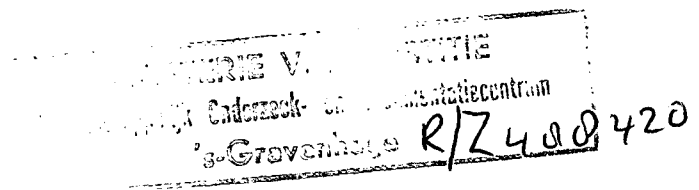


De lerende organisatie

Verslag van de evaluatie van een
opsporingsonderzoek
(exerpt)

Hans Nelen
John Oosterbroek
Ruud Kouwenberg
Roberto Aidala



december 1994



Wetenschappelijk Politie
Onderzoek- e
Documentatie WODC Justitie-1



Vraagstelling en verantwoording

Aanleiding tot het onderzoek

In het voorjaar van 1994 gaf de leiding van de divisie georganiseerde criminaliteit in de politieregio Twente te kennen behoefte te voelen aan de evaluatie van een opsporingsonderzoek op het gebied van de fraudebestrijding. Vanuit de overtuiging dat met behulp van een dergelijke evaluatie het leervermogen van de politie met betrekking tot de aanpak van grootschalige opsporingsonderzoeken kan worden vergroot, werd door tussenkomst van het Politiestudiecentrum (PSC) te Warnsveld contact gelegd met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Gezien het feit dat de vanuit de regio Twente afkomstige onderzoeksvraag nauw aansloot bij het voornemen van het WODC om, in samenwerking met het Internationaal Politie Instituut Twente (IPIT) en de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI), een 'losbladig handboek georganiseerde misdaadzaken' te ontwikkelen, verklaarde het eerstgenoemde instituut zich bereid de verantwoordelijkheid voor de evaluatie op zich te nemen. Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de deskundigheid van J.J. Oosterbroek, die als organisatie-adviseur verbonden is aan het PSC.

Doel van het onderzoek en vraagstelling

De ratio achter de ontwikkeling van een 'losbladig handboek georganiseerde misdaadzaken' is dat de bij de opsporing en vervolging van georganiseerde misdaadzaken betrokken instanties onvoldoende gebruik maken van de kennis die in het verleden reeds is opgedaan. Ervaringskennis wordt niet gebundeld, waardoor in menig opsporingsonderzoek het wiel vaak opnieuw wordt uitgevonden. De terugkoppeling van gegevens door middel van het handboek heeft betrekking op twee onderdelen, te weten de 'verschijnselenkant' - ofwel hoe gaan misdaadondernemers te werk? - en de 'aanpak- c.q. afhandelingskant'.

In het onderhavige project is, rekening houdend met de wensen van de opdrachtgever, de 'aanpakzijde' geaccentueerd. Niettegenstaande dit uitgangspunt is ook informatie ingewonnen over de aard en werkwijze van de misdaadonderneming(en) in kwestie; dit vanuit de optiek dat het project ook als 'pilot' moest worden beschouwd voor de ontwikkeling van genoemd losbladig handboek.

De kernbegrippen in het onderzoek zijn doelmatigheid en doeltreffendheid. Centraal staat de vraag of bij de aanvang van het onderzoek specifieke doelen zijn gesteld en zo ja, of die ook zijn bereikt en of daartoe de meest geëigende middelen zijn gebruikt. Aangezien de strafrechtelijke resultaten van de politie en justitiële inspanningen nog onbekend zijn, is beantwoording van deze vraag goeddeels afhankelijk van de percepties van de direct betrokkenen op de wijze waarop het onderzoeksproces zich voltrokken heeft.

Methode van onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is gekozen voor een kwalitatieve vorm van dataverzameling. Om een beter inzicht te verkrijgen in de essentiële keuzemomenten in het onderzoeksproces zijn aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst interviews afgenomen met 30 'sleutelfiguren'. Daartoe behoorden leden van het multi-disciplinaire opsporingsteam, opsporingsambtenaren die aan het team ondersteuning hadden verleend, medewerkers van de belastingdienst en de bedrijfsvereniging, de bij het onderzoek betrokken leden van het OM, de rechter-commissaris (RC) en een aantal leidinggevenden van de divisie georganiseerde criminaliteit in de regio Twente. De vraagstelling was uiteraard toegespitst op de specifieke rol die de betrokkenen in het onderzoek hadden gespeeld.

In aanvulling op de interviews zijn de relevante documenten bestudeerd die in het kader van het onderzoek verzameld, dan wel geconcipeerd zijn. Omdat het opsporingsonderzoek bij het opmaken van dit rapport nog niet was afgerond, is een aantal essentiële stukken (helaas) buiten bereik van het onderzoeksteam gebleven.

Leermomenten

De leiding van de divisie georganiseerde criminaliteit in de regio Twente heeft met het evalueren van het opsporingsonderzoek beoogd het leervermogen van de politie inzake de aanpak van misdaadondernemingen te vergroten. Deze doelstelling vraagt niet alleen om zorgvuldigheid ten aanzien van de rapportage, maar ook ten aanzien van de wijze waarop met de uitkomsten van het evaluatieonderzoek wordt omgesprongen. Gezien het feit dat het in een evaluatie als de onderhavige onvermijdelijk is dat de zaken die niet goed gegaan gegaan zijn worden benadrukt, dient gewaakt te worden voor contra-productieve leerprocessen, in de zin dat individuen zich voor hun kwetsbare opstelling zien afgestraft of niet verder komen dan de hen onwelgevallige conclusies aan te vechten.

1) In een lerende organisatie is iedereen op reis; men kiest een richting, gaat op pad en onderweg worden allerlei ontdekkingen gedaan. Dat zich hierbij ook verschillende hindernissen aandienen, laat zich raden. Het is de kunst om die barrières onderweg met elkaar te nemen. Wellicht is het grootste leermoment uit het onderhavige onderzoek dat men niet kan volstaan met het maken van de formele afspraak om van het verleden te leren, maar dat men zich bewust moet worden van het feit dat men moet leren om te leren.

2) Een evenwicht dient gevonden te worden tussen de situatie waarin een variëteit aan opvattingen over de te volgen strategie bestaat en een consensus-cultuur. Verschillen van inzicht vragen om nadere uitleg, om nader stilstaan bij achterliggende gedachten en motieven en uitwisseling daarvan. Dit is meer een creatief proces, waarin van elkaar geleerd wordt, waardoor kennis en inzicht wordt vergroot; de dialoog (openlijk met elkaar van gedachten wisselen) is hierbij het voertuig. De uitkomst wordt uiteindelijk gemeenschappelijk gedragen en is van hogere kwaliteit.

3) Het achterhalen van achterliggende gedachten en motieven betekent inzicht verschaffen in de denkwereld van mensen en groepen. In de dagelijkse communicatie tussen mensen is deze denkwereld vaak niet zichtbaar of slechts ten dele. Ieder individu en iedere groep creëert een eigen systeem. Het zichtbaar maken van de aannames of veronderstellingen als bewust proces zal de kwaliteit van de communicatie tussen systemen (individuen), de kwaliteit van het systeem en het teamleren verhogen.

In een team is het opstellen van hypothesen en het vervolgens toetsen van deze hypothesen aan de hand van feiten als een bewust proces een wenselijke benadering. Teneinde te voorkomen dat de teamleden zo sterk in de te onderzoeken materie opgaan, dat zij geen oog meer hebben voor mogelijkheden om hypothesen te falsificeren, is het van belang dat de (meerhoofdige) teamleiding enige distantie tot het onderzoek bewaart en de opsporingsambtenaren met enige regelmaat confronteert met mogelijke selectieve percepties. Bij de leiding van de divisie georganiseerde criminaliteit en het OM berust de taak om de operationele teamleiders te behoeden voor mogelijke selffulfilling prophecies. Systeem-denken kan zoveel mogelijk worden voorkomen door impulsen of benaderingen van buiten het systeem toe te laten en te koesteren.

4) Een belangrijk deel van de kritiek die in een onderzoek geuit wordt, gaat in de richting van de leiding. Dat is meestal slechts ten dele terecht. Een deel van de onvrede komt bij de leiding zonder dat daarvoor een legitieme reden is. Het zijn vaak omstandigheden die geheel buiten de invloedssfeer van de leiding liggen, die een en ander veroorzaken. Kritiek kan ook overgaan in een gebrek aan loyaliteit jegens de leiding.

Van belang is zodanige condities te creëren dat dit proces erkend en onderscheiden wordt. Dat vraagt wederom om de juiste distantie van de leiding.

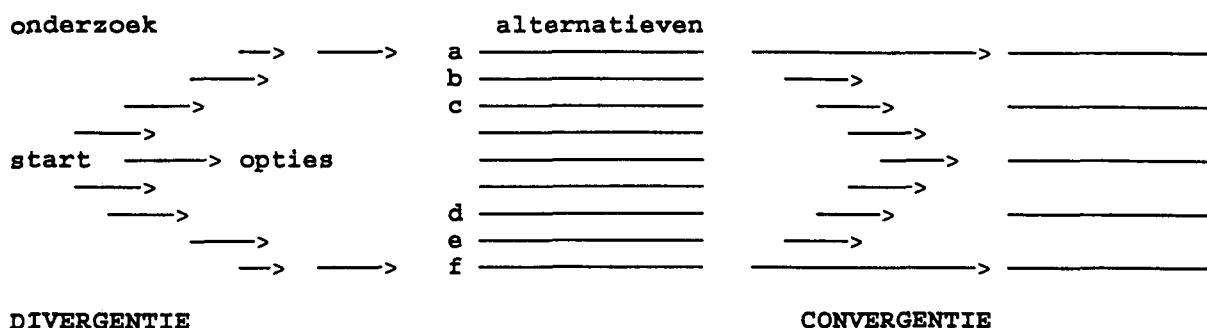
5) Alvorens met een onderzoek te starten, verdient het aanbeveling de markt te 'scannen', op basis daarvan prioriteiten te stellen en vervolgens te overwegen of een bepaalde organisatie nader dient te worden onderzocht. In termen van de fenomeenaanpak (Kortekaas, 1994): eerst dient een sectordoorlichting plaats te vinden, pas dan kan over een mogelijke organisatiedoorlichting worden nagedacht. Overigens zal men zich bij het 'scannen' van de omgeving niet alleen van politiegegevens moeten bedienen, maar tevens een beroep moeten doen op externe bronnen. De banden met instanties die specifiek inzicht hebben in de gang van zaken binnen bepaalde branches - men denke in dit verband o.m. aan een bedrijfsvereniging of produktschap - zullen moeten worden aangehaald.

6) Opsporingsonderzoeken naar omvangrijke fraudezaken vereisen gerichte sturing van de zijde van de teamleiding en - in het bijzonder - van het OM. Om te voorkomen dat de onderzoeken te veel uitdijen en daardoor onoverzichtelijk worden, zal tijdig de gewenste richting helder moeten worden aangegeven en zullen tentakels van het fraudemonster moeten worden geknipt. Bovendien is het, in de wetenschap dat ter terechtzitting alle beschikbare juridische verweermiddelen uitputtend zullen worden gebruikt, van groot belang dat wordt aangestuurd op het samenstellen van een compact en overzichtelijk dossier, waarin de zittende magistratuur moeiteloos haar weg weet te vinden.

Van de teamleiding en de OvJ wordt als regisseurs meer verwacht dan dat zij frequent hun opwachting maken bij het team en zich betrokken tonen bij de voortgang van het onderzoek. Zij zullen zich op keuzemomenten boven de partijen moeten kunnen verheffen en expliciet aangeven welke koers gevaren moet worden.

7) Speciale aandacht dient uit te gaan naar de vraag wat de betekenis van sturing moet zijn? Sturing op inhoud, op het proces, op mensen, op samenwerking, op details of hoofdlijnen? Van te voren zal duidelijk gemaakt moeten worden welke rollen zijn weggelegd voor de verschillende partijen in het onderzoek, te weten de operationele teamleider, de leiding van de divisie en de OvJ. Tevens zullen de sterke en zwakke kanten van het leiderschap van de betrokkenen moeten worden onderkend, alsmede zullen bewust sturingsmodellen (projectaanpak, beleid en beheer, planning en control) moeten worden gehanteerd.

8) In een rechercheonderzoek is het proces van informatie-inwinning en vervolgens de eliminatie van informatie van eminent belang. Na een fase van divergentie volgt convergentie.



Van divergeren naar convergeren is een moeilijk en veelal ook pijnlijk proces. Men moet immers afscheid nemen van inzichten en veronderstellingen en aangeven wat de grond van eliminatie is. In het laatste schuilt de kwaliteit van besluitvorming. Het uitsluiten van wegen impliceert dat goed wordt onderzocht wat de argumenten voor uitsluiting zijn.

9) Teneinde de richting van het onderzoek beter te kunnen bepalen, is tijdige betrokkenheid van financiële deskundigen een conditio sine qua non. Van belang is dat de financiële deskundigen niet alleen worden ingehuurd om ondersteuning aan een politieonderzoek te verlenen, maar dat zij ook hun stempel kunnen drukken op het bepalen van de strategie. Daartoe dient wel een spreekbuis in de persoon van een financieel coördinator te worden gecreeërd teneinde te voorkomen dat teveel mensen zich met de tactiek gaan bemoeien.

10) In het onderzoek is getracht andere dan de traditionele opsporingsstrategieën toe te passen. Het feit dat niet helder gemaakt kon worden wat de nieuwe strategie inhield, heeft de visie op de aanpak van de zaak vertroebeld en druk gezet op de onderlinge verhouding en samenwerking.

In de toekomst is het wenselijk dergelijke nieuwe benaderingswijzen voor en tijdens het onderzoek meer bewust te kiezen en te hanteren en vervolgens te bezien op de mogelijke consequenties van toepassing er van.

11) In de opsporingspraktijk is financieel rechercheren en het ontnemen van criminele winsten nog te zeer een exclusieve aangelegenheid van het BFO en de BOD'en. Het verdient aanbeveling het draagvlak voor de koerswijziging in de richting van een buitgerichte aanpak binnen het reguliere korps te verbreden. Tevens dient meer duidelijkheid geschapen te worden omtrent de positie van het BFO.

12) Het gebrek aan fraudekennis- en ervaring in het team werpt de vraag op in hoeverre als gevolg van de nadruk op de generale taakstelling binnen de politie nieuwe stijl specialistische kennis in het korps verloren

is gegaan. Zonder op deze plaats een definitief antwoord op deze vraag te kunnen en willen geven, dient te worden benadrukt dat ten aanzien van grote fraudezaken de inzet van ervaren en gekwalificeerd personeel niet kan worden gemist. Daarnaast dient ervaringskennis op het gebied van fraude en andere vormen van georganiseerde criminaliteit systematisch te worden vastgelegd.

13) Hoewel de maximale duur van het onderzoek op voorhand vaak moeilijk exact te bepalen is, verdient het aanbeveling om tijdens de oprichtingsvergadering van het team op het gebied van de tijd zo hard mogelijke afspraken te maken. Vervolgens dienen de procesbewakers de afgesproken tijdlijn in de gaten te houden en zonodig de teamleiding aan te spreken op overschrijding daarvan.

14) Elke opsporingshandeling zal op zijn meerwaarde moeten worden getoetst; in het bijzonder geldt dit voor het gebruik van bijzondere dwangmiddelen als de huiszoeking, de telefoontap en het indienen van internationale rechtshulpverzoeken.

Voorkomen dient te worden dat het beginsel van proportionaliteit geweld wordt aangedaan; dit niet alleen in rechtstermen maar ook in termen van hanteerbaarheid. Daarbij gaan de gedachten vooral uit naar het gebruik van de telefoontap. Zeker met het oog op het arbeidsintensieve proces van het uitluisteren van de banden en het verwerken van de tapgegevens en het feit dat menige verdachte rekening houdt met de mogelijkheid te worden afgeluisterd, is enige terughoudendheid ten aanzien van het gebruik van dit dwangmiddel geboden.

Ten aanzien van de huiszoeking kan nog worden opgemerkt dat het aanbeveling verdient zo gericht mogelijk te zoeken en (ter waarheidsvinding) niet meer dan strikt noodzakelijk in beslag te nemen. De extra tijd die gemoeid is met het zoeken wordt dubbel en dwars terugverdiend doordat het verwerken van de gegevens minder tijd in beslag neemt.

Het aanleggen van criteria bij het toepassen van technische acties en huiszoeking biedt wellicht een mogelijkheid om de omvang van de uitkomsten van dergelijke middelen te beperken en de hanteerbaarheid te vergroten.

Tot slot

De verantwoordelijkheid voor het leren ligt uiteindelijk bij een ieder. Het is de leiding die de condities schept om te leren. De eerste stappen daarvoor zijn gezet middels dit onderzoek.

Toepasselijk is nog de volgende uitspraak van Peter Senge:

"De machteloosheid bij het aanschouwen van implementatie en transferproblematiek brengt ons opnieuw bij de leerprocessen die zich voltrekken in het dagelijkse werk, tussen medewerkers, tussen chefs, tussen managers en chefs.

Als we er van uitgaan dat de dagelijkse werksituatie vol zit met - en misschien wel opgebouwd is uit - constructieve en destructieve werkprocessen, dan moeten we ook erkennen dat deze leerprocessen tijdens het werk een veel krachtiger uitwerking hebben dan de geplande, formele leerprocessen die we proberen te laten ontstaan tijdens zorgvuldig ontworpen cursussen, trainingen en conferenties.

De mogelijkheid dat implementatie- en toepassingsproblemen wel eens voor een groot deel kunnen worden veroorzaakt door contra-productieve leerprocessen in de werksituatie, moet ons ontvankelijk maken voor het concept van de lerende organisatie.

Na het uitputten van externe interventiemogelijkheden zullen we de gewenste veranderingen direct op de werkplek zelf moeten bewerkstelligen. Dat betekent dat we ons bezig moeten houden met de leerprocessen die zich daar voltrekken. Dit betekent opheffing tussen de traditionele scheiding van leren en werken. Groepen medewerkers worden zich bewust van de permanent optredende leerprocessen en van het feit dat zij deze leerprocessen kunnen gebruiken om nieuwe zin te geven aan het werk en om hulpmiddelen te ontwikkelen om daar de gewenste veranderingen te laten plaatsvinden. Het praten en denken over de lerende organisatie stelt medewerkers in staat veranderingen en aanpassingen te zien als onvermijdelijk en noodzakelijk."