

Modellen voor evaluatie van opsporingsonderzoek

Dr. J.M. Nelen¹

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is in het veld van opsporing en vervolging de overtuiging gegroeid dat evaluaties van opsporingsonderzoeken ertoe bij kunnen dragen dat het leervermogen met betrekking tot rechercheactiviteiten wordt vergroot. De ratio hierachter is dat de bij de opsporing en vervolging van misdaadzaken betrokken instanties onvoldoende gebruik maken van kennis die in het verleden is opgedaan. Ervaringskennis wordt niet gebundeld, waardoor in menig opsporingsonderzoek het wiel opnieuw wordt uitgevonden.

De toegenomen belangstelling voor evaluatieonderzoek vloeit voort uit de aandacht die momenteel in opsporings- en vervolgingsland uitgaat naar kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering. In dit streven past een meer gestructureerde wijze van opslag van informatie en kennis die in recherche-onderzoeken worden gegenereerd. Met deze kennis zou, zo is de heersende gedachte, de effectiviteit en efficiency van recherche-inspanningen aanzienlijk kunnen worden verhoogd.

De bereidheid om kritisch naar eigen werk te kijken mag dan zijn gegroeid, tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het enthousiasme waarmee de opsporing tot zelfevaluatie wordt aangezet dreigt te worden ondergraven door een wildgroei aan modellen en instrumenten. Inmiddels zijn dusdanig veel evaluatie-instrumenten in omloop, dat de praktijk door de bomen het bos niet meer ziet.

In dit hoofdstuk wordt allereerst een aantal typen van evaluatie onderscheiden. Vervolgens worden vier modellen onder de loep genomen, die in het bijzonder bij zogenaamde operatie-analyses worden gebruikt. Achtereenvolgens wordt het vizier gericht op de *Management Oversight and Risk Tree* (MORT), het model *Leren door middel van het Evalueren van Grootschalige Opsporingsonderzoeken* (L.E.G.O.) - het *Kwaliteitsinstrument voor zware en georganiseerde criminaliteit* van Andersson, Elffers en Felix (AEF) - hierna te noemen het kwaliteitsinstrument Zwacri - en het in het regiokorps Haaglanden ontwikkelde model *Zelfevaluatie Recherche Onderzoek* (ZERO).

Met de beschrijving van deze vier modellen wordt geenszins volledigheid gepretendeerd. In diverse politieregio's zijn/worden eigen instrumenten ontwikkeld, die vaak een mengvorm zijn van de hierboven genoemde typen. Door de achtergrond, inhoud en (gepercipieerde) bruikbaarheid van de vier modellen te schetsen, wordt derhalve geen compleet overzicht geboden, maar wordt een 'vergelijkend warenonderzoek' gedaan naar de vier bekendste evaluatie-instrumenten. Daarbij gaat het niet zozeer om het aanbrenge van een rangorde in termen van goed-beter-best, maar veeleer om het in kaart brengen van de overeenkomsten en verschillen en de gesignaleerde sterke en zwakke punten van de verschillende instrumenten. Waar mogelijk zal de beschrijving worden gelardeerd met praktijkvoorbeelden.

¹ Hans Nelen is criminoloog en jurist. Hij is werkzaam als (waarnemend) sectorhoofd bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) en als universitair hoofddocent bij de afdeling strafrecht en criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

2. Soorten van evaluatie

In de hedendaagse evaluatiepraktijk zijn diverse evaluatievormen te onderscheiden. Er kan een differentiatie worden aangebracht naar respectievelijk:

- het doel van de evaluatie
- het tijdstip waarop geëvalueerd wordt
- de wijze waarop - en, daaraan gerelateerd, de personen door wie - de evaluatie wordt uitgevoerd

2.1 *Het doel van de evaluatie*

Het eerder genoemde uitgangspunt dat de kennis die in opsporingsonderzoeken wordt opgedaan beter moet beklijven doet opgeld voor zowel de *inhoud* als de *vorm* van het rechercheproces. Onder inhoud versta ik in dit verband de kennis die wordt verzameld over een bepaalde criminaliteitsvorm of dadergroep c.q. netwerk. De ontwikkeling van criminele kaarten en criminaliteitsbeelden is daar een voorbeeld van. Zo ook de informatie die door opsporingsinstanties bijeengebracht wordt ten behoeve van de monitor georganiseerde criminaliteit (Kleemans e.a., 1998) en de Europese inventarisatie die op het terrein van de georganiseerde criminaliteit plaatsvindt.

Met de vorm wordt bedoeld op de wijze waarop het rechercheproces is ingericht en wordt gestuurd. Evaluatiemodellen die hierop gericht zijn, besteden ruimschoots aandacht aan elementen als de besluitvorming, de interne en externe communicatieprocessen, de regie over het onderzoeksproces, de taakverdeling binnen het team en de samenwerking (ook met derden), het effectief en efficiënt gebruik van de onderzoeksmethoden, de integriteit van het onderzoek, de dossieropbouw, enzovoort.

Vrijwel alle in omloop zijnde evaluatie-instrumenten hebben betrekking op de vorm waarin het rechercheproces gegoten wordt en op de output van het opsporingsonderzoek, in termen van het aantal verdachten dat vervolgd wordt, de omvang van het aangetroffen wederrechtelijk verkregen voordeel et cetera. In de onderhavige bijdrage wordt vooral aandacht besteed aan evaluatiemodellen die beogen de kwaliteit van het recherchewerk naar een hoger niveau te tillen. Instrumenten derhalve die ontwikkeld zijn ten behoeve van operatie-analyses.

Een opmerkelijk gegeven is verder dat alle bestudeerde instrumenten uitsluitend het opsporingsonderzoek onder de loep nemen. De evaluatie strekt zich met andere woorden niet uit tot de vervolging en berechting van de verdachten. De concrete strafrechtelijke resultaten van recherche-inspanningen, zoals de aard en zwaarte van de (onherroepelijke) gerechtelijke uitspraak in zowel de strafzaak als de ontnemingszaak, blijven derhalve buiten beeld, hetgeen op het eerste gezicht als een tekortkoming kan worden beschouwd. Wat heeft het immers voor zin om kritisch naar eigen werk te kijken wanneer de geleverde inspanningen niet worden afgezet tegen de geboekte resultaten in strafrechtelijke zin?

Bezien we het doel van evaluatie vanuit een minder eng, instrumentalistisch perspectief dan blijken er wel degelijk goede argumenten te zijn om de evaluatie van het rechercheproces en die van de gerechtelijke afdoening van elkaar te scheiden. Twee overwegingen spelen hierbij een belangrijke rol:

1. De notie dat de gerechtelijke afdoening afhankelijk is van een aantal specifieke factoren. Strafrechtelijke veroordelingen en de strafmaat zijn lang niet altijd maatgevend voor het bepalen van de kwaliteit van het opsporingsonderzoek. Een vanuit het oogpunt van het rechercheproces bevredigend verlopen onderzoek kan bijvoorbeeld in strafrechtelijke zin

niet tot de gewenste resultaten leiden; andersom kan een onderzoek, dat procesmatig sterk voor verbetering vatbaar is, resulteren in veroordelingen en hoge straffen.

2. De factor tijd: voor goed inzicht in het verloop van het proces is het van belang niet al te lang te wachten met dit deel van de evaluatie. Het meest geschikte moment om met de evaluatie een aanvang te maken is reeds tijdens het opsporingsonderzoek in de vorm van tussenevaluaties. De eindevaluatie vindt idealiter plaats op het moment dat het proces-verbaal wordt gesloten en het team op het punt van ontbinding staat. Nadien wordt het namelijk aanzienlijk moeilijker de sleutelfiguren bij de evaluatie te betrekken. Belangrijker nog dan deze praktische reden is de overweging dat naarmate er meer tijd verstrijkt, er een sterker beroep moet worden gedaan op het geheugen van de betrokkenen, hetgeen de betrouwbaarheid van de resultaten niet verhoogt. Evaluatie van de gerechtelijke afdoening kan pas plaats vinden nadat een gerechtelijke uitspraak onherroepelijk is geworden. De praktijk wijst uit dat dit in de praktijk van grote strafzaken een kwestie van jaren kan zijn - nog even afgezien van de ontnemingszaken die soms nog langer in beslag nemen.

2.2 Het tijdstip van de evaluatie

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen ex ante- en ex post-evaluaties. Met het eerste wordt bedoeld op onderzoek dat gericht is op het in kaart brengen van de mogelijke gevolgen van voorgenomen rechercheactiviteiten. Denkbaar is dat een dergelijke evaluatie wordt uitgevoerd bij de projectvoorbereiding of in het kader van een verkennend onderzoek. De meeste evaluaties in het kader van researchewerk hebben het karakter van ex post-onderzoek, waarin een reflectie plaatsvindt op reeds beëindigde opsporingsinspanningen. Naast de ex-post evaluatie raakt meer en meer ook de tussenevaluatie in zwang. De overtuiging groeit dat deze ertoe bijdragen dat de kennis en het inzicht in het verloop van het onderzoeksproces wordt vergroot en dat leidinggevend met behulp van een tussenevaluatie beter in staat worden gesteld op cruciale beslismomenten de juiste keuzen te maken. Tevens kunnen met behulp van tussenevaluaties de uitgangspunten en doelstellingen van waaruit het onderzoek vertrokken is, tegen het licht worden gehouden, en zo nodig, worden bijgesteld. Het belang dat aan de tussenevaluatie wordt toegekend, blijkt ook uit het feit dat in de stukken die inmiddels vanuit het project Aanpak Bedrijfsvoering Recherche en Informatiehuishouding en Opleidingen (ABRIO) zijn verspreid de tussenevaluatie als een integraal onderdeel van het sturingsproces wordt beschouwd.

De tussenevaluatie en ex post evaluatie worden in de literatuur soms als onverenigbare entiteiten tegenover elkaar gezet, terwijl het goed denkbaar en zelfs te prefereren is om zowel tijdens als na afloop van het proces meet- en beoordelingsmomenten in te bouwen. Op deze wijze vervult de evaluatie zowel strategische, tactische als operationele doeleinden. Met andere woorden, niet alleen kan door het team en de teamleiding lering worden getrokken uit het verloop van het onderzoek, maar ook kunnen bouwstenen worden aangereikt aan het researchemanagement en de leiding van het OM, aan de hand waarvan in de toekomst verantwoorde keuzen (in de sfeer van prioriteitsstelling, inzet mensen en middelen et cetera) kunnen worden gemaakt.

2.3 De evaluatievorm

Een eerste onderscheid dat in dit verband gemaakt kan worden is dat tussen de teamevaluaties en externe evaluaties. Tot voor kort konden vrijwel alle evaluatie-activiteiten tot de eerste categorie worden gerekend. Kort gezegd komt een teamevaluatie er op neer dat na afloop van een opsporingsonderzoek een dagdeel gewijd wordt aan een gedachtewisseling in eigen kring,

al dan niet onder het genot van bier en bitterballen - vandaar ook de bijnaam “bitterballen-sessies”. In voorkomende gevallen zet de teamleider/projectleider de hoofdlijnen van de evaluatie op papier.

Op de omvang en kwaliteit van deze evaluatievorm is weinig zicht, omdat het veelal om vertrouwelijke rapportages gaat die voor buitenstaanders niet of beperkt toegankelijk zijn. Toch is het niet al te gewaagd om te veronderstellen dat de meeste teamevaluaties als gevolg van een gebrek aan tijd en distantie verzanden in een opsomming van successen, dan wel problemen. De vertaalslag naar achterliggende oorzaken blijft meestal achterwege. Het sociale karakter van het evenement en de aanwezigheid van alle teamleden en/of de rechercheleiding nodigen daar ook niet direct toe uit. Geerdink (1996) heeft er op gewezen dat de zoektocht naar leerpunten in teamverband moeilijk gestalte krijgt. Hij pleit voor stelselmatige evaluatie van recherche-onderzoek door een wetenschappelijk geschoolde onderzoeker, al dan niet in samenwerking met de leider van het onderzoek.

Het uitgangspunt dat de coördinatie en begeleiding van de evaluatie buiten de kring van het team moet worden gelegd, brengt ons bij het hierboven geïntroduceerde begrip *externe evaluatie*. Deze categorie kan verder worden uitgesplitst in respectievelijk evaluaties die door derden worden uitgevoerd die werkzaam zijn in hetzelfde (regio-)korps en evaluaties die worden verricht door derden die emplooi hebben buiten het korps. Een tweede onderscheid betreft de vraag of de uitvoerders al dan niet een wetenschappelijke achtergrond hebben. Wat het laatste element betreft moet worden vastgesteld dat gedurende de afgelopen jaren het WODC, de divisie CRI en enkele forensic services van grote accountantskantoren zich nadrukkelijk op dit terrein hebben gemanifesteerd.

Ook binnen de opsporingsinstanties zelf wordt wetenschappelijke kennis meer en meer verankerd. Het aantal sociaal wetenschappers dat werkzaam is bij de politie neemt dan ook gestaag toe. Twee politieregio's, te weten Utrecht en Rotterdam Rijnmond, beschikken sedert een paar jaar zelfs over eigen evaluatiebureaus. Beide bureaus bestaan uit drie medewerkers. In de regio Utrecht is recentelijk het onderzoek in een moordzaak door medewerkers van het evaluatiebureau op de voet gevolgd en beschreven. Het bureau in Rotterdam-Rijnmond heeft verreweg de meeste ervaring opgedaan. Over het jaar 1999 heeft dit bureau elf grote recherche-onderzoeken van de Regionale Recherche Dienst geëvalueerd.

Niet alleen in Rotterdam-Rijnmond en Utrecht, maar ook elders in opsporingsland is de afgelopen jaren de vraag opgekomen welk evaluatiemodel moet worden gebruikt voor een kritische blik op het rechercheproces. De verwarring dienaangaande is toegenomen sedert het College van procureurs-generaal de kernteams de verplichting heeft opgelegd om zelfevaluaties te verrichten met behulp van L.E.G.O. en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties juist het gebruik van het kwaliteitsinstrument Zwacri tracht te bevorderen. Afstemming op dit terrein ontbreekt vooralsnog, hetgeen niet bepaald bevorderlijk is voor de bereidheid om kritisch naar eigen werk te kijken.

Alvorens de vier eerder genoemde evaluatiemodellen aan een kritische beschouwing te onderwerpen, zij nog vermeld dat vrijwel alle operatie-analyses gebaseerd zijn op zowel schriftelijke bronnen - zoals plannen van aanpak, journaals, notulen van overlegsituaties en PV's - als op inzichten die door de betrokkenen naar voren zijn gebracht. Het laatste geschiedt hetzij door het invullen van vragenlijsten, hetzij in de vorm van interviews. De evaluaties die tot dusverre zijn verricht laten ten aanzien van de interviews zien dat het geen uitgemaakte zaak is om deze in groepsverband of op individueel niveau te doen plaatsvinden. De voor- en nadelen van beide varianten zijn evident: groepsinterviews nemen relatief weinig tijd in beslag, maar brengen met zich dat niet alle deelnemers in evenredige mate aan het gesprek deelnemen. Sommige betrokkenen durven of willen in gezelschap van anderen niet het achterste van hun tong laten zien, wat blinde vlekken kan veroorzaken bij het inzichtelijk maken van het groepsproces in het opsporingsteam. Face-to-face interviews zijn

wat dat betreft geschikter, maar impliceren arbeidsintensieve en tijdrovende bezigheden als het concipiëren van op maat gesneden vragenlijsten en het plannen, voeren en uitwerken van vele gesprekken.

3. Vier evaluatiemodellen nader bekeken

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan het instrument MORT, het L.E.G.O.-model, het Kwaliteitsinstrument Zwacri en het ZERO-model. Bij de beschrijving van de diverse evaluatiemodellen is dankbaar gebruik gemaakt van een conceptversie van een intern rapport van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Dit rapport, in mei 2000 geconcipeerd door M. Kolder onder auspiciën van het Bureau Recherche Informatie, heeft tot doel de rechercheleiding te voorzien van advies voor de implementatie van een evaluatiemodel.²

3.1 MORT

De Management Oversight and Risk Tree (MORT) is afkomstig uit de raket- en vliegtuigindustrie. Het instrument wordt gebruikt door de Nederlandse Spoorwegen bij de evaluatie van calamiteiten en is in 1986 ook toegepast bij het onderzoek naar de ramp in het Heizelstadion te Brussel. Minnebo en Verhoeff (1987) hebben aan de hand van deze methodiek een evaluatietechniek ontwikkeld voor rechercheonderzoeken.

3.1.1 De plaats en functie van MORT

Het doel van de MORT-(schema)techniek is om (politie)optreden op logische en gestructureerde wijze te analyseren. De premisse wordt gehanteerd dat de oorzaken en gevolgen van incidenten niet alleen moeten worden gezocht in de uitvoering van het onderzoek, maar ook in de afweging van de risico's die al dan niet terecht genomen zijn³, de kwaliteit van het onderzoeksmanagement en de externe druk die op het onderzoek heeft gerust. De keuzes die met andere woorden in opsporingsonderzoeken worden gemaakt, worden beïnvloed door tal van factoren waarop opsporingsambtenaren geen grip hebben, zoals de wijze van aansturing door het OM, de kwaliteit van het researchmanagement, de beschikbaarheid van mensen en middelen, media-aandacht et cetera.

De MORT-techniek identificeert alle voor de evaluatie van belang zijnde onderwerpen in hun onderlinge relatie. Vervolgens worden deze thema's afzonderlijk afgegraven langs de lijnen van de vier hierboven genoemde vier dimensies. Ten aanzien van het gebruik van een bijzondere opsporingsbevoegdheid wordt bijvoorbeeld niet alleen de uitvoering onder de loep genomen, maar wordt ook aandacht besteed aan de besluitvorming, het afwegen van de risico's en de wijze waarop door derden – zoals de Centrale Toetsingscommissie (CTC), de zittende magistratuur of de politiek – tegen het gebruik van die bevoegdheid wordt aangekeken.

² De interpunctie in de afkorting L.E.G.O. – die in de andere aanduidingen ontbreekt – vloeit voort uit het streven elke verwijzing naar een speelgoedfabrikant en daarmee samenhangende auteursrechtelijke problemen te voorkomen.

³ Preciezer: het gaat hier om de in het kader van opsporingsactiviteiten noodzakelijk te nemen risico's, die door het juiste beslissingsniveau als zodanig zijn gekend, geaccepteerd, duidelijk beschreven en begrensd (Minnebo en Verhoeff, 1997).

Behalve als hulpmiddel bij de analyse wordt MORT gezien als een presentatiemiddel. De schematische wijze van werken leent zich goed voor visualisering van de bevindingen. MORT-schema's zijn diagrammen die er op het eerste gezicht uitzien als een omgekeerde boom. Boven in het schema wordt het specifieke thema vermeld, dat vervolgens via tal van vertakkingen van verklarende factoren wordt voorzien.

3.1.2 De structuur van het instrument

Evaluatie aan de hand van de MORT-techniek behelst de toepassing van een tien stappenplan. De eerste drie stappen dienen er toe om langs schematische weg een verantwoorde keuze te maken uit de potentiële evaluatieonderwerpen. Vanaf stap 4 wordt ingezoomd op specifieke thema's. Nadat de onderzoeksvragen zijn geformuleerd (stap 5), een informatieplan is opgesteld (stap 6) en vastgesteld is dat aan de randvoorwaarden voor een succesvolle evaluatie - in termen van mensen, budget, tijd en medewerking vanuit de organisatie - is voldaan (stap 7) kan de evaluatie daadwerkelijk worden uitgevoerd (stap 8). De rapportage (stap 9) en presentatie van de bevindingen (stap 10) maken de cirkel rond.

De werkwijze met MORT komt neer op het schematiseren van processen met allerlei symbolen. Vervolgens vinden er bijeenkomsten plaats met teamleden waarin het schema gezamenlijk wordt gecompleteerd. De leerpunten worden op deze wijze zowel voor het management als voor de uitvoerenden direct zichtbaar gemaakt.

3.1.3 Het gebruik van het instrument

De mate waarin de MORT-analysetechniek wordt toegepast is onduidelijk. Afgezien van de evaluatie van een opsporingsonderzoek in een district van de regio Amsterdam-Amstelland, is mij althans geen voorbeeld van praktische toepassing bekend. Wat wel duidelijk is, is dat aan deze techniek op de Rechercheschool onder de noemer van het vak Praktische Evaluatie Technieken speciale aandacht wordt besteed.

3.2 L.E.G.O.

Het instrument *Leren door middel van het evalueren van grootschalige opsporingsonderzoeken* (L.E.G.O.) is in 1997, in samenspraak met een aantal deskundigen uit de opsporingspraktijk ontwikkeld door het WODC. De auteur van dit hoofdstuk is de geestelijke vader van het model.⁴ Het instrument is op papier en diskette beschikbaar.

3.2.1 De plaats en functie van L.E.G.O.

Volgens de bij het instrument behorende handleiding dient het uitgangspunt van het evalueren van opsporingsonderzoek te zijn dat de verschillende bij de opsporingspraktijk betrokken organisaties leren van de ervaringen die zijn opgedaan. Met nadruk wordt gesteld dat dat zowel positieve als negatieve ervaringen kunnen zijn. Evaluatie met behulp van L.E.G.O. is er niet op gericht om het opsporingsonderzoek het predikaat "goed" of "slecht" mee te geven. Hoewel in een aantal vragen normatieve elementen zitten opgesloten, ligt aan dit instrument geen algemeen normatief kader ten grondslag: er is met andere woorden niet uitgegaan van een ideaaltypisch onderzoek. De praktijk is, aldus de handleiding, daarvoor te weerbarstig:

⁴ Dit gegeven herbergt uiteraard het gevaar van een *bias* in zich. Meer dan dat ik geprobeerd heb zo onbevagen en neutraal mogelijk naar de diverse evaluatiemodellen, waaronder L.E.G.O., te kijken, kan ik de lezer niet meegeven.

wat in het ene onderzoek als raadzaam geldt, kan in een andere situatie niet aan te bevelen zijn.

In de handleiding wordt er verder op gewezen dat het doel van de evaluatie nimmer mag zijn dat betrokkenen in persoon worden beloond of afgerekend naar aanleiding van het door hen tentoon gespreide gedrag, ofwel dat de resultaten worden aangegrepen ten behoeve van functionerings- of beoordelingsgesprekken. Een evaluatie van opsporingsonderzoek is slechts zinvol wanneer de betrokkenen - zowel op management- als op uitvoerend niveau! - zich hiervoor openstellen. Gewaarschuwd wordt voor contraproductieve processen, in de zin dat individuen zich voor hun kwetsbare opstelling zien afgestraft of niet verder komen dan de hen onwelgevallige conclusies aan te vechten.

3.2.2 De structuur van het instrument

Het model is gefaseerd en modulair opgebouwd. Deze structuur maakt het mogelijk om zowel op bepaalde elementen en beslismomenten de nadruk te leggen, alsmede om ex post het gehele onderzoek aan een kritische toets te onderwerpen. Een modulaire opbouw maakt het tevens mogelijk specifieke functionarissen te betrekken bij specifieke thema's en op de deelnemers toegesneden vragenlijsten te concipiëren.

In de handleiding bij het instrument wordt een integrale evaluatie van het opsporingsonderzoek overigens ten stelligste afgeraden. Geadviseerd wordt om, voordat de vragenlijsten ter hand genomen worden, in onderling overleg te bepalen welke aspecten van het rechteproces bijzondere aandacht verdienen. Ter illustratie van dit selectieproces zij gewezen op twee evaluatiestudies die met behulp van L.E.G.O. zijn verricht. In het eerste onderzoek (Nelen e.a., 1996) werd het accent gelegd op het vaststellen van de toegevoegde waarde van een door het openbaar ministerie ingehuurde forensische accountant. In de tweede evaluatie (Nelen e.a., 1998) ging de aandacht in het bijzonder uit naar de wijze waarop politie en justitie in internationaal verband hadden gemanoeuvreed en de problemen die zij daarbij waren tegengekomen.

Afgezien van een vragenformulier dat bestemd is voor het noteren van respondentgegevens, een - door de teamleider, dan wel administratief coördinator - in te vullen tijdbalk en een formulier waarop een aantal organisatorische aspecten de revue passeert, is het model opgebouwd uit de volgende vijf clusters:

1. Aanleiding tot het onderzoek, vooroverleg en beslissing tot aanpak van de zaak
2. voorbereidend/verkennd onderzoek
3. tactisch en financieel onderzoek t/m huiszoeken/aanhoudingen⁵
4. afronding van het onderzoek: periode na huiszoeken/aanhoudingen
5. resultaten

Elke *cluster* is weer onderverdeeld in een aantal *thema's*. Hetzelfde thema kan in verschillende clusters aan de orde komen (zo komt het thema onderzoeksmethoden voor in de clusters twee, drie en vier). Sommige thema's zijn nog verder gedifferentieerd in *subthema's* (b.v. tappen als subthema van het thema onderzoeksmethoden) De thema's en subthema's worden elk afzonderlijk afgegraven aan de hand van specifieke vragen. Het leidend principe daarbij wordt gevormd door de uitgangspunten van de hierboven besproken MORT-analysetechniek. Weliswaar is in het L.E.G.O.-model afstand genomen van de in MORT

⁵ Het tactische en financiële onderzoek zijn onder één cluster gebracht, omdat in een optimale situatie deze onderzoeksaspecten zijn geïntegreerd. De beslissing om de huiszoeken en/of aanhoudingen te kiezen als eindpunt van cluster 3 is gebaseerd op het gegeven dat nadien in menig onderzoek een cruciaal beslismoment aanbreekt: met welke projecten/feiten/verdachten wil de officier van justitie naar de finish?

gebruikte schema's en symbolen, maar de vraagstelling is wel sterk geïnspireerd door de vier dimensies die in het kader van genoemde techniek worden onderscheiden.

3.2.3 *Het gebruik van het instrument*

Het L.E.G.O.-instrument is op ruime schaal verspreid binnen de opsporingsdiensten en het OM. Zoals gezegd, is door het College van procureurs-generaal het gebruik van L.E.G.O. dwingend voorgeschreven aan de kernteams en het Landelijk Rechercheteam. Tot dusverre is deze aanwijzing slechts in beperkte mate opgevolgd. Alleen het kernteam Zuid heeft zelf een recherche-onderzoek met behulp van het instrument geëvalueerd. Het evaluatiebureau in Rotterdam-Rijnmond, dat ook de onderzoeken van het kernteam evalueert, gebruikte tot voor kort een aangepaste versie van L.E.G.O. Het kernteam Haaglanden maakt gebruik van het hieronder te bespreken ZERO en ook door het kernteam Amsterdam-Amstelland wordt sterk overwogen om dat te gaan doen. Het kernteam Noord- en Oost Nederland tenslotte heeft eenmaal het WODC gevraagd een rechercheonderzoek met behulp van L.E.G.O. te evalueren (Nelen e.a., 1998). Van andere (zelf)evaluatie is mij niets bekend.

In het kader van de tussenevaluatie van de interregionale fraudeteams (IFT's) zijn alle momenteel operationeel zijnde eenheden gevraagd een onderzoek met behulp van L.E.G.O. te evalueren. De IFT's hebben zonder uitzondering aan dit verzoek voldaan. De bevindingen zijn verwerkt in het rapport van Faber en van de Lugt (1999).

Toepassing van de L.E.G.O.-systematiek vindt tot dusverre vooral plaats in wetenschappelijke studies. Het WODC heeft diverse malen op verzoek van het openbaar ministerie en/of opsporingsinstanties het verloop van rechercheonderzoeken kritisch tegen het licht gehouden.⁶ Momenteel wordt in het kader van de evaluatie van het zogenaamde post-Fort-onderzoek – de aanduiding voor de rechercheactiviteiten die sinds en naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van het door de Rijksrecherche verrichte Fortonderzoek in 1996, zijn verricht – ook gewerkt langs de lijnen van L.E.G.O. Hetzelfde geldt voor het nog lopende onderzoek van het NSCR, COT en WODC naar "Recherche in Nederland". Een laatste toepassing tenslotte kan gevonden worden in het lopende onderzoek van VU-onderzoeker Nieuwendijk naar de positionering en het functioneren van de Rijksrecherche.

3.3 *Het kwaliteitsinstrument Zwacri*

Het kwaliteitsinstrument voor zware en georganiseerde criminaliteit van AEF is in januari 1999 'op de markt verschenen'. Het instrument is een uitvloeisel van een opdracht die drie regiokorpsen aan genoemd bureau hadden verstrekt en is totstandgekomen met financiële steun van het ministerie van BZK. Het kwaliteitsinstrument leunt op het gedachtegoed van het NKP-model⁷ en is inmiddels geadopteerd door het reeds eerder genoemde project ABRIIO.

3.3.1 *De plaats en functie van het kwaliteitsinstrument Zwacri*

⁶ Zie bijvoorbeeld Nelen e.a. (1994), Nelen e.a. (1996), Nelen e.a. (1998)

⁷ Het Nederlandse Kwaliteits Prijs (NKP-) model is een normatief kwaliteitsmodel, dat uitgaat van vijf ontwikkelingsfasen van organisaties. Het model bepaalt aan welke eisen een organisatie moet voldoen om in een volgend ontwikkelstadium te geraken.

Op 1 januari 1996 is een stelsel van integrale kwaliteitszorg voor de Nederlandse politie ingevoerd. Volgens dit stelsel voeren alle politiekorpsen en het LSOP eenmaal in de vier jaar een korpsevaluatie uit, die resulteert in een korpbeschrijving. Aan de hand hiervan vindt een *korpsaudit* plaats, die binnen een jaar wordt gevolgd door een visitatie. Daarnaast voeren alle korpsen en het LSOP eenmaal in de twee jaar onderdeelsevaluaties uit. Zowel de korp- als onderdeelsevaluaties vinden plaats aan de hand van het NKP-model.

Het kwaliteitsinstrument Zwacri is een uitgebreid evaluatiemodel dat zich blijkens de handleiding leent voor zowel strategische als operationele doeleinden. Het instrument bestaat uit een kwaliteitsscan, meetinstrumenten ten behoeve van een diepte-analyse en een productenboek.

Met de kwaliteitsscan wordt een algemeen beeld van de kwaliteit van het proces verkregen. Aan de hand van rapportcijfers worden acht stappen in het proces doorlopen. Deze structuur maakt het mogelijk voor leidinggevenden om periodiek alle in de eenheid lopende recherche-onderzoeken door te lichten en te beoordelen.

Met behulp van de door AEF aangeleverde meetinstrumenten kan nader onderzoek worden verricht naar elementen die in de kwaliteitsscan met een opvallend hoog of laag cijfer zijn beloond. In het kader van de verdieping kunnen 27 kritische producten op hun merites worden beoordeeld.

3.3.2 De structuur van het instrument

Zoals gezegd, worden in het kwaliteitsinstrument Zwacri acht stappen in het proces onderscheiden:

Voorfase

1. Criminaliteitsbeeld
2. Verkennend onderzoek

Opsporingsfase

3. Projectvoorbereiding
4. Projectfase
5. Tussenevaluatie

Nazorgfase

6. Aanvullend onderzoek
7. Preventieve en nevenproducten
8. Eindevaluatie

Het kwaliteitsinstrument gaat - analoog aan het project ABRIO - uit van de premisse dat lopende een recherche-onderzoek tal van 'producten' worden afgescheiden. Onder product wordt verstaan een beslissing of afweging, de overdracht van een strafdossier enzovoort. Het productenboek bevat een beschrijving van 78 rechercheproducten. Het is onmogelijk en onwenselijk alle mogelijke producten even diepgaand te onderzoeken, vandaar de keuze om 27 kritische 'producten' te benoemen.

3.3.3 Het gebruik van het instrument

Het kwaliteitsinstrument Zwacri is breed verspreid onder de Nederlandse politie. Van in ieder geval één regiokorps, te weten Gelderland-noord, is bekend dat dit begonnen is alle rechercheonderzoeken stelselmatig door te lichten met het instrument.

3.4 ZERO

ZERO is ontwikkeld binnen het regiokorps Haaglanden. Het instrument richt zich niet uitsluitend op recherche-activiteiten in het kader van de bestrijding van zware vormen van

criminaliteit, maar kan ook worden toegepast bij de evaluatie van de aanpak van 'midden'- en 'kleine' criminaliteit.

3.4.1 De plaats en functie van ZERO

ZERO werd aanvankelijk aangeduid als MIZERO, waarbij de eerste twee letters van de afkorting stonden voor respectievelijk *Modulair* en *Integraal*. Met het laatste wordt bedoeld op het feit dat diverse bij het onderzoek betrokkenen (met uiteenlopende functies) hun medewerking verlenen aan de evaluatie, alsmede op het gegeven dat ZERO verschillende soorten van evaluatie omvat. Volgens de handleiding gaat het daarbij respectievelijk om een:

- ❖ Effectevaluatie: de resultaten van het onderzoek worden naast de doelstellingen gelegd teneinde na te gaan in hoeverre deze zijn gerealiseerd. Deze exercitie zou tevens een kritische toets moeten behelzen van de besluitvorming. Het researchmanagement krijgt namelijk inzicht in de kwaliteit van de inzetbeslissingen en de teams kunnen in het licht van het bereikte resultaat de geldigheid van de door hen opgestelde hypothesen toetsen.
- ❖ Procesevaluatie: het onderzoeksproces wordt kritisch op een aantal kwaliteitsaspecten bekeken.
- ❖ Informatie-evaluatie: criminele informatie, waaronder restinformatie, wordt ten behoeve van het verrijken van het criminaliteitsbeeld geëvalueerd. De achterliggende gedachte daarbij is dat met stukjes restinformatie van verschillende onderzoeken wellicht nieuwe onderzoeken gestart kunnen worden.
- ❖ Beheersequivalentie: heeft betrekking op de inzet van mensen en middelen, de (mate van overschrijding) van het beschikbare budget en de planning etcetera.

3.4.2 De structuur van het instrument

Aan de zelfevaluatie met ZERO wordt deelgenomen door vijf verschillende 'partijen': de onderzoeksleider (meestal de zaakofficier van justitie), de opdrachtgever (de bureau- of onderdeelchef), de operationeel leidinggevende (teamleider of tactische coördinator), een aantal rechercheurs en de PV-coördinator. Afhankelijk van hun positie in en betrokkenheid bij het onderzoeksproces vullen zij vragenlijsten in over diverse elementen van het onderzoek, zoals de kennis die is opgedaan over de onderzochte criminele groep, de doelstellingen en de resultaten, het verloop van het onderzoek, het beheer van het onderzoek en de relevante restinformatie.

Analoog aan L.E.G.O. is ZERO opgebouwd uit modules. Elke medewerker aan de evaluatie krijgt via de computer een vragenlijst voorgelegd die op zijn/haar situatie is toegespitst. De vragen zijn voor het grootste deel gesloten, zij het dat het geven van een toelichting in een aantal gevallen mogelijk en zelfs noodzakelijk is.

3.4.3 Het gebruik van het instrument

ZERO wordt zowel op regionaal rechercheurniveau als in kernteamverband in de regio Haaglanden gebruikt voor zelfevaluatie. Ook in de regio Amsterdam-Amstelland wordt sterk overwogen om een aangepaste versie van dit model te gaan gebruiken.

4. Beoordeling van de instrumenten

De bovenstaande beschrijving van de diverse modellen maakt reeds duidelijk dat een onderlinge vergelijking een oneigenlijke en misschien ook wel onzinnige exercitie is. Immers, de uitgangspunten en doelstellingen van de instrumenten divergeren aanzienlijk. Het

kwaliteitsinstrument Zwacri is bijvoorbeeld meer een beoordelingsinstrument dan een leerinstrument. Omdat het instrument van AEF gebaseerd is op het NKP-model, is het sterk normatief van aard, dat wil zeggen: aan de evaluatie liggen aannames ten grondslag aan welke condities goed recherche-onderzoek zou moeten voldoen. Deze aspecten hebben veelal te maken met het optimaliseren van de 'bedrijfsvoering'. Elementen als creativiteit, intuïtie, groepsdynamische aspecten, de beroeps cultuur etcetera krijgen in een dergelijke benadering nauwelijks ruimte.

In schril contrast met het normatieve kader van het kwaliteitsinstrument Zwacri staat de open, onbevangen blik op researchewerk waartoe L.E.G.O. uitnodigt. Het laatstgenoemde model is gericht op het inzichtelijk maken van leer- en verbeterpunten en gaat daartoe juist niet uit van een ideaaltypisch onderzoek. L.E.G.O. biedt ruimte voor uiteenlopende interpretaties en percepties en besteedt - onder andere - veel aandacht aan groepsprocessen, interne en externe communicatie en formeel en informeel leiderschap. De onderzoeker staat bij L.E.G.O. voor de moeilijke taak om de verschillende visies van de betrokkenen op een hoger abstractieniveau tegen elkaar af te wegen en te beoordelen.

Een element dat deze taak bemoeilijkt betreft het feit dat L.E.G.O. uitsluitend open vragen bevat. Het verwerken van de antwoorden op open vragen is aanzienlijk arbeidsintensiever en tijdrovender dan het verwerken van enquêtes met gesloten vragen. Dit gegeven - in samenhang met het gebruiksvriendelijke aanbod via de computer - vormt de grote kracht van zowel ZERO als de kwaliteitsscan van het kwaliteitsinstrument Zwacri. Globale scans van recherche-onderzoeken zijn sneller en gemakkelijker met deze instrumenten te maken dan met L.E.G.O. of MORT. Laatstgenoemde modellen - en het productenboek van het kwaliteitsinstrument Zwacri - lenen zich in het bijzonder voor diepte-analyses.

Het stelsel van gesloten vragen - en van de rapportcijfers van het kwaliteitsinstrument Zwacri - is voor managementdoeleinden zeer geschikt. Het researchemanagement krijgt in relatief korte tijd een globaal overzicht van de verrichte inspanningen en de geboekte resultaten. Naarmate deze gegevens voor korpsen - en wellicht ook voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - belangrijker worden bij het vaststellen van de kwaliteit van recherche in algemene zin, neemt wel het gevaar van sociaal wenselijke antwoorden toe: de wetenschap dat de evaluatie als kwaliteitsbarometer wordt gebruikt, nodigt bij wijze van spreken uit om de eigen prestaties iets sterker aan te zetten.

Van de vier bestudeerde modellen zijn er twee - te weten L.E.G.O. en het Kwaliteitsinstrument Zwacri - expliciet toegesneden op de projectmatige aanpak van zware vormen van criminaliteit. De andere twee modellen lenen zich in beginsel ook voor de evaluatie van de aanpak van middencriminaliteit en veelvoorkomende criminaliteit. ZERO - en in mindere mate L.E.G.O. - richten zich behalve op de vorm van het onderzoeksproces ook expliciet op een aantal effecten en inhoudelijke aspecten van het researchewerk. ZERO heeft een aparte module voor de evaluatie van criminele informatie, waaronder restinformatie, ten behoeve van het verrijken van het criminaliteitsbeeld. In L.E.G.O. wordt in het laatste cluster aandacht besteed aan thema's als: de verrijking van het criminaliteitsbeeld als gevolg van het onderzoek, de (maatschappelijke, politieke en justitiële) belangstelling die voor een bepaald fenomeen op gang gekomen is, de gesignaleerde knelpunten in vigerende wet- en regelgeving en mogelijke bestuurlijke en/of privaatrechtelijke maatregelen die bij de bestrijding c.q. preventie van de onderzochte criminaliteitsvorm geïndiceerd zijn. Het laatste aspect, preventie, is overigens ook in L.E.G.O. een ondergeschoven kindje. Opvallend genoeg richten de evaluatiemodellen zich vrijwel uitsluitend op de repressieve kant van het opsporingswerk en dit gegeven kan worden aangemerkt als een ernstige omissie.⁸

⁸ Om in deze omissie te voorzien is begin 2000 door het WODC, in nauw overleg met Europol, een onderzoeksvorstel ingediend bij het zogenaamde Falcone-programma van de Europese Commissie. Doel van

De combinatie van inhoud en vorm in één model ligt ogenschijnlijk voor de hand. Beide elementen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Immers, hoe kunnen uitspraken over bepaalde aspecten van het recherche-onderzoek worden beoordeeld zonder de criminele activiteiten waarop deze gericht zijn in het oordeel te betrekken? Tegelijkertijd mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat een instrument dat zowel de inhoud als de vorm van het rechercheproces uitputtend behandelt, zal uitgroeien tot een moloch dat voor de praktijk niet meer te behappen is. Nu al is het belangrijkste bezwaar vanuit de praktijk tegen MORT, L.E.G.O. en het productenboek van het kwaliteitsinstrument Zwacri dat de gehanteerde formulieren c.q. schema's te omvangrijk, te uitgebreid, te moeilijk hanteerbaar en te gedetailleerd zijn. Toevoeging aan deze instrumenten van bijvoorbeeld het protocol dat Kleemans e.a. (1998) hanteren in het kader van de monitor georganiseerde criminaliteit, zal dit bezwaar enkel versterken.

Dit brengt me bij de vraag hoe verstandig het is om te streven naar de ontwikkeling van één standaardinstrument waarmee in alle kennisbehoeften, zowel qua inhoud als qua vorm, kan worden voorzien. Is het met andere woorden mogelijk en raadzaam om alle sterke elementen uit de hierboven besproken modellen te bundelen en om te vormen tot het ultieme evaluatie-instrument? Ik heb er een hard hoofd in dat een dergelijke exercitie kans van slagen heeft en twijfel trouwens ook aan het nut ervan. Gezien de uiteenlopende vertrekpunten van de diverse modellen moet mijns inziens helemaal niet aan integratie worden gedacht, maar gaat het er veeleer om dat de instrumenten elkaar zo goed mogelijk aanvullen.

Laat ik dit concreet maken door een toekomstverwachting uit te spreken ten aanzien van het gebruik van de vier modellen. Naar mijn overtuiging zullen ZERO en de kwaliteitsscan van het Kwaliteitsinstrument het meest frequent gebruikt gaan worden in het kader van *zelf*evaluaties. Het systeem van gesloten vragen leent zich goed voor kort lopende evaluaties, die binnen de recherche-eenheid zelf kunnen worden uitgevoerd. Aangezien deze evaluaties slechts een globaal beeld geven van de kwaliteit van het researchewerk en de aansturing daarvan, zal bij het researchemanagement en/of het OM in voorkomende gevallen de behoefte bestaan een opsporingsonderzoek aan een diepte-analyse te onderwerpen. Is men dan vooral geïnteresseerd in de vorderingen die worden gemaakt in het kader van het NKP-model, dan is het gebruik van het Kwaliteitsinstrument Zwacri geïndiceerd. Is het uitgangspunt dat moet worden geleerd van de wijze waarop het rechercheonderzoek gestalte heeft gekregen, dan ligt toepassing van L.E.G.O. of MORT meer voor de hand. Vermoedelijk zullen de twee laatstgenoemde modellen vooral worden ingezet bij evaluaties, die door wetenschappers van buiten de organisatie worden verricht. Toepassing van deze modellen veronderstelt namelijk het vermogen om met een kritische, onbevagen 'helikopterblik' naar het rechercheproces te kijken. De condities voor het creëren van een dergelijk perspectief zijn gemakkelijker te realiseren, naarmate de onderzoekers zich onafhankelijker van de opdrachtgever kunnen opstellen. Onderzoek verricht vanuit de eigen organisatie is sterker onderhevig aan het krachtenspel dat binnen de organisatie heerst, hetgeen er toe kan leiden dat in een interne evaluatie de werkelijke pijnpunten voor de organisatie met een wijde boog omzeild worden (zie ook Van den Broek en Versteegh, 1998).⁹

dit onderzoek is het inventariseren van de mogelijkheden voor preventie in opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit. Het onderzoek moet tevens een aanzet geven tot de ontwikkeling van een preventie-module die kan worden toegevoegd aan bestaande modellen ten behoeve van zelfevaluatie van opsporingsonderzoek. Het voorstel is inmiddels goedgekeurd. Aan het onderzoek zal behalve door het WODC en Europol worden deelgenomen door onderzoeksinstituten uit Italië, Finland en Hongarije.

⁹ In hetzelfde nummer van Justitiële Verkenningen heb ik overigens gewaarschuwd voor de tendens dat wetenschappers zich door de politie te gemakkelijk de rol van organisatieadviseur laten aanmeten. Tevens is gewezen op het gebrek aan toetsbaarheid van de bevindingen van wetenschappelijke procesevaluaties en op het probleem dat integrale publicatie van de onderzoeksbevindingen niet altijd mogelijk is. (Nelen, 1998)

Mijn inschatting is derhalve dat de komende jaren nog regelmatig een beroep zal worden gedaan op externe wetenschappers om evaluatie-onderzoek te verrichten. Behalve voor de reeds omschreven diepte-analyses is hun inzet geboden bij de uitvoering van meta-evaluaties. Het laatste type onderzoek, waarin de bevindingen van individuele evaluaties naast elkaar worden gelegd, vindt nog onvoldoende plaats. Dat is jammer, aangezien in veel onderzoeken soortgelijke leerpunten naar boven komen. Met behulp van een meta-evaluatie is het mogelijk om ten behoeve van de opsporings- en vervolgingspraktijk in brede zin een aantal stelselmatige kritische succes- en faalfactoren in opsporingsonderzoek inzichtelijk te maken.

Keren we terug naar evaluaties die door de opsporingsinstanties zelf worden verricht, dan kan een aantal randvoorwaarden worden onderscheiden. De eerste conditie betreft de begeleiding en coördinatie van het onderzoek. Hiermee staat of valt het evaluatieproces. Indien de begeleiding van en de regie over de evaluatie niet kunnen worden gewaarborgd, moet van de resultaten niet al te veel verwacht worden, sterker nog, moet misschien zelfs geheel van de evaluatie worden afgezien.

Ongeacht of de evaluatie een quick scan of een diepte-analyse is, moet als uitgangspunt worden gehanteerd dat de coördinatie en begeleiding van een zelfevaluatie *niet* tot het takenpakket van de teamleiding behoren. Het functioneren van de teamleiding is immers ook onderwerp van evaluatie, hetgeen met zich brengt dat de voor evaluatie benodigde distantie door de teamleiding waarschijnlijk niet in acht kan worden genomen.

De laatste constatering laat onverlet dat evalueren een gemeenschappelijke activiteit is. De slinger slaat weer te veel de andere kant op wanneer de evaluatie een exclusieve aangelegenheid van een coördinator buiten het team dreigt te worden. Initiatieven als die in Rotterdam-Rijnmond en Utrecht, waarbij evaluatie-units in samenspraak met rechteamteams zorgdragen voor de analyse, verdienen navolging. De toegevoegde waarde van dergelijke evaluatiebureaus is wel sterk afhankelijk van de mate waarin de medewerkers in staat zijn om de bevindingen van een evaluatie-onderzoek te vertalen naar conclusies en leerpunten. De uitvoerders van de evaluatie moeten met andere woorden over voldoende analytisch inzicht beschikken en zullen door middel van cursussen en voorlichtingsbijeenkomsten op hun rol in het evaluatieproces moeten worden voorbereid.

Een tweede belangrijke randvoorwaarde voor zelfevaluatie is dat de betrokkenen van het management de kans krijgen dit serieus ter hand te nemen. Binnen de politie - maar mutatis mutandis geldt dit ook voor de bijzondere opsporingsdiensten en het openbaar ministerie - maakt reflectie in onvoldoende mate deel uit van de organisatiecultuur. De neiging bestaat om zich na afloop van een opsporingsonderzoek c.q. strafzaak onmiddellijk op een nieuwe zaak te storten. Het grote zaaksaanbod waarmee deze instanties worden geconfronteerd is daar mede debet aan.¹⁰ Zowel binnen de opsporingsinstanties als het OM moet de gedachte dat een zaak beëindigd is, zodra het PV gesloten, dan wel het requisitoir uitgesproken is, worden losgelaten. Willen nieuwe initiatieven, zoals bijvoorbeeld financieel rechercheren, een kans krijgen, dan is het zaak dat een cultuuromslag plaatsvindt, in de zin dat de betrokkenen voldoende tijd en gelegenheid krijgen om opgedane ervaringen te verwerken en in een breder perspectief te plaatsen. De opsporingspraktijk zal er met andere woorden van doordrongen moeten raken dat evaluaties een integraal onderdeel uitmaken van het werk.

¹⁰ Wat het openbaar ministerie betreft moet worden gewezen op enkele andere, met de beroeps cultuur samenhangende, factoren die reflectie bemoeilijken, zoals de sociale norm van het bewaren van afstand tot elkaar. Als gevolg van dit culturelement is er binnen de organisatie onvoldoende ruimte voor intercollegiale toetsing. Officieren van justitie spreken elkaar niet snel op uiteenlopende visies aan en hebben ook betrekkelijk weinig zicht op elkaars aanpak. Het referentiekader van een collega is vaak onbekend, hetgeen bij het overnemen van een zaak pijnlijk aan het licht kan komen. (Commissie Donner, 1994)

Om de gewenste cultuuromslag te bewerkstelligen is het noodzakelijk dat het management blijk geeft daadwerkelijk iets met de resultaten van evaluaties te willen doen. Zodra de onderzoeksrapporten linea recta in de kast verdwijnen, zal de animo voor het verrichten van dit type studies snel afnemen.

De laatste randvoorwaarde die ik wil benadrukken betreft het uitgangspunt dat niet alleen de opsporingsinstanties, maar ook het OM zich aan de evaluatie moet committeren. Tot dusverre richten de meeste evaluatiemodellen en -activiteiten zich voornamelijk op de handelwijze van de opsporingsinstanties, maar gezien de cruciale rol die het OM geacht wordt te vervullen in de sturing van het rechercheproces - blijkens het rapport van de Tijdelijke Commissie Evaluatie Opsporingsmethoden (Commissie-Kalsbeek, 1999) neemt het OM die rol ook steeds serieuzer - is de betrokkenheid van deze partij bij evaluatie-activiteiten een *conditio sine qua non*. Daarnaast zal er gewerkt moeten worden aan de ontwikkeling van een instrument, dat kan worden gebruikt bij de evaluatie van de gang van zaken gedurende de vervolgings-, berechtings- en executiefase. Pas wanneer een dergelijk instrument voorhanden is, behoort een integrale evaluatie van een strafzaak tot de mogelijkheden.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk zijn vier modellen besproken waarmee opsporingsonderzoek kan worden geëvalueerd. Geconstateerd is dat de uitgangspunten en doelstellingen van deze modellen sterk divergeren. Sommige modellen, zoals het Kwaliteitsinstrument Zwacri van AEF, leunen sterk op de principes die schuilgaan achter het NKP-model en hebben vooral een beoordelend karakter. Andere instrumenten, zoals L.E.G.O., gaan juist uit van een onbevagen kijk op opsporingsonderzoek en stellen het versterken van het lerend vermogen van organisaties centraal. Een tweede aangetroffen verschil betreft het feit dat twee van de vier modellen specifiek ontworpen zijn met het oog op de (projectmatige) aanpak van zware criminaliteit, terwijl de overige twee ook ruimte bieden voor de evaluatie van de midden- en veel voorkomende criminaliteit.

Een derde belangrijk punt van verschil is de mate van diepgang die met de diverse instrumenten kan worden verwezenlijkt. MORT daalt het verste af op detailniveau. Ook de gefaseerde en modulaire opbouw van L.E.G.O., dat deels op de MORT-principes is gebaseerd, maakt het inzoomen op bepaalde specifieke kenmerken van het onderzoek mogelijk. De keerzijde van de gedetailleerde aanpak die deze modellen voorschrijven, is de bewerkelijkheid er van en de tijd die met de evaluatie gemoeid is.

De verschillende uitgangspunten die aan evaluaties ten grondslag liggen, rechtvaardigen het bestaan van diverse instrumenten. In plaats van de instrumenten als concurrerend te zien, moet juist hun complementariteit worden benadrukt. Voor 'quick scans' c.q. een zelfevaluatie op hoofdlijnen zijn de kwaliteitsscan van het Kwaliteitsinstrument Zwacri en ZERO het meest geschikt. Voor een verdiepingsslag kan men, afhankelijk van het doel dat met de evaluatie wordt nagestreefd, een beroep worden gedaan op het productenboek van het Kwaliteitsinstrument Zwacri, L.E.G.O. of MORT.

Ondanks het feit dat de vier instrumenten alle bestaansrecht hebben, is het te betreuren dat zij niet alleen onafhankelijk van elkaar ontwikkeld zijn, maar ook via verschillende kanalen aan de praktijk zijn aangeboden. Als gevolg hiervan bestaat in de opsporingspraktijk veel onduidelijkheid over de vraag welk instrument in welke situatie moet worden gebruikt. Het bewustwordingsproces dat reflectie op eigen werkzaamheden leerpunten kan genereren voor toekomstig onderzoek dreigt daarmee in de kiem gesmoord te worden.

De uitvoering van evaluatieonderzoek, ongeacht of dat binnen de organisatie plaats vindt of voor rekening komt van experts van buiten, is gecentreerd rondom drie kernelementen: *kennen-kunnen-willen*. Onder *kennen* versta ik in dit verband de voor evaluatie benodigde

deskundigheid, onder *kunnen* de organisatorische infrastructuur en context waarbinnen de evaluatie moet plaatsvinden en onder *willen* de bereidheid om evaluaties te entameren, er aan mee te werken en de resultaten er van serieus te nemen. Enkele korpsen uitgezonderd is er binnen de politie, de bijzondere opsporingsdiensten en het OM op alle fronten nog veel voor verbetering vatbaar. Het *willen* moet daarbij als cruciale factor worden aangemerkt. Het aanreiken van hulpmiddelen om gedegen evaluatie-onderzoek te kunnen verrichten - zoals het aanbieden van opleidingen en gebruiksvriendelijke modellen en/of de inrichting van evaluatiebureaus - zal namelijk weinig zoden aan de dijk zetten, wanneer zowel op de werkvloer als op managementniveau de relevantie van evaluatie voor het dagelijkse doen en laten niet wordt ingezien. Op dit punt moet nog het nodige zendingswerk worden verricht.

Literatuur

Broek, J.H.G. van den, P.H.M. Versteegh

Politiecriminologie in Haaglanden

Justitiële verkenningen, jrg. 24, nr. 8, 1998, pp. 50-56

Commissie Openbaar Ministerie (Commissie-Donner)

Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving

Den Haag, Commissie Openbaar Ministerie, 1994

Faber, W., B.W.M. van der Lugt

Ingepoldering van het fraudelandschap; tussenevaluatie interregionale fraudeteams en het landelijk loket horizontale fraude

Oss, Faber organisatievernieuwing, 1999

Geerdink, H.

Aangepakt-uitgepakt; de ontwikkeling van een evaluatie- en innovatiemodel voor grootschalige rechercheonderzoeken bij bestrijding van georganiseerde criminaliteit

Enschede, regiopolitie Twente, 1996

Kolder, M

Evalueren een noodzaak voor het rechercheproces

Amsterdam, regiopolitie Amsterdam-Amstelland, mei 2000 (1^e concept)

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg en H.G. van de Bunt

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor

Den Haag, ministerie van Justitie, WODC, 1998

Onderzoek en Beleid, nr. 173

Minnebo, P., J. Verhoeff 1997

Gebruik van schematechnieken bij evaluatie van politieoptreden

Zutphen, themadag Rechercheschool, 28 mei 1997

Nelen, J.M., J. Oosterbroek, R. Kouwenberg, R. Aidala,

De lerende organisatie; verslag van de evaluatie van een opsporingsonderzoek

Den Haag, WODC, 1994

Nelen, J.M., G. Paulides, J. Oosterbroek

Tot de kern; verslag van de evaluatie van een opsporingsonderzoek
Den Haag, WODC, 1996

Nelen, J.M.

Kind aan huis bij de politie; enkele dilemma's voor de wetenschap
Justitiële verkenningen, jrg. 24, nr. 8, 1998, pp. 18-26

Nelen, H., E. Barendse-Hoornweg, J. van der Schaaf

Mondiaal met man en macht; een evaluatie van het opsporingsonderzoek 4M
Den Haag, WODC, 1998

Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden (commissie Kalsbeek)

Opsporing in uitvoering

Den Haag, SDU, 1999

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 269, nrs. 4-5