hier in onze eenheid met 450 fte. En gelijktijdig heeft het ons een beetje in onze eigen kolom geduwd, omdat we alles moesten organiseren. En dat gold eigenlijk ook voor die andere organisatie-onderdelen. Maar nu is het moment aangebroken om buiten die grenzen te kijken en meer die verbinding te zoeken.

### **Een probleem waar ik wel eens over lees is dat informatie heel erg wordt afgeschermd. Belemmert dat dat proces?**

Ik vind dat zoiets niet de bedoeling is. Een basisbeginsel wat ik iedereen probeer bij te brengen is als je informatie binnenhaalt doe je dat niet om er bovenop te gaan zitten. En het is ook altijd zaak om mensen daartoe uit te dagen. Wij zijn er bij uitstek voor het deelbaar maken. Als ik kennis verzamel ter verrijking van mezelf moet ik gaan studeren. Maar dat zijn natuurlijk wel oude impulsen. Die heb je aan de heimelijke kant wel, maar ook in de opsporing. Soms komen ze bij een onderzoek van alles tegen waar ze later mee verder zouden willen en houden ze dat bij zich. Maar als het om een eigen zaak gaat willen ze optimale deling. Dat is zeker een reflex die voorkomt.

### **Er zijn natuurlijk heel veel processen beschreven, waaronder zo'n nationaal model. Is daar een heel groot verschil tussen hoe dat staat opgeschreven en hoe het in de praktijk gaat?**

Dan moet ik wel verschil maken in de disciplines, als je naar de inwin-poot kijkt, die heeft de langste historie, ook in de uniformiteit van werken maar dat komt ook omdat gewoon in het wetboek van strafrecht staat hoe je dat mag doen en dan heb je al letterlijk een procesomschrijving die toetsbaar is. Voor openbare orde zijn ze nog steeds bezig met een stevig juridisch kader, daar zag je ook veel verschillen in het land maar met de nationale politie is daar ook veel meer eenheid. Analyse en onderzoek is nu zo'n zes jaar bezig met landelijk overal volgens hetzelfde model werken. Dus hier zit de oudste historie op in inwinning, analyse volgt daarna en in de coördinatie is nu is nu samenhang in komen.

### **Het is dus wel wenselijk om volgens een vastgelegd model te werken?**

Het helpt in je professionaliteit, dus het helpt te definiëren waar je voor bent. En het komt er uiteindelijk op aan om vervolgens de werking daarvan effectief te laten zijn, want dat is natuurlijk altijd wel zo dat een model ook een ontwikkeling doormaakt, dat staat ook nooit helemaal stil.



## **INTERVIEW WITH WILLEM MUDDÉ, RMar, 30-04-2018.**

### **Op welke manier bent u betrokken bij informatiegestuurd optreden?**

Op dit moment ben ik hoofd van het Targeting Center Borders, wat mij betreft een schoolvoorbeeld van informatiegestuurd optreden. Wat er gebeurt in ons Targeting Center, is dat we informatie van diverse leveranciers vergelijken. Op basis daarvan wordt er een werkopdracht gegenereerd. Dat doen we op de gebieden lucht, land en water. Ik zal een paar voorbeelden geven: Op het gebied van lucht opereren we op basis van Europese regelgeving, de zogenaamde API-regelgeving, Advance Passenger Information. En advanced zegt het al: vooraf. Als een luchtvaartmaatschappij een vlucht heeft op Nederland, dan vragen wij die luchtvaartmaatschappij, die verplicht is om aan dat verzoek te voldoen, om voordat die vlucht in Nederland landt, ongeveer een kwartier na vertrek uit het buitenland, die data te verstrekken. Door de data te analyseren terwijl het vliegtuig nog in de lucht is, kunnen we heel gericht, informatiegestuurd, tegen de operatie zeggen: er komt straks een vliegtuig aan, we hebben de data reeds verkregen, en deze passagiers daar is dat en dat mee aan de hand. Dus u dient naar dat vliegtuig te gaan en te interveniëren op basis van deze gegevens.

Zo hebben we de sensoren weggezet over land, lucht en water. Op water doen we ongeveer hetzelfde, omdat er in de regelgeving is vastgelegd dat scheepseigenaren eigenlijk hetzelfde moeten doen als de luchtvaartmaatschappijen. Dus dat betekent dat zodra er vanuit de grote scheepvaart een schip van overzee naar Nederland toe komt, dan krijgen we die data vooraf. Die vergelijken we en op basis daarvan wordt dan weer een werkopdracht gegenereerd. Bij de laatste vorm die we hebben is de sensor een kastje dat boven de snelweg hangt, daarmee worden de kentekens opgevangen van voertuigen die er onder door rijden. Ook daarbij kan je weer aan de hand van bijvoorbeeld referentielijsten en profielen een vergelijking maken, en zodra dat matcht komt daar een 'hit' uit en dat kunnen we dan bijvoorbeeld als werkopdracht meegeven aan een motorrijder die verderop staat. Dat zijn de voornaamste bezigheden van de eenheid waar ik actief ben.

### **Hoe wordt er dan bepaald welke informatie eruit springt en de moeite van een opdracht waard is?**

In beginsel werken we met drie producten in de targeting-omgeving. Het eerste product is een referentielijst. Het beginsel daarvan is dat je zoekt naar bekende personen die een bekend risico vormen. Het kan niet zo zijn dat er iemand op een referentielijst staat zonder dat we de reden weten. Daarnaast moet ook de interventie er bij staan, zodat op het moment dat er een hit is, de operatie ook weet wat er moet gebeuren. En er moet een juridische grondslag zijn, meestal moet er vanwege het proportionaliteitsbeginsel ook door een officier van justitie goedkeuring zijn gegeven aan die signalering.

Als je alleen dat product zou gebruiken, dan beperk je jezelf, want op het moment dat er mensen naar je land komen, je weet het risico maar je weet de naam nog niet, dan zou je die nooit vinden. Dus we hebben ook een risico-indicatorenset, waarbij het gaat om een bekend risico en een bekende interventie, maar waarbij de persoon onbekend is. Stel, er zou vandaag een tsunami plaatsvinden in Thailand, dan zou het kunnen dat er op dat moment veel kinderen wees geworden zijn. Dat betekent dat er een risico is dat kindersmokkel plaats gaat vinden. De risico-indicatoren die we dan in de sensor kunnen plaatsen zijn dat als er vanuit die regio een vliegtuig deze kant op komt met een persoon aan boord die meerdere kinderen bij zich heeft, maar met een afwijkende familienaam, dan geeft de applicatie een vlaggetje, waarbij je dan op basis van het risico een persoon kunt controleren die verder onbekend is.

Dan hebben we nog een derde product, wat we noemen handmatige beoordeling. Waar er bij de referentielijsten en risico-indicatoren een geautomatiseerde match uit komt, wordt er bij de handmatige beoordeling gezocht naar een onbekende persoon, met een onbekend risico, waar we de interventie zelf voor moeten bepalen. Hoe werkt dat: met de data die beschikbaar is gaat de operator aan het werk,

het lijkt een beetje op analyse, ik vind het zelf meer informatie filteren, maar men noemt het al snel analyse. Wat die operator kan doen, is aan de applicatie vragen om een complete 'batch', bijvoorbeeld van alle personen die aan boord zitten. Dan krijgt hij ook een geografische tool ter beschikking, waarop een wereldkaart te zien is, waarbij de vliegroutes van de personen aan boord in kaart worden gebracht. Daardoor kun je heel makkelijk afwijkende patronen zien, bijvoorbeeld wanneer iemand op een opvallende manier omreist. Dus met allerlei filterstapjes kan hij zien of iets afwijkt van het normaalbeeld. Als op dat moment bij deze collega het gevoel ontstaat, daarom vragen we voor deze rol ook altijd mensen met operationele ervaring met het zitten in een doorlaatpost, dus het gevoel ontstaat 'als deze persoon voor mij had gestaan bij de doorlaatpost, had ik hem doorverwezen naar de tweede lijn', dan gaat er ook weer een opdracht naar de operatie om iemand door te sturen en bepaalde zaken verder uit te zoeken.

Waarom hebben we die laatste mogelijkheid nou toegevoegd? Daar zijn twee redenen voor: ten eerste zijn we er van overtuigd dat er mensen rondlopen die weten dat ze op een referentielijst voorkomen, en op een valse identiteit reizen, of bekend zijn met de modus operandi waar we op letten en daarom een andere modus operandi hanteren. Daarnaast is de mogelijkheid die je met deze tool hebt om te zoeken naar 'blind spots'. Als je daar niet mee bezig bent, volg je alleen de vaststaande criteria en kun je ook geen nieuwe trends onderkennen, die wellicht gebruikt kunnen worden om de criteria te verbeteren. Dat aanscherpen van de criteria is trouwens in mijn visie niet de rol van het TCB, maar we kunnen bijvoorbeeld wel tegen de intelligence-organisatie zeggen: deze patronen hebben we ontdekt, kunnen jullie dat in een breder verband plaatsen. Want wij kunnen alleen maar afgaan op de passagiersgegevens en de sensoren die wij hebben. En als er dan wat is, dan gaat dat weer terug naar de operatie, en als die er wat mee kan zien wij het weer terugkomen bij het TCB als profiel.

Dat zijn de drie producten waar we nu mee werken. We zijn trouwens ook bezig met twee nieuwe producten ontwikkelen. De eerste is het geautomatiseerd herkennen van een afwijkend normaalbeeld. Dat kan bijvoorbeeld zijn dat vluchten worden geïndexeerd op nationaliteit van de mensen die aan boord zitten. Bijvoorbeeld voor een vlucht naar Turkije, daar zitten vooral Nederlanders, Turken en mensen uit de Verenigde Staten aan boord. Als zo'n index dan een paar maanden draait, heeft het systeem een redelijk betrouwbaar beeld van de nationaliteiten die meestal aan boord zitten. Als er dan ineens iemand met een afwijkende nationaliteit meevliegt, dan wordt dat automatisch gesignaleerd door het systeem. Ervaring uit het buitenland leert dat zo'n systeem na ongeveer anderhalf jaar in staat is om betrouwbaar afwijkingen te ontdekken waarvan het de moeite is om er bij de grenscontrole op te letten.

Een ander product dat we ontwikkelen, deze heeft een wat aparte naam: het semi-geautomatiseerd uitvoeren van de handmatige beoordeling. Er werd mij een keer de vraag gesteld: als die handmatige beoordeling nou zo succesvol is, maar die collega die op basis van zijn kennis bepaalde patronen heeft ontdekt die is op vakantie, of ziek, hoe gaat dat dan? Daarom willen we bepaalde profielen opstellen waarin de operator zijn handelingen kan vastleggen, zodat we dezelfde criteria kunnen hanteren als die collega weg is, of breder kunnen gebruiken.

### **Nu heeft u de operatie, de intelligence-afdeling en het Targeting Centre genoemd. In hoeverre zijn dat gescheiden werelden?**

Organisatorisch zijn het gescheiden werelden, maar omdat we vanuit het bedrijf de beweging willen doorzetten richting IGO zijn we heel erg aan het bouwen aan brugfuncties naar de verschillende onderdelen. Hoe we nu IGO zien, is dat we ons bedrijf procesmatig, niet organisatorisch maar procesmatig, in vier hoofdvlakken hebben verdeeld. Die vier vlakken zijn intel, targeting, waar ik zit, tasking, dat is het opdrachten uitgeven aan de operatie en de operatie zelf. We noemen dat ITTA, Intel, Targeting, Tasking en Acting. En de stroom die uiteindelijk leidt tot een identificatie kan in op alle vier die vlakken beginnen. Maar daarbij moet de brugfunctie wel heel nauw zijn. En het is nu zo dat de

targeting rechtstreeks opdrachten naar de operatie stuurt, maar waar we naar toe willen is dat we echt keuzes gaan maken op basis van alle informatie die we hebben.

### **Dan komt de nadruk wat meer te liggen op die sturing?**

Inderdaad. Ik zal een voorbeeld geven: een brigade is gewoon bezig met zijn eigen werkzaamheden, bijvoorbeeld met een verkeerscontrole, maar die brigade heeft ook een luchthaven in het verzorgingsgebied, en bij ons komt uit de vluchtgegevens naar boven dat er een iemand met een hoog veiligheidsrisico aan boord is. Wat we dan doen is die data naar de Operations Room sturen, en die kan een afweging maken en bijvoorbeeld tegen de brigade zeggen: stop even met uw verkeerscontrole, want dit heeft een hogere prioriteit. En die Operations Room die zal ook overzicht krijgen over de beschikbare capaciteit, zodat je die heel gericht kunt inzetten. Maar daarbij zijn die brugfuncties dus heel belangrijk, zodat alle informatie beschikbaar is om een afweging te maken.

### **En het lijkt me ook dat er voldoende vertrouwen moet zijn dat er een goede afweging is gemaakt. Want dat lijkt me een grote verandering, dat een brigade niet meer die afweging maakt.**

Nou, dat is een goede opmerking. Toen we hier pas mee begonnen, waren we eigenlijk een voorloper met onze targeting. En waar we voor gewaarschuwd werden, wat ook precies zo uitkwam, door andere organisaties die ook begonnen met zeg maar vanuit een papieren werkelijkheid proberen de operatie aan te sturen. En dat is een culturele schok voor de operatie. En dan moet je erop letten dat je eigenlijke twee soorten medewerkers hebt in zo'n organisatie: je hebt de wat oudere medewerker die hier eigenlijk niet zo op zit te wachten, die zegt 'ik zit al twintig jaar in de doorlaatpost, ik ken mijn pappenheimers wel en als ik er iemand uit haal is het negen van de tien keer bingo'. En je hebt wat jongere collega's die er eigenlijk wel happy zijn omdat ze iets krijgen aangeboden waar ze ook mee kunnen scoren. En op beide collega's moet je investeren, door communicatie en uitleggen wat je aan het doen bent. En dan ga je bijvoorbeeld naar die oudste collega toe en zeg je 'goed dat jij die kennis in je hoofd hebt, maar wat nou als er morgen een minder ervaren collega zit?'. Dus hoe kan je het subjectieve werk meenemen in die wat meer objectieve manier van informatie beoordelen. Daar neem je mensen in mee en daar maak je ze ook weer deel van. Want die ervaring blijft ook belangrijk, als er alleen maar gewacht wordt op een alert en er wordt nooit meer naar andere paspoorten gekeken dan is dat ook niet goed.

Een ander punt wat ook echt in het begin voorkwam is dat collega's in de operatie het idee hadden dat als ze alerts kregen, dat bovenop hun normale werk kwam. En dan moeten wij zeggen: nee, het is geen extra werk, het is deel van je werk. En door mensen daar in mee te nemen merk je dat er eigenlijk toch wel twee, drie jaar nodig is voordat je echt lekker samen kunt werken met de operatie.

### **En is dat wel iets dat nu goed loopt? Want er is in 2008, 2009 mee begonnen geloof ik?**

Ja, we zijn in 2009 begonnen met één vluchtje, en dat hebben we later uitgebreid. Maar het heeft nog een jaar of vijf geduurd, tot 2014, voordat we van alle luchtvaartmaatschappijen naar alle Nederlandse luchthavens de data verkregen. Dat lag bijvoorbeeld ook aan de Nederlandse wetgeving, men had die Europese richtlijnen overgenomen, maar in de wet gezet dat die verplichting gold voor Schiphol. Dus toen moesten we naar Den Haag om te zeggen 'er zijn nog meer luchthavens waar internationale vluchten aankomen'. En het kost dan weer tijd om zo'n wet aan te passen. Dus zo zijn we een tijd bezig geweest om allerlei issues op te lossen.

Maar we hebben nu dus vanaf 2014 de mogelijkheid om van alle vluchten de data te verwerken. Bovendien moet je zelf ook groeien, met name in het matchen van de data. Zeker als het gaat over de referentielijsten, daar wordt nog wel eens te makkelijk over gedacht. Want als er een alert wordt uitgegeven op basis van een verkeerde match, hebben de Operations Room en de operatie daar last van. Maar als er een match wordt afgekeurd die wel valide is, dan kan dat ook ernstige gevolgen hebben. En vooral bij het onderkennen van personen is dat nogal een grote job om te doen. Vooral

omdat er in grote delen van de wereld geen goede geboorteregistratie is. Dus als iemand een keer een paspoort nodig heeft, moet die zijn identiteit vastleggen. Dan kan men op de vraag in welk jaar men geboren is nog wel antwoord geven. Maar de datum is vaak niet geregistreerd. Dus vraagt de ambtenaar: 'was het koud of was het warm?'. En als het koud was ben je op 1 januari geboren en als het warm was op 1 juni. Er zijn dus hele volksstammen op 1 januari of 1 juni geboren. En er is een onderzoek geweest van een Brits wetenschappelijk instituut dat beschrijft hoe de naam Mohammed op twaalf verschillende manieren geschreven kan worden. Dan geef ik het de operator te doen die een match heeft voor een Mohammed die op 1 januari geboren is. Want hebben we het dan over dezelfde persoon? Afhankelijk van het risico dat iemand vormt, worden de matchingscriteria aangepast. Dat kan gaan van exacte matching tot 'fat finger matching', waarbij we rekening houden met de mogelijkheid van tikfouten in de naam.

Maar als je met al die kleine dingetjes rekening houdt, dan krijg je natuurlijk niet één match, maar misschien wel tien. En dan is het de kunst van de operator om het onderscheid te maken. Want als we drie keer een alert versturen die niet klopt, dan verdwijnt er ook een deel van het vertrouwen in de alerts. Maar we hebben dus meerdere criteria, en hoe hoger het risico, hoe minder exact de match wordt gemaakt. Want bij exact matches, dat hebben we onderzocht, mis je tachtig procent van je referentielijst. Daarom investeren we ook om de kwaliteit van de data te verbeteren. Naast de operators heb ik nog twee andere teams, het ene heet account management, die gaan constant in overleg met de luchtvaartmaatschappijen en geeft feedback of de kwaliteitsnormen van de data gehaald worden. En we hebben een club die is gericht op het innemen van risico-indicatoren en referentielijsten om ook te controleren of aan alle vereisten is voldaan. Dus we hebben twee aparte units waar men veertig uur per week bezig is om de kwaliteit van de data en de referentielijsten zo hoog mogelijk te houden en tijdig te houden.

### **U krijgt waarschijnlijk ook te maken met andere overheidspartijen. Sluit dat goed op elkaar aan?**

Ja, de manier waarop we hier bij het TCB werken daar zijn andere overheidsorganisaties in betrokken. De IND is bijvoorbeeld fysiek aanwezig in het Targeting Center, omdat de IND gaat over de toelating, maar de KMar bewaakt de toegang. Dus dat ligt dicht bij elkaar. Zo werken we ook nauw samen met de zeehavenpolitie van Rotterdam, omdat die ook verantwoordelijk is voor een deel van de grensbewaking. En zij werken bijvoorbeeld met precies dezelfde applicatie, en we kunnen elkaars informatie inzien. Dus daar wordt nauw samengewerkt. Met de Nationale Politie werken we met name nauw samen op het gebied van General Aviation, zeg maar de luchtvaart met kleine vliegtuigjes, omdat de Marechaussee vaak niet aanwezig is op de kleine vliegveldjes en daar ook niet de politietaak uitvoert. We hebben op Schiphol ook een pilot uitgevoerd samen met de douane, omdat zij ook informatie analyseren, of eigenlijk moet ik zeggen vergelijken, want ik vind nog steeds dat het verschillende dingen zijn. Maar in die pilot hebben we geprobeerd om de hits uit beide systemen naast elkaar te leggen, om te kijken of we daar een verbetering mee kunnen behalen. En daar is uit gekomen dat de samenwerking erg goed was, dat het delen van informatie heel goed ging. Maar we hebben in een periode van drie maanden maar twee zaken gehad waar we in de operatie ook iets mee konden. En dat had vooral te maken met de verschillende doelstellingen, omdat zij heel andere risico-indicatoren gebruiken. De douane let vooral op smokkel en illegale goederen, terwijl wij letten op immigratie. Dat heeft voor een deel ook met wetgeving te maken. Wij mogen bijvoorbeeld niet letten op risico-indicatoren voor smokkel van verdovende middelen, omdat die API-data onder de vreemdelingenwet valt. Daar valt nog winst te behalen. Want als er operationeel geen resultaat te behalen is, dan krijg je ook geen handen op elkaar voor zo'n samenwerking.

### **U vertelde dat u voor bepaalde functies het liefste mensen inzet die ervaring hebben. Is het een probleem om mensen met operationele ervaring enthousiast te krijgen voor werk waar minder actie in zit?**

Het is mij nooit tegengevallen qua animo om bij het Targeting Center te solliciteren. Want je gaat weliswaar uit de operatie vandaan, maar het is ook een hele spannende omgeving om juist die zaken eruit te halen die er toe doen. Dat je kunt zeggen: die terugkerende jihadist heb ik eruit gehaald.

**U zei ook iets over het verschil tussen analyse en informatie verwerken. Kunt u dat uitleggen?**

Bij analyse is het vaak zo dat er een bepaald beeld gevormd moet worden, waarbij er vaak ook een blik richting de toekomst gaat. Maar wij doen niet aan beeldvorming, wij geven gewoon op basis van bepaalde criteria opdrachten uit. Het vak analyse zoals we dat bij de KMar hebben weggezet, dat doen we per definitie niet in het Targeting Center.

**En hoe kijkt u naar het verschil tussen intelligence en informatie?**

Men weet soms nog niet precies waar het Targeting Center thuis hoort, men zegt wel eens dat het thuis hoort in de intelligence-omgeving. Maar daar ben ik het niet helemaal mee eens. Want de intelligence bekijkt ook een heleboel informatie, maar doet dat met het doel om er een bepaald dreigingsbeeld of een ander product van te maken. Bij het Targeting Center vergelijken we informatie met informatie. Daar zit geen dubbeltje intelligence bij. Natuurlijk moet ik er heel goed mee samenwerken, en we zitten natuurlijk heel erg op die brugfunctie. Maar naar mijn mening horen wij informatief niet bij de intelligence thuis.

**Is er iets dat u zelf nog graag zou benoemen als een cruciale ontwikkeling?**

Nou, op dit moment ben ik er hard op aan het hameren dat we een instrument krijgen waardoor de operatie aan de voorkant al weet welke resultaten een bepaalde vraag op kan leveren, zodat daar vooraf al een beslissing over gemaakt kan worden in plaats van op het moment dat er een alert komt. Een tweede belangrijke ontwikkeling is dat er op dit moment gewerkt wordt aan een Europees entry- en exitsysteem, waarbij iemand uit een derde land vooraf toestemming moet vragen om Europa binnen te komen. En dan moeten we ook zorgen dat iemand die vooraf geweigerd wordt, niet naar Europa reist. Want dan zou een luchtvaartmaatschappij kunnen zeggen: jullie wisten al dat deze persoon niet toegelaten zou worden. En men is ook bezig met het invoeren van een Europees elektronisch visum. De data van al die systemen zal ook weer gekoppeld moeten worden. Daarnaast is er het idee van seamless flow, waarbij je als passagier in de terminal maar één keer jezelf hoeft te melden, waarbij je je paspoort laat zien en in een camera kijkt, zodat digitaal je identiteit bekend is. En die data gaat dan naar de luchtvaartmaatschappij, maar ook naar het Targeting Center. Dus deze ontwikkelingen gaan een enorme impact hebben op IGO. Dus dat zijn twee belangrijke ontwikkelingen: de operatie verantwoordelijk stellen voordat er getarget wordt en de Europese ontwikkelingen die de rol van informatie veel groter maken.

## **INTERVIEW WITH PAUL VERBRUGGEN, POLICE, 03-05-2018.**

### **Ik begrijp dat Noord-Holland eigenlijk al een beetje een voorloper is geweest?**

Ja, samen met een aantal andere korpsen destijds, want toen was er nog de situatie met 26 politiekorpsen. De korpsleiding in Noord-Holland en met name één van de leden van het korpsmanagementteam was er heel erg gericht op meer met informatie doen. Het wordt intelligence led. Wij hebben dat ooit vertaald naar informatiegestuurde politiezorg, intelligence en informatie. We zijn er ondertussen wel achter, dat dit twee heel verschillende dingen zijn, maar toen leefden we nog in onze argeloze fase. Ik kom zelf uit de politieorganisatie vandaan, ik heb zelf op de wagen gezeten, op de motor. De aansturing van de gemiddelde politiemans of politievrouw was voor die tijd er een van je gaat de straat op en je komt vanzelf iets tegen, Daarmee zat de informatie ook bij de diender tussen de oren en door schaalvergroting binnen de politie kwam de behoefte om meer te sturen op de inzet van politiecapaciteit. In Noord-Holland-Noord zijn we als een van de voorloperkorpsen met informatiegestuurde politiezorg aan de gang gegaan. En voor mij begon dat met de vraag 'hoe stuur je een diender aan, en op basis waarvan?' Een van de conclusies was dat een diender het liefst een scherpe opdracht krijgt, 'doe het volgende, want.' En we misten op dat moment iets in de organisatie om die 'want' te kunnen uitleggen. De informatie-organisatie is eigenlijk opgezet om dat in te vullen. We kenden toen de criminele inlichtingeneenheid en iets als een informatieknooppunt, maar die zat eigenlijk veel meer in vraag en antwoord ten behoeve van de rechercheonderzoeken. We wilden eigenlijk een fijnmaziger informatieproces bij de basisteams om te zorgen dat we die 'want' vraag ook goed zouden kunnen beantwoorden. Je hebt een voorziening nodig die de informatie uit het dagelijkse politiewerk ophaalt. Heel kernachtig is dat feitelijk wat we in 2006 in ons toenmalige korps hebben vormgegeven en geïmplementeerd.

### **Hoe werd daar in eerste instantie op gereageerd?**

Niet juichend, want ja, die hadden zoiets van wie ben jij wel niet of wie is mijn baas wel niet om mij te sturen. Bovendien heb je voor het inrichten van die informatie-organisatie mensen nodig en als politie zijn we een lump sum gefinancierde organisatie; ik moet het doen met de zak geld die ik heb, dus die capaciteit die moest uit de uniformdienst vandaan komen. Alleen al in het korps Noord-Holland Noord had ik toen 10 fte nodig om die informatie-organisatie in te richten en dat werd me niet meteen in dank afgenomen, want ja, wie zegt me dat het dan beter gaat werken. Dus daar zat ook wel een soort van weerstand in, niet alleen vanuit de diender zelf die gestuurd kon gaan worden door middel van een briefing, maar ook vanuit de blauwe bazen die in 1 keer een deel van hun capaciteit zagen verdwijnen en dan misschien niet het idee hadden dat ze daar extra werk voor terugkregen.

### **Zijn er dan ook bepaalde concessies gedaan om mensen te overtuigen?**

Nee, dat is iets wat uit zichzelf is gekomen, of eigenlijk ontstond de wederzijdse waardering op het moment dat de informatie-organisatie met die informatie kwam waar de wachtcommandant zelf niet over kon beschikken, maar waardoor die beter kon gaan sturen. Dus het besef dat het waardevol was werd eigenlijk in de praktijk bewezen, maar dat gebeurde dus niet meteen, want die informatie-organisatie, in ieder geval die informatieknooppunten, die begonnen redelijk op nul. Wil je een briefing maken dan moet je bijvoorbeeld met Powerpoint gaan werken en dat betekende dat die vaardigheid moest worden aangeleerd. Maar op een gegeven moment blijkt dat niet het meest ideale middel, je moest per se op dat moment bij de briefing zijn want anders had je 'm gemist en dan was die ook niet meer beschikbaar. Dus ook in de automatiserings-omgeving misten we datgene wat we vandaag de dag allemaal wel hebben; dat ik op zo'n mobiele telefoon mijn briefing op welke plek op de aarde dan ook gewoon kan bekijken. Daar zaten wel wat van dat soort aspecten aan die de waarde van de inzet van de informatie-organisaties ten behoeve van dat gestuurde politiewerk beperkten. En daar zat ook wel een soort van bureaucratie in die ongemakkelijk voelde of dat men zich misschien ook wel op de vingers gekeken voelde. Één van de dingen die we daarin wel nadrukkelijk hebben geprobeerd, om die weerstand om te buigen in zeg maar, de positieve energie, een wijkagent heel

actief te betrekken bij deze ontwikkeling, want wijkagenten die zijn er ook gemiddeld maar acht uur per dag en 36 uur in de week en al die andere uren zijn ze niet in de wijk. Dus we hebben die wijkagenten kunnen enthousiasmeren van als jij nou weet waar in de wijk jouw probleem is, dan kan jij nu een opdracht maken zodat jouw collega's die 24/7 op straat aanwezig zijn op het juiste moment de juiste dingen kunnen doen.

### **Is die voorlopersrol echt een voorsprong geweest of is dat ook weer lastiger geweest met het landelijk invoeren omdat het toch weer dingen anders moesten?**

Nee ik denk als ik kijk naar de invoering van gebiedsgebonden politiezorg in relatie tot of informatiegestuurde politiezorg in relatie tot het inrichten van een informatie-organisatie dan is dat eigenlijk wel een redelijk doorlopend proces geweest waarin we soms wel even iets meer hebben moeten aanpassen, maar we hebben niet echt op onze schreden moeten terugkeren. Als ik kijk naar de inrichting van de informatie-organisatie met een regionaal informatieknooppunt en met districten, toen we in 2006 daarmee bezig waren heeft het in 2010 geleid tot de waterlijn van de politie-organisaties en als ik kijk waar we nu staan, die informatie-organisatie zoals we die nu kennen die is grotendeels gebaseerd op datgene wat in 2010 als waterlijn is opgeschreven en we komen steeds dezelfde begrippen tegen en dezelfde uitgangspunten. Het informatieknooppunt zit dicht op het werk en het regionale informatie- knooppunt heeft een overall beeld en analyse en onderzoek is ter ondersteuning van beide. Daar is in essentie niet heel veel in veranderd, misschien wel de details als je kijkt naar wat je van mensen vraagt in de ontwikkeling van het vakgebied maar basaal gezien niet nee. Ook als ik kijk naar het sturingsinstrument is opdrachten of een briefing en inzetopdrachten dat is eigenlijk alleen maar verder geprofessionaliseerd doordat we tegenwoordig een briefingmodule hebben. We kunnen dat op onze mobiele telefoon tegenwoordig goed raadplegen dus het is technologisch ook verder. Maar allemaal vanuit datzelfde beeld van je hebt informatie nodig om jezelf ook te kunnen sturen. Ik denk dat dat misschien wel een belangrijke verandering is, dat wij van de diender vandaag de dag ook vragen om zichzelf te sturen.

### **Gaat die schakeling tussen verschillende niveaus goed?**

Goed is alsof er geen verbetering meer nodig is en dat is het wel. Maar als we kijken naar informatie vanuit de wijk tot en met nationaal niveau we hebben het instrumenteel goed ingericht hè, datgene wat in Alkmaar bijvoorbeeld in een wijk gebeurt het wordt door een diender vastgelegd in het politiesysteem, de informatiecoördinator basisteam kan daar de relevante elementen uit halen, die komen bij één van de mensen van het regionaal informatieknooppunt terecht die dat vervolgens verwerkt ten behoeve van de landelijke eenheid, die een landelijk beeld al dan niet verrijkt met analyses of met andere inlichtingenbronnen of open bronnen. Dat proces dat loopt redelijk goed. Of dat ook betekent dat we weinig tot niets missen, dat durf ik niet te zeggen. Want ook wij hebben last van witte vlekken die je eigenlijk nog zou willen invullen maar die witte vlekken worden soms veroorzaakt doordat we gewoon echt niet weten hoe we erbij moeten komen of omdat we beperkt worden in onze juridische mogelijkheden of beperkt worden doordat partijen die over de bronnen gaan, ik noem maar even een Facebook en twitter die sinds een paar weken weer allerlei deuren en ramen dicht doen waardoor we daar weer geen zicht meer op hebben, dus nou dat zijn invalshoeken waarlangs ik daar dan naar zou kijken

### **Zijn er nou echt belangrijke mijlpalen?**

De belangrijkste mijlpaal vind ik wel dat we in 2005 de keuze hebben gemaakt om met intelligence led policing aan de gang te gaan als ik kijk voor ons eigen korps destijds ook wel belangrijk om daarbij op voorhand vroeg aan te willen sluiten en die mijlpaal die was dan ook voor ons meteen al in 2005 en uiteindelijk de oplevering van een de nieuwe inrichting in 2006 eind 2006 van die informatieknooppunten in ons korps destijds. Het instrument briefing echt inzetten als sturingsinstrument en niet als communicatiemiddel is ook echt een mijlpaal die we gehaald hebben doordat in gedrag van mensen en daarmee ook wat veranderde want voorheen stonden zeg maar op de

briefing zo op de verjaardagen van collega's van die week en hij heeft last van een loopneus als je een kaartje wil sturen dit is het adres en dat is misschien wel van belang voor de binding met de zieke collega waar maar het was echt een hele bulk informatie die niet relevant kon zijn. Nog een andere mijlpaal, in 2006 zijn we dan begonnen met informatiegestuurde politie en in 2010 hadden we zoiets van ja eigenlijk moeten we ook in een real time intelligence kamer hebben, en eigenlijk is dat de voorloper van wat we tegenwoordig het RTIC noemen, als één van de weinigen in Nederland waren wij één van de eenheden die als eerste ook 7 fte feitelijk geplaatst bij het RTIC hadden ver vooruitlopend op de personele reorganisatie of op de feitelijke reorganisatie van de nationale politie en dat heeft veel te maken met het idee wat we al hadden in 2005.

**Er wordt wel gezegd dat informatie en operatie te veel gescheiden werelden zijn, dat het beter zou zijn als er geen aparte organisatie voor was.**

Nou volgens mij moet je 'm anders aanvliegen van waarom zou organisatieverandering de oplossing zijn voor de slechte verbinding tussen die twee werelden? Want daar ligt volgens mij niet het antwoord, het enige wat je doet is dan die 2 organisatie-onderdelen onder één baas brengen, maar dan is er nog niks veranderd aan het werkelijke probleem: dat er kennelijk geen verbinding is tussen intelligence en de uitvoering. Volgens mij moet je daarop investeren en dat vraagt iets van beide kanten. Op moment dat als ik diensten leveren vanuit mijn intelligence-organisatie aan een teamchef in het blauw en die heeft zoiets van 'ik heb helemaal geen bal aan datgene wat je me levert', als hij me daar niet over benadert weet ik het niet en blijf ik hetzelfde leveren. Als ik niet bij hem ga informeren 'heb je wat aan mijn producten', en hij is daar niet eerlijk over, dan blijf ik leveren wat ik lever. Dus het gaat over aan weerszijden elkaar weten te vinden. Dus organisatieverandering is het slechtste antwoord op zo'n probleem, het is een reflex waartegen ik met liefde de discussie aanga, want het is absoluut de verkeerde reflex.

**Ik ben ook nog wel benieuwd hoe u denkt over het verschil tussen intelligence en informatie.**

Als ik informatie bij elkaar hark en ik heb twintig informatiebronnen, twintig informatieregels en die geef ik zo aan jou dan heb je er nog steeds helemaal niks aan, want dan moet je namelijk zelf je duiding maken. Volgens mij is het vak van mijn mensen om te zorgen dat ze die twintig regels informatie vertalen naar één regel, waardoor de bijdrage die wij kunnen leveren in veiligheid ook vergroot wordt doordat het intelligence geworden is in plaats van informatie. Want als het informatie zou moeten blijven, dan kan je mijn afdeling bijna opdoeken, want die twintig regels kan iedereen opzoeken. De vraag is alleen: wat doe je met die informatie als je die eenmaal gevonden hebt? Kan je het dan ook goed interpreteren en duiden? En daar zit nou net het vakgebied van mijn mensen. Er is heel veel informatie en als je als diender in het blauw daar naar op zoek gaat dan ben je uiteindelijk een schaduw-informatie-organisatie aan het worden, want dan zie je de hele dag achter zo'n scherm onder een paar tl balken. Volgens mij was dat nou net niet de kern van de zaak, en dus je mag die vragen aan ons stellen en dan mag je van ons verwachten dat wij een zinvol antwoord geven en waarbij we je ook kunnen behoeden voor het maken van onhandige beslissingen, omdat we bijvoorbeeld kunnen duiden dat in dit geval er helemaal niets aan de hand is, of dat we je heel gericht veilig op weg kunnen sturen.

**Kost het nu nog moeite om een bepaald niveau van respect af te dwingen voor uw organisatie?**

Nee, dat is niet meer aan de orde. Ik heb in 2012 dat Real Time Intel centrum mogen opzetten en heel soms dan moeten ze wel eens een keer een dienst verstek laten gaan omdat ze gewoon door het ijs zakken met de capaciteit vanwege een griepgolf of zo. Dan heb ik er meteen last van, want ik krijg vragen 'waarom zijn ze er niet'. Dus nee, dat hoeven we niet meer te bevechten. Mensen komen uit zichzelf met de behoefte aan die informatie-organisatie. Ik vind het wel mijn opdracht om mijn mensen uit te dagen, niet om zichzelf onmisbaar te maken, want dat is misschien niet het juiste woord, maar wel om hun professionaliteit tentoon te spreiden in het duiden van informatie. Onze toegevoegde



waarde laten zien. Wij zullen onze toegevoegde waarde iedere dag opnieuw moeten bewijzen doordat wij een actieve bijdrage leveren aan veiligheid.

### **Is er nog iets dat u wilt toevoegen, een toekomstperspectief?**

Ik denk dat in de komende jaren wellicht een behoorlijke verandering gaat plaatsvinden, omdat onze automatisering en niet alleen de onze maar gewoon in de samenleving, heel snel aan het veranderen is. bijvoorbeeld met machine learning, artificial intelligence, waardoor we op basis van een hele nieuwe manier van omgaan met grote hoeveelheden informatie op een nieuwe manier intelligence kunnen genereren en volgens mij staan we aan de vooravond van zo'n omslag. Ik denk als ik over vijf à zes jaar de informatie-organisatie inloop, dat ik echt iets anders zie dan dat ik vandaag zie, het verwerken van de hoeveelheid aan informatie al die informatieregels dat vraagt steeds meer van het menselijk brein en dat kunnen we heel goed, want we kunnen soms relaties leggen waarvan je denkt 'hoe kom je daarbij' omdat het menselijk brein dat op een hele mooie manier soms kan. Maar we kunnen het ook vaak niet meer helemaal bevatten, omdat er zoveel is. En daar zullen we veel meer gebruik moeten maken van technieken en methodieken die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en op dit moment worden ontwikkeld. Als ik kijk naar ons eigen bedrijfs onderdeel, we zijn nu bezig om data scientists, daar hebben er al één van, nog erbij te werven, die hebben we snoeihard nodig om een volgende stap te kunnen zetten, waarbij die steeds grotere hoeveelheden data die we hebben, niet alleen in ons eigen systemen maar ook systemen erbuiten, die publiekelijk beschikbaar zijn, veel meer kunnen gaan combineren. Daardoor ook veel meer kunnen gaan zien. en dan hebben we die artificial intelligence en machine learning-achtige technieken nodig en die algoritmes die bedacht zijn in dat soort systemen. De grootste uitdaging is het blijven controleren van de automatisering. Controleren of het nog steeds gaat zoals we zelf hadden bedacht en zeker als het met machine learning gaat, dat wordt steeds complexer en dan moeten we dat blijven begrijpen. En als we dat commercieel inkopen dan gaan we het niet blijven begrijpen dus we moeten zorgen dat we het intellectuele eigendom van dat soort dingen ook goed voor onszelf borgen. Want anders lopen jij en ik het gevaar om een keer een van straat geplukt te worden op basis van algoritmen die geen hond snapt. En van die samenleving ben ik niet, want we leven nog steeds in een rechtsstaat.

## **INTERVIEW WITH MIEKE STRUIK, POLICE, 14-05-2018.**

### **Wat zijn uw werkzaamheden binnen het informatiebedrijf?**

Formeel is mijn functie strategisch analist dus ik maak in principe de analyses die een beetje met een overkoepelende visie op het politiewerk kijken. Ik los eigenlijk geen echte zaken op maar kijk meer met een afstandje van en wat gebeurt er nou, wat zijn de trends die we zien en wat zijn de de algemene ontwikkelingen en kunnen we daar interveniëren of wat hoeven niet meer te doen. Op dit moment ben ik werkzaam in de taskforce vreemdelingen – en migratiecriminaliteit en daar ben ik een beetje een expertise aan het opbouwen met vooral toekomstscenario's uitwerken, dus het immigratiedomein is bij uitstek zeg maar heel variabel, dus je weet nooit hoeveel mensen immigreren of emigreren en wie het dan zijn, dus kwantitatief en kwalitatief zie je grote fluctuaties en natuurlijk is het leuk om een beetje vooruit te denken van wat gebeurt er nou als er straks in Afrika iets ergs gebeurt wat kunnen we dan verwachten. Een ander aspect zijn zeg maar wat langere termijn ontwikkelingen in Nederland van goh we weten nu dat er heel veel mensen naar binnen komen, wat gaan die op de lange termijn doen, blijven ze wonen waar ze nu wonen of zouden ze binnen Nederland gaan verhuizen dus op die manier proberen ook zeg maar naar de gemeentes toe een beetje te adviseren maar ook natuurlijk altijd in het achterhoofd een beetje de veiligheidsperspectief.

### **Wie is de voornaamste afnemer daarvan?**

Ja dat ligt er dus een beetje aan wat je aan het modelleren bent maar in principe alle betrokkenen in de vreemdelingenketen

### **Dus niet alleen maar de politie, of de politietop?**

Niet alleen de politietop, ook met name de operatie. En ik werk ook samen met de IND, het ministerie van justitie, die zijn eigenlijk allemaal geïnteresseerd in dat soort werkzaamheden.

### **Is het lastig, dat soort samenwerking? zijn die doelstellingen een beetje met elkaar te rijmen?**

De doelstellingen, dat is niet zo ingewikkeld. Moeilijk is juist het maken van modellen en een scenario. Dat is heel technisch en hoe leg je dat uit aan mensen die voor zichzelf niet zo technisch zijn maar meer in de operatie zitten en die gewoon snel aan de slag willen. Dus in die niche probeer ik een beetje te opereren en probeer ik soms met presentaties of met leuke visualisaties of soms met lange documenten of met interactieve appjes dat een beetje te duiden.

### **Zijn er voorbeelden dat een bepaald toekomstperspectief ook in de werkelijkheid heeft plaatsgevonden?**

Ja de eerste berekeningen die we gedaan hebben met betrekking tot de asielprocedure daar hebben we redelijk goeie voorspellingen gedaan of verwachtingen moet ik eigenlijk zeggen, maar redelijk accurate verwachtingen over bijvoorbeeld wachttijden bij de IND.

### **Is het ook wel eens andersom geweest, dat het totaal anders loopt?**

Nou, het leuke van werken met scenarios is natuurlijk dat je veel voorspellingen kan doen. Maar er zijn aannames waarvan je zegt nou dat was niet goed genoeg en dan moeten we terug naar de tekentafel.

### **Komen mensen daar dan ook mee terug?**

Nou dat is het moeilijke, dat mensen uit de operatie eigenlijk niet genoeg gevoel hebben voor de techniek zeg maar om daar echt mee terug te gaan. Wat we wel zien is dat je bijvoorbeeld een rare discrepantie ziet in het model en dat je dan in gesprek gaat en zegt o, maar bepaalde mensen werken met andere werkprocessen en dan zien we verschillen tussen die werkprocessen. Dus het leidt niet zozeer tot de discussie over de methode of de techniek, maar meer over van 'goh, wat vinden we nou'. En het leert je ook de volgende vraag te stellen. De bedoeling is niet eens zozeer heel nauwkeurig de toekomst te voorspellen, maar meer zeggen van goh, dit zien we gebeuren en en wat vind je daarvan en wat moeten we doen om dat beter te maken of hoe kun je je processen zo maken dat je er dan meer tevreden over bent

### **Ja want in het informatiewerk zijn veel specialisten aan het werk en in operatie vaak mensen die heel algemeen een plaatje moeten hebben. Hoe vertaal je zoiets?**

Wat ik probeer is zo objectief mogelijk te blijven kijken, dus ik krijg best wel eens de vraag van toon even aan dat het zo zit. Nou dat is natuurlijk altijd een beetje ingewikkeld, in die situaties proberen toch zo objectief mogelijk te zijn en te zeggen dit zijn de gegevens die we hebben en dit zijn de uitkomsten, het is misschien niet helemaal wat je dacht maar nou ja, weet je, dit is wat ik kan brengen.

### **Is dat iets wat voortdurend verkocht moet worden aan mensen of is daar een algemeen niveau van acceptatie voor ?**

Wat vaak gebeurt is dat mensen een voorbeeld hebben gehad van een analyse en dan zeggen ze 'ik wil er nog zo een'. En er wordt ook een beetje gehoopt op dezelfde uitkomsten. Dan worden standaard formats gecreëerd voor problemen die eigenlijk heel divers en flexibel zijn. En een format leent zich niet altijd even goed voor voor alle vraagstukken. Dus daar schuurt het wel eens een beetje. Mijn bezwaar rond informatiegestuurd politiewerk op dit moment is een beetje dat we via een heel strakke structuur werken, terwijl het politiewerk zelf en de informatie die erbij betrokken is, ja dat is zo divers en flexibel, je kunt het vaak niet de de belangrijke conclusies in een in formatje stoppen en dat vind ik soms wel ingewikkeld om dat dan aan de man te brengen. Iemand zegt 'wij wilden eigenlijk dit product', maar is dat wel het beste product om jouw vragen beantwoorden?

### **Is daar een oplossing voor of is dat een kwestie van dat mensen dat moeten leren?**

De oplossing is altijd in gesprek gaan denk ik, dus ik probeer als analist ook altijd zelf de intake te doen met mensen en daar echt goed mijn vingers achter te krijgen van waar heb je het eigenlijk voor nodig en dan het product af te stemmen op wat de echte wens is. In plaats van via allerlei standaarden of verplichtingen de dingen uit te werken.

### **in dat opzicht heb ik mensen ook wel horen zeggen 'van de informatie-organisatie is vooral belangrijk om mensen te helpen om de juiste vragen te vinden'.**

Inderdaad ja, dus het stellen van de juiste vragen en ook ondersteunen hè , dus het informatiegestuurd werk kan ook geïnterpreteerd worden, en dat gebeurt ook wel, dat de informatie-organisatie leidend is voor politiewerk maar dat geloof ik helemaal niet. Ik geloof dat informatie-organisaties ondersteunend zijn aan het politiewerk en je moet de politiemensen ook helpen, terwijl ik wel denk dat informatie leidend moet zijn voor de keuzes die politiemensen maken. Maar die informatie die ze krijgen, dat is ondersteunend. En dat is ook wel de valkuil van informatiegestuurd werken. Nu is het zo, dat de informatie-organisatie denkt van goh, wij zijn leidend.

### **Is er in de tijd ook een verandering geweest in de rol die informatie wordt toegedicht?**

Wat ik door de tijd heen zie is dat er niet eens zo heel veel verschil is, want wat ik soms zie is dat er gevallen zijn waarin informatie echt werkt dus dat je ziet dat er een ontwikkeling is van iemand die een product heeft gemaakt ; bijvoorbeeld dat Criminaliteits-anticipatie-systeem, dat is een automatisch systeem om woninginbraken, overvallen en straatroven te voorspellen. De bedoeling is dan dat politieagenten geïnformeerd de straat opgaan en als je het bureau uit komt , dat je denkt links of rechtsaf, dat je weet ik ga rechtsaf, want de kans op een woninginbraak in die wijk is groot of groter dan elders. Dat systeem is automatisch, maar het moet wel veredeld worden door de informatie-organisatie. En wat een heel onverwacht effect was, is dat dat juist zo'n semi-automatisch systeem op sommige plekken heel erg leidt tot een gesprek tussen de agent op straat en de informatie-organisatie, dus wat ik zie is dat er voorbeelden zijn van informatieproducten of in ieder geval informatiebewustzijn die opeens heel erg een positieve spiraal vormen, en dat vind ik altijd leuk om te zien. Maar het is heel lokaal en een beetje persoonsafhankelijk en het is niet dat ik zeg maar in de hele politieorganisatie nu als wervelende, informatie delende, informatiegestuurd werkende organisatie zie ontstaan.

### **Zit daar nog druk achter om dat wel te worden?**

Ik voel niet zo heel veel druk, de reorganisatie van de afgelopen jaren heeft daar ook een rol in gespeeld, denk ik, dat het helemaal geen prioriteit is. Ik denk niet dat het op de eerste plek staat bij veel mensen om nu eens even informatiegestuurd werken op de kaart te gaan zetten. De waan van de dag die is er altijd, en nogmaals, het gevoel dat alles geregeld is omdat we overal een formatje voor hebben, dat maakt dat we een bepaald niveau bereikt hebben van 'daar zijn we tevreden mee'.

### **En hoe ziet u de toekomst?**

Een verandering die je nu al ziet is bijvoorbeeld het gebruik van de smartphone en dat je in ieder geval een andere hoeveelheid informatie tot je beschikking hebt of op een andere manier tot je kan krijgen. Ik zie nog niet zo heel erg dat dat een heel structurele verandering van de politiemans op straat teweegbrengt, maar het zou me niks verrassen als dat uiteindelijk, als je een betere manier om te visualiseren hebt of het misschien wat actiever naar de mensen toe gaat brengen, dat dat daar wel toe zal leiden. Wat ik niet denk, is dat heel uitgebreide analyses zoals ik die maak, dat daarvan de werkwijze heel erg gaat veranderen.

## **INTERVIEW WITH MARIELLE VERBERK, POLICE, 14-05-2018.**

### **Kunt u om te beginnen iets vertellen over uw functie?**

Ik ben hoofd van de afdeling regionale informatie, en waar mijn afdeling zich op concentreert is thematische informatiecoördinatie. We maken dan onderscheid tussen thema's die wat meer tegen opsporing aan hangen en thema's rond maatschappelijke onrust en openbare orde en die proberen we op een vergelijkbare manier vorm te geven. Wat daarvoor nodig is, is dat je goede contextinformatie aanreikt, zodat als zich iets voordoet, dat je het typische en het atypische kan onderscheiden, want je kan pas iets duiden als je de context weet, dus dat is eigenlijk de basis van wat mijn afdeling doet.

### **Hoe wordt er bepaald welke onderwerpen belangrijk zijn?**

Het formele verhaal is dat we werken met de intelligence-agenda. In de praktijk reageren we heel erg op wat in de maatschappij gebeurt, dus dan komt er een onderwerp boven drijven waar de focus op moet komen. Dat kan verschillende oorzaken hebben. In de beleidsplannen van 2014 tot 2018, dus dat is in 2013 bedacht, daar staat een thema als vluchtelingen zeker niet in, maar het is wel waar we ons fulltime mee bezig houden omdat dat gedurende de jaren als thema op is gekomen.

### **In het Verenigd Koninkrijk wordt nog wel eens geklaagd over de status van het informatiewerk in de organisatie. Is daar hier ook aanleiding voor?**

De informatie-organisatie die is ontstaan vanuit een hele administratieve organisatie, er lopen zelfs nu nog mensen die bij ons werken die het hebben meegemaakt, dat begon met grote kast met allemaal kaartjes erin. En wat de informatie-organisatie toen deed was als boef A iets had gedaan, dan haal je het kaartje erbij, schrijf je het met de typemachine bij dat kaartje op en dan zet je het kaartje weer terug. Dat is de basis van de informatie-organisatie, dus heel erg begonnen als een administratief ondersteunend proces. Dat is ook nog het beeld wat veel mensen van de informatie-organisatie hebben, en voor een deel lopen er nog dezelfde mensen die ook de vaardigheden vooral op het administratieve terrein hebben. Dat is inmiddels heel erg aan het omdraaien, we gaan steeds meer naar hbo- en wo-geschoold personeel toe en we zijn nu niet meer administratief ondersteunend, we maken analyses en met die analyses moeten operationele collega's aan de slag, of het bestuur als je naar buiten verspreidt. En daar zijn mensen natuurlijk niet altijd blij mee, want als wij iets blootleggen dan moet iemand anders daar iets mee. Een burgemeester weet sommige dingen liever niet. Maar ik weet niet of dat lage status is.

### **Misschien meer dat sommige dingen nou eenmaal op zichzelf moeilijk geaccepteerd worden.**

Ja, als ik burgemeester ben en ik weet dat er wat aan de hand is en het is iets waar ik ook bevoegdheden voor heb om daar wat aan te doen, dan moet ik wat, en dat is eng, dat kan ook weer bedreigingen opleveren en dat is ook niet fijn. En ook in zo'n basisteam, je bent gewoon druk aan het werk en als je dan te horen krijgt dat er problemen met een jeugdgroep zijn dan moet je daar iets mee. Mensen sturen altijd liever zichzelf aan dan dat ze worden gestuurd, dus in die zin, kijk, de operatie beschouwde de informatie-organisatie als administratief ondersteunende dienst, dat is natuurlijk volstrekt anders dan wanneer je gestuurd wordt. Dat is wel een flinke omschakeling die plaats moet vinden en die gaande is. En mensen zijn bij de politie niet zo gewend, ik heb eerst op allerlei andere plekken gewerkt, wat bij politie echt anders is dat eerst even een analyse maken voordat je wat gaat doen, dat is niet des politie. Het is onmiddellijk actie en gaan, het is echt een meldingencultuur. Je hebt de melding en je gaat. Reflecteren van nou hoe ziet de veiligheidssituatie eruit in mijn gebied is echt een andere manier van denken. Dus dat is een enorme omslag

### **Die beweging is natuurlijk al een aantal jaren aan de gang maar is er nog weerstand tegen?**

Ik weet niet of er nou echt weerstand is, eerder onvermogen denk ik.

## **In welk opzicht?**

Analytisch vermogen. Traditioneel is het aansturen van een basisteam vooral organiseren en regelen. Wat je nu moet doen, is veel meer een analyse maken van het gebied waar jij werkt. Daar kun je dan de informatie-organisatie voor gebruiken. Dat moet je als basisteamchef of als operationele leiding natuurlijk ook wel zelf doen. Ook als wijkagent, wijkagenten weten vaak perfect wat er in het gebied speelt maar de slag maken naar 'oké en wat betekent dit nou voor de hele organisatie'... met de informatie die wijkagenten hebben zou je eigenlijk de hele politieorganisatie moeten aansturen en dat is een lastige stap. Ik heb toen ik net begonnen was bij de politie veel wijkagenten geïnterviewd, zij moesten een gebiedsscan gaan maken en dan is het de bedoeling dat je op basis van informatie de hele organisatie gaat aansturen. Maar het op papier krijgen van wat er in zo'n wijk speelt, zodat het relevant is voor andere disciplines binnen de politie dat is heel erg lastig. Als ik zo'n man geen interviewen en ik schrijf het op dan komt het goed, maar zo'n wijkagent is daar simpelweg niet voor opgeleid. Die vinden dat heel erg lastig. Dus het is niet per se weerstand. Als mensen de rendementen ervan zien vinden ze het hartstikke mooi, dus is niet zozeer weerstand, het is een andere tak van sport.

## **Heeft u ook een bepaald idee over de toekomst van uw organisatie?**

Techniek gaat de boel waanzinnig veranderen, en het gaat heel snel. Ik zit hier nu drie- en een half jaar en ik heb zeker drie, vier keer mensen moeten vertellen 'wat jullie altijd deden doen we niet meer want dat heeft het systeem overgenomen. Dus ik denk dat de toekomst gaat zijn dat iedereen veel vaardiger wordt in het gebruiken van informatiesystemen, dat zie je ook in je privéleven, reisbureaus zijn ook niet meer nodig, dat kun je allemaal zelf. Ik denk dat dat met informatiewerk ook zo is. Eerst werden we benut als administratief kantoor, daarna werden we benut om die systeembevragingen te doen want dat was heel erg ingewikkeld toen. Er waren hier mensen die werkten met 40, 50, 60, systemen en elk systeem moest je op een andere manier bevragen. Dat vraagt een heleboel competenties om dat goed te doen. Dat is nu ook een zinloze vaardigheid geworden omdat er allemaal schillen omheen gebouwd worden à la Google die in no time ook binnen de tekst allerlei vragen kunnen beantwoorden. Dus de systemen bevragen is ook geen specifieke vaardigheid meer, dat kan iedereen. De allerbelangrijkste vaardigheid wordt dan: stel je de goeie vragen. Dat is ongelooflijk moeilijk, om de goeie vraag te stellen. Want als je een abstracte vraag stelt dan krijg je ongericht ongelooflijk veel antwoorden, dus je moet heel goed weten hoe de juiste vragen stelt en dat is een hele andere vaardigheid. Dus ik denk dat wij veel minder mensen nodig gaan hebben, maar wel heel vaardig in het stellen van de juiste vragen. Ik verwacht dat je daar straks ook misschien geen aparte organisatie meer voor nodig hebt, misschien een hele kleine dienst binnen de politie die andere mensen helpt om goed te zoeken, die zorgen dat de systemen goed opgebouwd zijn, maar ik denk dat binnen de opsporing en bij de blauwe mensen men zelf heel erg snel die systemen kan doorzoeken met de juiste vragen. En die zitten dichterbij de operatie, dus misschien is het ook makkelijker de juiste vragen te stellen.

## **INTERVIEW WITH AARD LETTINK, RMar, 17-05-2018.**

### **Kunt u beginnen met iets te vertellen over uw ervaringen met de invoering van informatiegestuurd werken?**

Medio 2005 zijn we begonnen te kijken hoe we informatie meer kunnen gebruiken in de operatie, om de bedrijfsvoering te verbeteren. Je zag dat lokale brigades in schaal groeiden, en dat er op een gegeven moment geen goed zicht meer was op de operationele praktijk. En vanuit die gedachte werd er, ook in het licht van de internationale ontwikkelingen rond intelligence led policing, gekeken hoe we dat konden toepassen om daarin een verbetering te bereiken. We hebben toen gekeken naar onze eigen ervaringen met intelligence, bijvoorbeeld bij een missie in Uruzgan, maar ook naar de praktijk bij de politie en hoe we die voorbeelden zouden kunnen gebruiken. Maar ergens is het zo dat het onderwerp zelf nog onderwerp van discussie, dus ergens heeft de leiding van de marechaussee wel het idee 'we moeten iets met die informatie doen' maar dan is de vraag wat is dat dan en op welke manier kunnen we dat doen. Dus je moet echt het hele bewustwordingsproces nog door om het op de agenda te krijgen en om daar uiteindelijk ook substantiële middelen voor vrijgemaakt te krijgen. Maar vanaf het begin moest er nog wel echt over nagedacht worden, want eigenlijk was het zo dat alle informatie en alle kennis die mensen hadden dat zit in het boekje. Je had vroeger bij de brigade een grootboek en de marechaussees die op pad waren hadden ook aantekenboekjes met allerlei gegevens die niet in het systeem kwamen en dat was natuurlijk ook wel het hele punt. En dan begint het met plannen schrijven en dan en dat is nog maar de harde kanten dus dat is het idee van hoe wil je het in je organisatie zetten en dan heb ik het nog niet helemaal over de cultuurverandering dus mensen moeten dat omarmen want dat merken we al snel je kan wel plannen maken voor een organisatie in maar als je dan kijkt naar de inhoud moeten mensen bereid zijn om de dingen die ze weten te delen en in de systemen te zetten. En het vertrouwen in die systemen moet soms ook groeien

### **Dat is inderdaad ook iets wat ik eerder al ergens gelezen heb, dat mensen gezegd hebben in het verleden van nou al die dingen kan ik zelf ook wel bedenken, dat helpt ons niet.**

Het is erg moeilijk om zoiets gelijk in één keer goed te hebben. Dat is wel iets wat mij is tegengevallen. Ik ben in één van mijn functies landelijke programmamanager informatie gestuurd optreden geweest, en dan loop je daar echt tegenaan. We wilden toen vanuit onze landelijke meldkamer een zogenaamde PTC maken, profile and targeting center, en dan merk je dat dat heel ingewikkeld is en dat er dat het heel lang duurt voordat je voordat je zoiets tussen de oren krijgt, maar ook gewoon daadwerkelijk gerealiseerd krijgt. Er zijn mensen die zeggen 'dat heb ik helemaal niet nodig bij mijn werk, ICT-hobbels maar ook daadwerkelijk het draagvlak hebben van de leiding, zodat het echt prioriteit krijgt en daar ook echt substantieel geld voor vrijgemaakt wordt

### **Want dat is eigenlijk een voorwaarde om om dat zeg maar naar de operatie succesvol te verkopen?**

Het besef was wel dat informatie belangrijk is, maar in hoeverre geef je dat dan ook echt substantieel status. Eigenlijk was iedereen er al vrij snel uit dat je hier niet tegen kan zijn, het verbetert je processen en ik denk ook dat je het verplicht bent naar belastingbetalers om te laten zien dat je zo efficiënt mogelijk en effectief mogelijk aan de slag bent. Wat wij uiteindelijk gedaan hebben is echt na heel veel praten met de werkvloer en ook uitleggen wat er gebeurt dan toch dingen gaan invoeren. En dan moet je toch gewoon wat lokale successen hebben en ook aantoonbaar kunnen maken van zij zijn goed met informatie bezig en dus pakken zij veel meer, en jullie blijven achter. Want het is toch een beetje eerst zien dan geloven. En dan komen er ook mensen die echt enthousiast worden, en van zulke 'champions' moet je het ook wel een beetje hebben.

### **Is het ook gelukt om zulke successen aan te tonen?**

Jazeker, er zijn hele succesvolle projecten gestart op luchthavens waarvan ze zeiden van ja als we dat vanuit onze reguliere job zouden doen, zonder echte focus op informatie dan was dat nooit gelukt. En je merkt ook gewoon in de omgang met ketenpartners spreek je toch dezelfde taal dus dus daarmee wordt ook de verbinding naar buiten versterkt, en als je het niet doet dan doe je op professioneel niveau ook gewoon niet mee.

### **Zijn er een aantal belangrijke mijlpalen te noemen in die ontwikkeling?**

Ik denk dat een belangrijke mijlpaal was, en dat klinkt dan toch wel bureaucratisch, maar dat we echt een plan hadden, een plan informatiehuishouding, en dat ook landelijk iedereen wist daar gaan we heel veel werk in steken. En dat er een besluit wordt genomen over de nieuwe inrichting van organisatie-onderdelen, dat vond ik wel een redelijke mijlpaal. Mijlpalen zijn natuurlijk ook de eerste landelijke producten die dan worden afgeleverd, dat begint dan met een product waarvan iedereen zegt van, nou ja, prima dat we een product hebben maar daar moet nog her en der wat aan verbeterd worden, maar er is wel een start gemaakt. Een andere mijlpaal dat we van zeg maar een informatiehuishouding over gingen naar een informatiehuis, daar werd dan ook de term 8 van IGO aan verbonden en dan dan zie je dat het niet alleen maar met informatie en systemen te maken heeft maar dan gaat het echt in de organisatie gevolgen krijgen, onze locaties gaan we aanpassen, we gaan de manier van denken en doen aanpassen. Het is niet mee regionaal maar landelijk, dat zijn echt wel belangrijke mijlpalen geweest. En het opzetten van een Targeting Center en het integreren van een aantal meldkamers ook.

**Uit wat ik wat ik lees over de invoering van IGO krijg ik de indruk dat er een soort ideaal is geweest van 'we gaan dit leidend maken in al onze besluitvorming' maar dat op een gegeven moment ook toch een klein beetje gas is teruggenomen omdat dat in eerste instantie te veel weerstand bij de operatie opriep.**

Ja, ik denk dat je dat goed hebt gelezen, kijk, je kan niet met een soort big bang over gaan, dat had ik het liefst wel gehad maar uiteindelijk zie je dat mensen toch een soort ingesleten patronen hebben en daar zitten ook goeie dingen in, je wilt ook niet het kind met het badwater weggooien. Op een gegeven moment speelde dat militaire ook wel een rol, van 'dit gaan we doen en zo moet het gebeuren'. Maar dat roept dan ook weerstand op want je wilt, dat was ook meer mijn methode, mensen echt verleiden, dat je zegt van nou op deze manier wordt je werk en aantrekkelijke en en en veel efficiënter en dan willen mensen ook echt wel. Maar dan krijg je met de introductie van een aantal systemen die nog niet volledig werken, dan vraag je wel mensen om voor één bepaalde gebeurtenis dingen in twee, misschien wel drie systemen in te voeren. Over het algemeen krijg je daar de handen niet snel voor op elkaar, daar zit natuurlijk niemand op te wachten. We hebben er jaren over gedaan om een goede briefing-tool naar binnen te slepen en dat is jammer, dat hoeft eigenlijk helemaal niet.

**Die weg is dus duidelijk ingeslagen maar het is eigenlijk nog steeds een beetje werk in uitvoering?**

Ja dat kun je wel zo zeggen.

**Is dat besef er ook, dat het nog niet af is?**

Ja dat merk ik wel, ook bij landelijke vergaderingen over strategie dan is dat ook echt nog een issue, om constant te werken aan de verbetering van informatiegestuurd optreden. Een mooi voorbeeld is de selectie aan de grens op Schiphol, maar ook op andere luchthavens. Je hebt daar de vreemdelingenwetgeving en je hebt ook nog de politiewetgeving en dat zijn natuurlijk heel verschillende dingen. Om daar het goede systeem voor te krijgen dat vergt maatwerk. We kunnen niet alle methodieken kopiëren, dat was makkelijk geweest.



### **Ja, want in hoeverre is daar ook naar anderen gekeken, bijvoorbeeld naar de naar de nationale politie of de voorgangers daarvan?**

Ja, daar zaten wij vol in het netwerk en dan hoor je ook van de nieuwe ontwikkelingen en dan ga je toch kijken van als men daar het wiel al uitgevonden heeft dan moeten we dat niet voor onszelf gaan doen. Maar uiteindelijk ontwikkel je toch ook veel zelf, want je kan niet alles vanaf de tekentafel bedenken. Er gebeuren ook allerlei dingen in de organisatie die je niet kunt voorspellen.

### **In hoeverre is de cultuur bij de marechaussee verschillend van die bij de politie?**

Ik denk dat als het gaat over het politionele denken dat er best wel overeenkomsten met de politie zijn. We hebben best wel kritische mensen op de werkvloer die zeggen van 'ik bepaal zelf wel hoe ik mijn vak kan uitvoeren, want ik moet ook beslissen of ik voldoende aanleiding zie bijvoorbeeld om iemand aan te houden'. Anderzijds merkte ik wel dat als wij dingen willen veranderen in de Marechaussee dat bij ons wel wat meer de militaire geest speelt van we doen het allemaal op dezelfde manier en dan gebeurt het ook allemaal op dezelfde manier. Bij de politie zie je dan toch, ik kan me nog goed herinneren dat we met meerdaagse conferenties met de politie zaten en dat we dan op een gegeven tot een bepaald systeem zijn gekomen waarbij je dan waarbij ook van tevoren gezegd hebt van als we dit met elkaar afspreken gaan we dat zo doen, dat er toch een aantal korpsen, dat waren met name de grotere politiekorpsen, zeggen van 'nou ja dat kan wel een mooi systeem zou een mooi plan zijn maar we gaan het eerst even bespreken met het korps en het kan best zo zijn dat we daar weer van afwijken'. Een kenmerkend verschil tussen politie en de Marechaussee is toch ook wel dat er in in de basisopleiding van de Marechaussee echt geleerd wordt dat je afhankelijk bent van de groep. Mijn persoonlijke ervaring is dat opleiding van de politie toch wat meer individueel gericht is. We worden ook in voor missies in oorlogsomstandigheden getraind, dat je afhankelijk bent van elkaar als groep en dat daar de kracht ook ligt. En dat zie je dan ook met intel wel, dat als een aantal gaan dan gaat de rest ook.

### **Is er een bepaalde verklaring voor dat het gelukt is om informatiegestuurd werken op zo'n grote schaal in te voeren?**

Nou je merkt wel op een gegeven moment dat er externe druk is, het idee als je dit niet doet in hoeverre ben je dan nog een professionele organisatie. Dit was toch wel iets eigenlijk waarvan we met elkaar wel zoiets hadden van nou hier moeten we echt wel iets mee doen. We zijn in de mate waarin dat dan echt land denk ik toch wel met met met horten en stoten gegaan. Ik merk ook echt wel dat er ook op een gegeven moment wel wat teleurstelling was van, 'nou levert dit nou wel zoveel op en dan kost wel heel veel', dus je merkt wel dat de ontwikkeling wat pieken en wat dalen heeft gekend en en dan moet je het inderdaad hebben van een paar mijlpalen en een paar successen en op een gegeven moment is er ook Europese regelgeving, bijvoorbeeld zo'n Targeting Center is gewoon een verplichting om dat te hebben, dus dat maakt eigenlijk wel iets makkelijker. Ook bij het systeem van dat je eens in het jaar een nationaal dreigingsbeeld maakt, dan wordt er toch wel wat van je gevraagd in het hele samenspel van veiligheidsorganisaties maar dat betekent dat je daar zelf ook weer volop aan mee wil doen.

## **INTERVIEW WITH ROEL DE WINTER, RMar, 29-05-2018.**

### **Waar ik vooral benieuwd naar ben met betrekking tot informatiegestuurd optreden is: hoe ziet de werkelijkheid er nu uit ten opzichte van het ideaal?**

Nou, op dit moment zitten we in een reorganisatie, we zijn nu één intel-organisatie aan het inrichten die we nu aan het vullen zijn. Daarbij hebben we de organisatie zo ingericht dat we ook volgens een intel-cyclus aan het werk zijn en de connectie met de operatie, handhaving, bewaken/beveiligen en opsporing heel sterk maken. In de praktijk zijn we het nu aan het opbouwen, dus operationele intel, om daadwerkelijk vanuit een briefing op pad gestuurd te worden met een concrete opdracht en met informatie terugkomen om de analyse weer aan te scherpen, dat is nu gaande. Dus zijn we nu optimaal informatiegestuurd aan het werken? Nog niet. Zoals we het nu aan het organiseren zijn geloof ik wel dat we over twee jaar heel veel verder zijn dan nu. De uitdaging is om een scherp beeld te hebben van wat er op dit moment gaande is en het krijgen van voorspellend vermogen. We missen nu nog wat tools, wat ook te maken heeft met IT, lange aanbestedingsprocedures, waar nog wel wat meer druk op kan komen. Ik denk dat op het moment dat we een data-analyse tool hebben en een goede tool om open source intel bij te kunnen houden, als je dat snel voor elkaar hebt kan je ook sneller je operatie aansturen.

### **Nu is er ook een IGO-cirkel waarin delen van de organisatie worden beschreven, waaronder intel. Hoe ziet u die rol?**

Onze missie is het ondersteunen van besluitvorming om uiteindelijk onze mensen optimaal in te kunnen zetten. Vraaggestuurd, maar ook vanuit onszelf, vanuit de data en de bronnen die we tot onze beschikking hebben, om aan kunnen geven bijvoorbeeld of migratiestromen vanuit het Midden-Oosten gaan toenemen, of vanuit Afrika. We hebben de organisatie nu zo gebouwd dat we een sectie hebben die de informatiestroom handelt, vraagbaak is voor de mensen van de operatie en informatie kunnen verdiepen met behulp van de systemen en dat terug kunnen geven. De informatiestroom vanuit het buitenland met de liaisons die we daar hebben zitten, liaisonofficieren die we opdrachten kunnen verstrekken maar waar we ook informatie van binnenkrijgen. Onze sectie analyse en onderzoek is eigenlijk in de puurste vorm bezig met de intel-cyclus, je initieert, stelt een vraag en dan wordt informatie verzameld, verwerkt en dat wordt weggezet. En dan hebben we operationele intel, dat zijn de mensen die tegen teamleiders en teams aanzitten om hen te voorzien van goede informatie, informatiesheet, briefingsheet en andere informatieproducten. En dan hebben we een bijzondere dienst, die werken in het verlengde van de AIVD en de MIVD in het kader van de wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten. En de veiligheidsonderzoeken. Dat is even in a nutshell hoe we het georganiseerd hebben en wat de logica is in relatie tot informatiegestuurd optreden. Want we worden wel eens gevraagd bij de intel-afdeling van 'hoe staat het met de ontwikkeling informatiegestuurd optreden?' En dan denk ik, wij gaan over de I van intel maar we hebben ook nog de G en de O en dat gaat over leiderschap, sturen van teams en uiteindelijk ook over prioritering, wat is belangrijk, waar zetten we de capaciteit op in. Het is de samenhang van het geheel.

### **En dat is nog niet helemaal af?**

Nou, er wordt heel snel gekeken van 'intel wat moeten we doen?' Wij duiden informatie en dat geven we aan degene die de beslissingen neemt. Wat je krijgt is dat er naar ons wordt gekeken van 'geef eens een handelingsperspectief'. Ik vind ook, along the way moeten we daartoe in staat zijn want onze analisten, dat zijn de mensen die met de data aan het stoeien zijn en die weten echt wel wat er aan het gebeuren is. Die zouden best een advies kunnen geven om operationele capaciteit in te zetten. Maar daarmee raak je wel een beetje af van intel in zijn zuiverste vorm, je beïnvloedt het besluit.

### **Is er een drive in de organisatie om het proces verder voort te zetten en te verbeteren?**

We zijn net begonnen, of nou ja, de organisatie die is vastgesteld wordt nog gevuld. Het was altijd een beetje voor de mensen die geen zin meer hadden in nachtdiensten en van ‘nou effe rustig achter een bureau zitten, lijstje maken en klaar’ en men ziet wel, en dat merk ik ook vanuit andere krijgsmacht delen, dat heel veel mensen bij intel willen werken omdat je vooraan de operaties en de opsporing staat. En bezig zijn met data en daar de juiste dingen mee doen is ook niet meer suf. Niemand krijgt meer energie van ‘we stappen in de bus en we gaan ons rondje rijden.’

### **Met het oog op de toekomst, zijn er valkuilen die vermeden moet worden?**

Ja kijk, verwachtingen vind ik goed, dat dat geeft de druk om de verwachtingen waar te maken. Maar ik vind het ook belangrijk dat de operationele mensen hun common sense blijven behouden. Onze mensen lopen rond in een bepaald gebied, die hebben de contacten met hun omgeving en zij moeten het plaatje aanvullen. Als er een afwachtende houding ontstaat van ‘intel moet ons vertellen wat wij straks moeten gaan doen’, dat vind ik een risico. Intel is een ondersteunend proces dus dat betekent dat leidinggevende en uitvoerende mensen daar ook een eigen invulling aan moeten geven.

## **INTERVIEW WITH A POLICE OFFICER, AMSTERDAM BUITENVELDERT, 06-06-2018.**

### **U bent werkzaam in de basispolitiezorg. Welke rol speelt informatiegestuurd werken daar?**

Ik denk dat het wel vrij belangrijk is. Waar het om gaat is dat je effectieve inzet kunt plegen op basis van een bepaald beeld of een bepaalde opdracht. Concreet krijgen we daar mee te maken aan het begin van de dienst bij de briefing. Maar ik denk ook wel dat die rol groter kan zijn, door beter aan te gaan sluiten op de basisteams en uitvoerenden meer betrekken in het proces.

### **Wat is de kwaliteit van de informatie in de briefing? Is die heel specifiek of blijft het vrij algemeen?**

Dat is heel erg afhankelijk van het specifieke geval. Soms is het vrij algemeen, maar het is toch ook altijd wel toegespitst op ons operatiegebied. En er hoort bijvoorbeeld ook een overzicht bij van 'hot shots', dat gaat dan over specifieke personen.

### **Hoe makkelijk is het om contact te leggen met de informatie-organisatie?**

Dat gaat allemaal vrij eenvoudig. Er is een informatiemedewerker op het bureau aanwezig, daar kun je naar toe lopen als je een specifieke vraag hebt en dan kan je gewoon vragen 'kun je dit uitzoeken?' En dan wordt dat opgepakt.

### **Bij het werken met informatie hoort ook het bijhouden van mutaties. Wordt dat gezien als een extra administratieve last?**

Nou nee, want het was altijd al de bedoeling dat je alles bijwerkt. Je wordt ook scherp gehouden door collega's, als iemand van de opsporing iets mist dan komen ze bij je terug van 'dit is niet volledig'. Ik ben ook tijdelijk actief als wijkagent, en dan ben je je erg bewust van het belang om je eigen informatie bij te houden. Over het algemeen is het de laatste tijd makkelijker geworden door het samenvoegen van digitale systemen. Je kunt tegenwoordig gewoon ter plekke beginnen met gegevens invoeren, en achter je pc verder gaan als je op het bureau bent. Tenminste, als het goed wekt, want daar wordt wel vaak over geklaagd, dat er technische storingen zijn.

### **Over het algemeen wordt informatiegestuurd werken dus wel geaccepteerd?**

Ja, ik denk dat je er in deze tijd niet meer omheen kunt. Niet alleen vanwege de digitale ontwikkelingen, maar ook omdat je gewoon graag op de meest effectieve manier je werk wilt doen. Uiteindelijk wil iedereen die hier werkt graag mensen helpen en boeven vangen, en dat laatste misschien nog net iets meer. Dus als we met behulp van informatie op de plek kunnen zijn waar dingen gebeuren, dan wordt iedereen daar blij van.

### **Als u verbeterpunten zou mogen aangeven, waar liggen die dan?**

Ik zou dan denken aan de snelheid waarmee informatie beschikbaar komt, zodat je heel snel gericht actie kunt ondernemen. Misschien zou er bijvoorbeeld iets kunnen gedaan worden om meldingen op de systemen in de auto's te updaten. Er is technisch een heleboel mogelijk, maar je wilt wel graag alles weten op het moment dat je het nodig hebt.