



Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel:
een onderzoek naar informatierelaties en de toepassing van kennis in de
aanpak van mensenhandel in het korps Rotterdam-Rijnmond.

Bart Winkelhorst
Studentnummer: 253144
Erasmus Universiteit Rotterdam
1^e begeleider dr. A. Van Sluis
2^e begeleider dr. V.M.F. Homburg

 **POLITIE**

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleemschets	5
1.3 Onderzoeksopzet	7
1.4 Leeswijzer	8
2. De achtergrond en omgeving van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel	9
2.1 Het korps Rotterdam-Rijnmond	9
2.2 Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel	11
2.2.1 <i>Het aandachtsveld</i>	13
2.3 De ketenpartners van het CPM	16
2.3.1 <i>Ketenpartners in het korps</i>	17
2.3.2 <i>Ketenpartners buiten het korps</i>	21
3. Kennis en informatie in publieke organisaties	29
3.1 Informatierelaties	29
3.2 Ketenperspectief	30
3.2.1 <i>Contingentiebenadering</i>	30
3.2.2 <i>Ketensamenwerking</i>	31
3.2.3 <i>Ketencoördinatie</i>	33
3.3 Kennismanagement	34
3.3.1 <i>Ontwikkelingen</i>	34
3.3.2 <i>Publiek en privaat</i>	35
3.3.3 <i>Verbeteren door kennismanagement</i>	36
3.3.4 <i>Kennismanagement en de publieke sector</i>	38
3.4 Kennisstroom	39
3.4.1 <i>Kennisdragers</i>	39
3.4.2 <i>Onderdelen van de kennisstroom</i>	40
3.5 Kernpunten	42
4. Van theorie naar onderzoek	45
4.1 Informatierelaties met de ketenpartners	45
4.2 Kennismanagement bij de EVP	45
4.3 Kennisstroom bij de EVP	46
4.3.1 <i>Kennisdragers</i>	46
4.3.2 <i>Onderdelen van de kennisstroom</i>	47

5. Kennis en informatie in het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel	50
5.1 Informatierelaties in de keten	50
5.1.1 <i>Samenwerking met de ketenpartners</i>	50
5.1.2 <i>Ketencoördinatie</i>	53
5.1.3 <i>Verbetering aanpak mensenhandel</i>	54
5.2 CPM en de RIO	55
5.2.1 <i>Voorgeschiedenis van de RIO</i>	56
5.2.2 <i>Informatiemakelaars</i>	56
5.2.3 <i>Werkzaamheden bij de EVP</i>	57
5.2.4 <i>Knelpunten in de samenwerking</i>	58
5.3 Kennismanagement in praktijk	59
5.3.1 <i>Aansturing van het CPM</i>	59
5.3.2 <i>Kennisontwikkeling bij het CPM</i>	59
5.3.3 <i>Kennisdeling</i>	60
5.3.4 <i>Restinformatie</i>	60
5.4 Kennis en informatie in en rond het CPM	61
5.4.1 <i>Werkwijze</i>	62
5.4.2 <i>Automatisering</i>	63
5.4.3 <i>Absorptie</i>	64
5.4.4 <i>Diffusie</i>	65
5.4.5 <i>Generatie</i>	66
5.4.6 <i>Exploitatie</i>	66
6. Kennis en informatie in theorie en praktijk	68
6.1 Informatierelaties met de ketenpartners	68
6.1.1 <i>Samenwerking met de ketenpartners</i>	68
6.1.2 <i>Ketencoördinatie</i>	70
6.2 Kennismanagement	71
6.2.1 <i>Sturing</i>	71
6.2.2 <i>Samenwerking</i>	71
6.2.3 <i>Organisatieverbetering</i>	73
6.3 Kennisstroom	76
6.3.1 <i>Absorptie</i>	76
6.3.2 <i>Diffusie</i>	77
6.3.3 <i>Generatie</i>	78
6.3.4 <i>Exploitatie</i>	80
6.4 Uitkomsten van het onderzoek	81
7. Conclusies en aanbevelingen	84
Literatuurlijst	91

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie waarin het onderzoek wordt beschreven dat ik heb uitgevoerd naar de informatierelaties en de toepassingen van kennismanagement bij het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel. Deze scriptie heb ik geschreven ter afsluiting van mijn studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Arie van Sluis wil ik bedanken voor zijn begeleiding vanuit de universiteit, voor het geduld dat hij op heeft weten te brengen en voor de adviezen die hij heeft gegeven. De besprekingen die we hadden waren zakelijk en vruchtbaar maar ook gezellig. Bij deze zou ik ook Vincent Homburg willen bedanken voor zijn werk als tweede lezer.

Uiteraard wil ook mijn stagebegeleider bij het CPM bedanken, Jean Custers. Dankzij hem en de rest van het team heb ik een geweldige en indrukwekkende tijd beleefd in de zes maanden die ik bij hen heb doorgebracht. Ik heb tijdens mijn stage veel ervaringen opgedaan die een gemiddelde bestuurskundestudent niet zal meemaken tijdens zijn stage.

Verder wil ik mijn familie bedanken voor hun steun en hier en daar een aansporing om voortgang in de studie te houden. Dit laatste was helaas, gezien de tijd die over de studie heb gedaan, niet altijd succesvol maar wel nodig.

Mijn vriendin Manon verdient een speciaal woord van dank voor het aanhoren van mijn scriptieperikelen en voor de steun die ik heb gehad van haar in deze periode.

Al met al zal ik met deze scriptie de mooie tijden die ik heb beleefd als student afsluiten en beginnen aan het leven van de werkende man.

Rotterdam, mei 2007

Bart Winkelhorst

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan de aanleiding en achtergrond van dit onderzoek. Vervolgens komen de probleemstelling en de onderzoeksvragen aan de orde, de kernelementen voor empirisch wetenschappelijk onderzoek. Hier worden de vragen gesteld als ‘wat is het probleem?’, ‘waarom is dat een probleem?’ en ‘welke antwoorden kunnen bijdragen aan het oplossen van dit vraagstuk?’. Het hoofdstuk sluit vervolgens af met het uitleggen van de onderzoeksopzet die tevens als leeswijzer opgevat kan worden.

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor het schrijven van deze scriptie is naast het afronden van een studie ook de interesse voor een bepaalde organisatie, de politie. Deze organisatie heeft een belangrijke taak in onze samenleving en speelt hier ook een grote rol in. Dit alleen al maakt het tot een interessante organisatie om te onderzoeken voor een bestuurskundige. Het is een grote publieke instantie die beschikt over veel instrumenten om in te grijpen in de samenleving en tegelijkertijd is het door wet en regelgeving beperkt in het inzetten van die instrumenten.

Daarnaast is er de laatste jaren veel te doen geweest rond de politie in Nederland. Denk alleen maar aan de invoering van de prestatiecontracten in bepaalde regio's. Ook de Schiedammer moordzaak en de daaropvolgende commissie Posthumus en haar rapport heeft de wethandhavende organisatie in Nederland veelvuldig in het nieuws gebracht.

In navolging van deze interesse heb ik een stageplek kunnen vinden bij de politie, namelijk bij het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM). Dit is een onderdeel van de Eenheid Vreemdelingen Politie van Regionale Recherche Dienst (RRD) wat weer een onderdeel is van de politie Rotterdam-Rijnmond. Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel was bij aanvang opgericht als een éénjarige pilot die bij bevonden effectiviteit zou worden verlengd of zelfs tot een vast onderdeel van de Politie Rotterdam – Rijnmond zou worden gepromoveerd.

Vanaf 1 mei 2005 is het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel gefaseerd van start gegaan. Het team richt zich op het opsporen van slachtoffers van mensenhandel (zoals haar naam al doet vermoeden) met als doel deze personen uit deze handel te halen. Vanzelfsprekend is het opsporen en laten berechten van de plegers van de mensenhandel tevens een prioriteit. Daarnaast probeert het team inzicht te krijgen in de illegale prostitutiebranche en probeert het een sterke informatiepositie te ontwikkelen. Om hiertoe te komen heeft men de benodigde opsporingsbevoegdheden, zoals het aftappen van telefoons, het posten bij panden van verdachten van mensenhandel en uitbuiting, het oppakken van verdachten en slachtoffers en het uitvoeren van de daarbij behorende verhoren. Naast deze doelen wil men ook een grotere bewustwording realiseren van het uitbuitingsaspect van mensenhandel binnen het korps.

De vreemdelingentaak, waarvan het CPM een deel op haar neemt, is geplaatst in het licht van politiek-bestuurlijke en brede maatschappelijke ontwikkelingen een complex onderwerp. De bestuurlijke en beleidsontwikkelingen zijn volgen elkaar snel op. Binnen deze realiteit is het van belang dat de politie bij de uitvoering van haar taak een visie heeft en weet wat haar te doen staat. In het maatschappelijke en politieke debat gaat veel aandacht uit naar het onderwerp vreemdelingen en het is voorspelbaar dat dit onderwerp de komende jaren in de belangstelling zal blijven staan. Vanuit uiteenlopende opvattingen over vreemdelingen worden oplossingen aangedragen om de kwaliteit van de maatschappelijke orde te verbeteren. Openbare orde en veiligheid, het werkkterrein van de politie, zijn hier een onderdeel van en het CPM heeft op dit gebied haar taak voor zich. De politie, als frontlijn organisatie, ziet zich geconfronteerd met veel contacten en interventies waarbij vreemdelingen op enigerlei wijze betrokken zijn. Het CPM is één van de onderdelen van de politie die zich daar bij uitstek op richt. Het team heeft echter niet alleen te maken met haar eigen prioriteiten en doelstellingen, maar nadrukkelijk ook met de politiek die zich tegelijkertijd bezighoudt met de uitvoering en invulling van het vreemdelingenbeleid. Het CPM moet dus terdege rekening houden met de politiek-maatschappelijke context waarin het zich begeeft.

Het bovenstaande geeft aan dat voor bestuurskundigen de politieorganisatie een boeiende organisatie is om onderzoek naar te doen. Ze moet continu inspringen op veranderende omstandigheden op operationeel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Daarnaast dient ze haar bedrijfsvoering zo efficiënt en effectief mogelijk te maken en ze moet haar opereren kunnen verantwoorden aan de politiek.

1.2 Probleemschets

Het korps Rotterdam-Rijnmond en in het bijzonder het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel heeft het toezicht op de prostitutiebranche in de regio. Hiertoe zijn werkwijze en informatieverwerking vastgesteld. Handhaving van de illegale prostitutiebranche, met signalen van mensenhandel en de daartoe noodzakelijke informatiewerving – verwerking en analyse was niet voldoende. Omdat toezicht op de prostitutiebranche werd en wordt uitgeoefend door verschillende dienstonderdelen, ontbrak het vaak aan onderlinge afstemming.

Tevens werd duidelijk uit de rapportages van zowel de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, als van een stuurgroep onder leiding van de heer Deetman, evenals uit de korpsmonitor 2004 van de voormalig landelijk projectleider prostitutie/mensenhandel, dat het korps niet voldoende presteerde op het gebied van de bestrijding van de mensenhandel, lees vooral de illegale gedwongen prostitutie. Dit vormde reden, mede gezien de verbreding van het delict Mensenhandel (artikel 273a WvSr), om regionaal een portefeuillehouder Mensenhandel te benoemen, zijnde het Hoofd van de Regionale Recherche Dienst (RRD).

In opdracht van deze portefeuillehouder Mensenhandel is het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM) operationeel geworden.

De illegale prostitutie had en heeft voor een groot deel vrij spel. Uit deze branche kwamen bij verschillende partijen en diensten echter wel signalen binnen. Veelal signalen van overlast, maar ook aangiften van verkrachting, ontvoering en uitbuiting. De afdelingen Zeden waren niet in staat deze aangiften en signalen op adequate wijze op te pakken. Bovendien bleek dat achter uitbuiting meestal een vorm van georganiseerde criminaliteit schuil gaat. Uit angst voor deze mensenhandelaren werd door slachtoffers geen aangifte gedaan. Duidelijk was dat slachtoffers van deze vorm van criminaliteit, actief gezocht moesten gaan worden. Dat stuitte direct op problemen zoals capaciteit, slechte informatiepositie en gebrek aan kennis en kunde.

De opdrachten die het CPM kreeg waren:

- Doe onderzoek naar de aard en omvang van de illegale (gedwongen) prostitutie.
- Meer slachtoffers van mensenhandel uit het circuit halen.
- Het krijgen van inzicht in deze branche evenals het verwerven van een informatiepositie.
- Een aantal zogenaamde “korte klap” opsporingsonderzoeken uitvoeren gericht tegen de mensenhandelaren.
- Het vergroten van de bewustwording onder medewerkers op het gebied van mensenhandel in algemene zin.
- Lever informatie aan voor bestuurlijke maatregelen.

In het licht van de opdrachten die het CPM heeft meegekregen, vinden opsporingsonderzoeken en controles in het kader van handhaving en toezicht plaats. Deze onderzoeken en controles vinden plaats naar aanleiding van diverse bronnen, zoals CIE informatie (Criminele Inlichtingen Eenheid), MMA meldingen (Meld Misdad Anoniem), tips, eigen ervaringen en informatie uit zoekvragen in diverse bedrijfsprocessensystemen. Ook wordt er geparticipeerd in controles van de afdelingen Bijzondere Wetten en Zeden, waarbij het om het legale circuit gaat.

Om de opdrachten die het team tot uitvoering moet brengen op een adequate manier aan te pakken is het van groot belang dat informatie en de daaruit voortvloeiende kennis op een zodanige manier worden beheerd dat het ook daadwerkelijk leidt tot volwaardige eindproducten en diensten. In feite draait de gehele bedrijfsvoering op informatie en is het CPM voor het overgrote deel afhankelijk van informatie die ze van buitenaf krijgt. Daarom kan het nuttig zijn om te kijken naar hoe er met informatie en kennis wordt omgesprongen. Komt alle nuttige informatie wel binnen, komt de informatie op tijd binnen (veel informatie is van dien belang dat er direct of zo snel mogelijk op geacteerd dient te worden), wordt de binnengekomen informatie op een juiste manier verwerkt en informatie en kennis op een zodanige manier gebruikt dat het leidt tot volwaardige eindproducten en diensten?

Het doel van deze scriptie is uit het bovenstaande afgeleid. De doelstelling is namelijk inzicht te krijgen in de informatievoorziening en informatiestructuur in samenhang met het gebruik, de

toepassing en de verspreiding van operationele kennis binnen het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel

Door op deze vragen antwoord te geven kan men komen tot een beeld van de kennis- en informatiestroom wat kan helpen bij het oplossen van de knelpunten op dit gebied. Deze knelpunten zullen in hoofdstuk 4 in nader detail worden besproken.

Om de doelstelling te kunnen behalen is de volgende probleemstelling opgesteld:

Op welke manier wordt informatie en communicatie ingezet in de keten van bestrijding van (illegale) prostitutie en mensenhandel en hoe is de informatieverbreiding en de toepassing van informatie te beoordelen?

Om op deze probleemstelling antwoord te kunnen geven zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- Hoe vindt de informatievoorziening vanuit de verschillende ketenpartners naar het CPM plaats en wat zijn de knelpunten in deze relaties?
- Hoe ziet het kennisbeleid op het gebied van informatievoorziening, –verwerking en –verspreiding er korpsbreed uit en hoe vindt dit zijn invulling bij het CPM?
- Welke toepassingen van kennismanagement zijn aan te wijzen in het beleid van het CPM?
- Hoe vinden de informatievoorziening, –verwerking en –verspreiding plaats?
- Hoe wordt de kennis die voortvloeit uit de aanwezige informatie gebruikt, verspreid, uitgebreid en omgezet naar resultaten en welke inzichten zijn hieruit af te leiden?

1.3 Onderzoeksopzet

Deze scriptie omvat een kwalitatief onderzoek. Om tot het benodigde empirische materiaal te komen voor deze scriptie zijn literatuurstudies gedaan, zijn er enkele interviews afgenomen en zijn er observaties gedaan. Dit is gebeurd zowel tijdens als na de stage die is gelopen gedurende zes maanden bij het CPM. Tijdens deze stage heb ik bij enkele acties meegelopen wanneer de setting ongevaarlijk was. Maar vooral heb ik allerhande, vooral administratieve, werkzaamheden uitgevoerd en vergaderingen bijgewoond. Deze vergaderingen bestonden uit bijeenkomsten met hulpverleningsorganisaties en andere ketenpartners (bijvoorbeeld het EMM of de Arbeidsinspectie), wekelijkse overleggen van de coördinatoren en de projectleider, unitbrede vergaderingen (betreft de gehele afdeling migratiecriminaliteit), briefings en werkoverleggen van afdelingen van het CPM. Deze vergaderingen vonden vrijwel allen plaats bij de afdeling migratiecriminaliteit van de RRD, een enkele op locatie bij de betreffende ketenpartner.

De gehouden interviews waren met personen die betrokken zijn met het beleid dat wordt gevoerd aangaande informatie- en kennismanagement, namelijk de projectleider van het CPM, de chef van de afdeling Migratiecriminaliteit en de informatiemakelaar van de RIO gevestigd bij de EVP.

1.4 Leeswijzer

Om de scriptie leesbaar en duidelijk te maken, volgt na deze inleiding eerst een beschrijving van de context waarin het onderzoek is uitgevoerd. De organisatie waar het onderzoek is uitgevoerd wordt in dat hoofdstuk beschreven, als ook de omgeving waar de organisatie zich in beweegt. Hierdoor krijgen de theoretische noties die verder in de scriptie volgen hopelijk wat meer voeten in de aarde bij de lezer.

Op basis van literatuurstudies komen in hoofdstuk 3, *Kennis en informatie in de keten*, de relevante theoretische noties aan bod die voornamelijk te maken hebben met theorieën betreffende informatie- en kennismanagement in combinatie met het denken van organisatie die in ketens opereren.

In hoofdstuk 4, *Van theorie naar onderzoek*, komt de operationalisatie van het onderzoek aan bod, wat de schakel is tussen de geformuleerde theorieën uit het derde hoofdstuk en de bevonden empirie die in hoofdstuk 5, *Kennis en informatie in een uitvoerende politieorganisatie*, wordt beschreven. Hier komen de zaken uit de praktijk aan bod die relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Vervolgens worden in hoofdstuk 6, *Kennis en informatie in theorie en praktijk*, deze zaken uit de praktijk geconfronteerd met de eerder besproken theoretische noties en wordt er gezocht naar discrepanties tussen theorie en praktijk. In dit hoofdstuk vindt dus de feitelijke analyse plaats.

In het laatste hoofdstuk zullen de conclusies die uit het onderzoek worden getrokken aan bod komen en worden er enkele aanbevelingen gedaan die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

2. De achtergrond en omgeving van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel

In dit hoofdstuk wordt de context beschreven waarin het onderzoek voor deze scriptie is uitgevoerd. De organisatie waar het onderzoek is gehouden en waar ik stage heb gelopen, zal worden beschreven. Haar geschiedenis, de omgeving waarin ze opereert en haar ketenpartners worden behandeld.

2.1 Het korps Rotterdam-Rijnmond

Het korps waar het onderzoek voor deze scriptie is uitgevoerd, is het korps Rotterdam-Rijnmond. De Nederlandse politie bestaat uit in totaal 25 regionale korpsen en het Korps landelijke Politiediensten (KLPD). De 25 korpsen leveren een bijdrage aan veiligheid, leefbaarheid en de bestrijding van criminaliteit in hun eigen stukje Nederland. Het KLPD organiseert de landelijke politietaken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel. Omdat de Nederlandse politie bestaat uit 25 korpsen, is één burgemeester uit een regio (vaak de burgemeester van de grootste gemeente) de korpsbeheerder. In het geval van het korps Rotterdam-Rijnmond is de burgemeester van Rotterdam de korpsbeheerder. Hij of zij is verantwoordelijk voor het beheer van één van de 25 politiekorpsen en overlegt daarover met de hoofdofficier van justitie. De dagelijkse leiding over een korps heeft de regionale korpschef, meestal een hoofdcommissaris. Beslissingen over de hoofdlijnen van het beleid neemt het regionaal college. Hierin zitten alle burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. Daarnaast bestaat er per regio een driehoeksoverleg. Hierin overleggen korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef van de regio over ontwikkelingen, beleid en resultaten. De 25 regio's van de verschillende korpsen bestaan pas sinds 1993. Voorheen bestond er de gemeentepolitie en de rijkspolitie. De toen ontstane regio's werken zelfstandig en iedere regio is weer verdeeld in districten met elk een districtschef. Bij elkaar werken nu ongeveer 50.000 mensen bij de politie.

De politie Rotterdam-Rijnmond heeft haar werk opgesplitst in vier hoofdtaken, te weten:

- Intake, Service & Ondersteuning

De medewerkers van IS&O verzorgen alle contacten met de burger behalve 112-meldingen. Zij nemen ook bijna alle aangiften op, alleen de zeer ernstige of ingewikkelde zaken worden door de recherche opgenomen.

- Wijkpolitie

In de regio Rotterdam-Rijnmond zijn ruim zestig wijkteams. Hun voornaamste taak is het bestrijden van overlast in de wijk en het vergroten van de veiligheid en leefbaarheid. Iedere buurt heeft een buurtagent. Deze agent is het aanspreekpunt voor alle bewoners en levert samen met burgers en instanties een bijdrage aan de veiligheid in de buurt. De buurtagent wordt ondersteund door politiemedewerkers, veiligheidsassistenten en vrijwilligers.

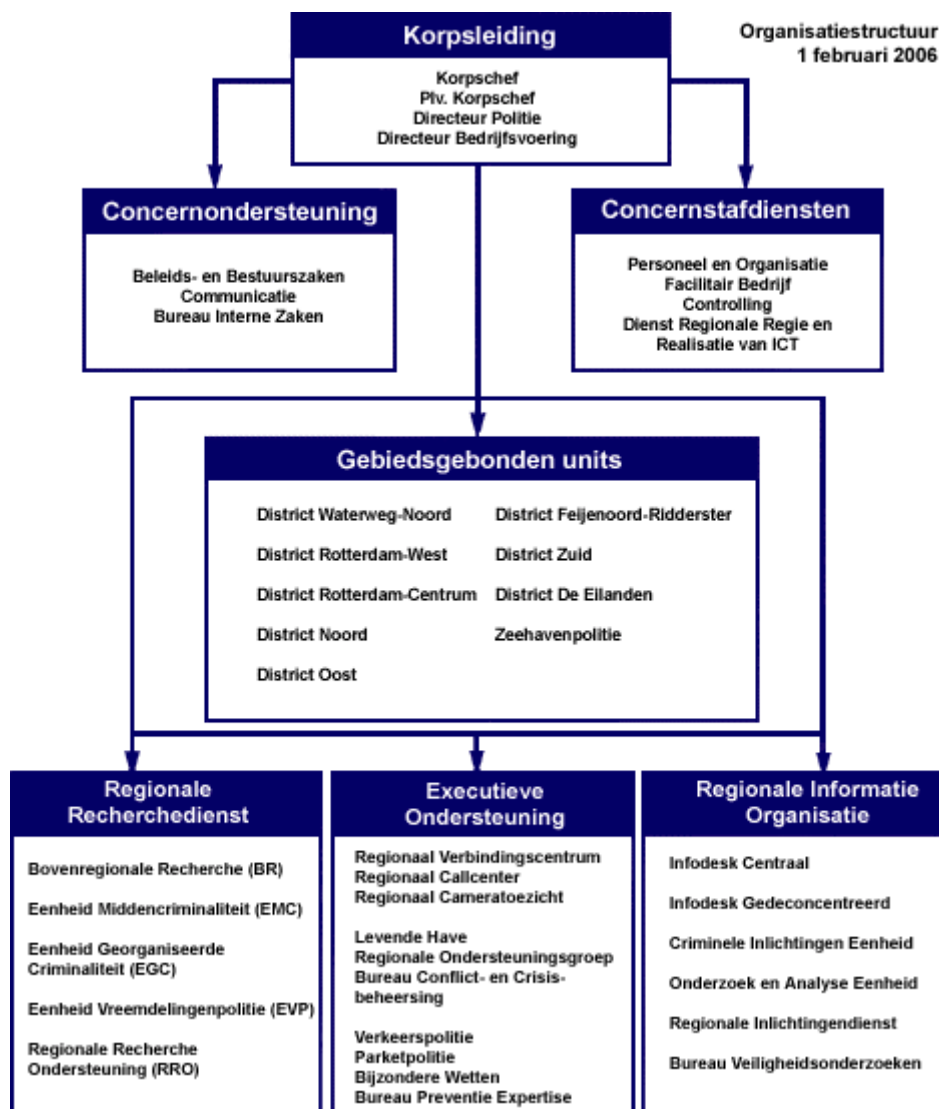
- Directe Hulpverlening

De Directe Hulpverlening (DHV) is opgezet als regionale dienst met een centrale meldkamer aan het roer, die de auto's aanstuurt naar aanleiding van 112-meldingen. De DHV-voertuigen zijn inzetbaar in de hele regio, dus niet alleen binnen de districtsgrenzen. De DHV werkt nauw samen met de wijkpolitie.

- Opsporing

De medewerkers van Opsporing houden zich bezig met recherchewerk. Er wordt ook aandacht besteed aan meer diepgewortelde problemen en veelplegers. Echter de zware georganiseerde criminaliteit is de verantwoordelijkheid van de Regionale Recherche Dienst.

Rotterdam-Rijnmond is één van de grootste politieregio's van Nederland. Er zijn meer dan 5000 politiemensen in werkzaam. Het korps Rotterdam-Rijnmond kent negen districten en vier regionale diensten. Het is verdeeld in een aantal afdelingen welke in onderstaand schema zijn weergegeven. Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel waar het onderzoek is gedaan, valt onder de Regionale Recherche Dienst (RRD) bij de Eenheid Vreemdelingen Politie, te vinden links onderin het schema.

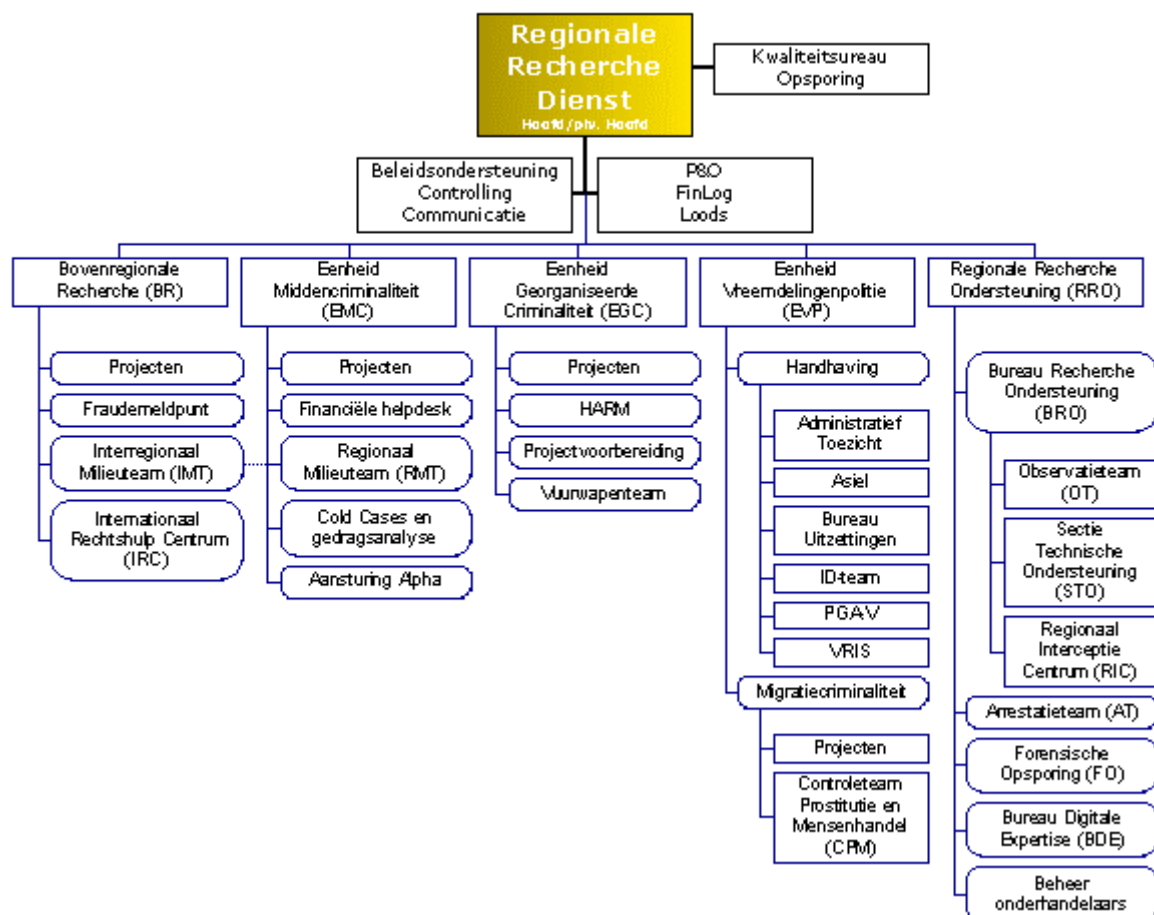


2.2 Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel

Het CPM onderdeel van de Eenheid Vreemdelingen Politie (EVP) van de Regionale Recherche Dienst (RRD). Het team is bij aanvang opgericht als een éénjarige pilot die bij voldoende resultaat een vaste plek zou kunnen verwerven als onderdeel van de EVP. Het onderstaande diagram kan wat meer duidelijkheid bieden wat betreft de plaats van het CPM in de RRD.

Vanaf 1 mei 2005 is het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel gefaseerd van start gegaan. Het richt zich op het opsporen van slachtoffers van mensenhandel met als doel deze mensen uit die handel te halen. Een andere prioriteit is dat het team probeert de plegers van de mensenhandel op te sporen en te laten berechten. Daarnaast wordt getracht inzicht te krijgen in de illegale prostitutiebranche en een sterke informatiepositie te ontwikkelen. Om hiertoe te komen heeft men de benodigde opsporingsbevoegdheden, zoals het aftappen van telefoons, het posten bij panden van verdachten van mensenhandel en uitbuiting, het oppakken van verdachten en slachtoffers en het uitvoeren van de daarbij behorende verhoren.

Naast deze doelen wil men ook een grotere bewustwording realiseren van het uitbuitingsaspect van mensenhandel binnen het korps.



Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel is opgericht omdat de handhaving van de illegale prostitutiebranche, met signalen van mensenhandel en de daartoe noodzakelijke informatiewerving – verwerking en analyse, niet voldoende was. Daarnaast werd het toezicht op de prostitutiebranche door verschillende dienstonderdelen uitgeoefend, waardoor het vaak ontbrak aan onderlinge afstemming.

Bovendien bleek uit de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en van een stuurgroep onder leiding van de heer Deetman, maar ook uit de korpsmonitor 2004 van de voormalig landelijk projectleider prostitutie/mensenhandel, dat het korps niet voldoende presteerde op het gebied van het bestrijden van de mensenhandel en dan met name de gedwongen illegale prostitutie.

Dit waren de redenen, samen met de verbreding van het delict Mensenhandel (art. 273a WvSr), om regionaal een portefeuillehouder Mensenhandel te benoemen, zijnde het Hoofd van de Regionale Recherche Dienst (RRD). Deze portefeuillehouder heeft besloten tot de oprichting van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel.

Met de oprichting heeft het team een aantal opdrachten meegekregen, namelijk:

- Doe onderzoek naar de aard en omvang van de illegale (gedwongen) prostitutie.
- Meer slachtoffers van mensenhandel uit het circuit halen.
- Het krijgen van inzicht in deze branche evenals het verwerven van een informatiepositie.
- Een aantal zogenaamde “korte klap” opsporingsonderzoeken uitvoeren, gericht tegen de mensenhandelaren.
- Het vergroten van de bewustwording onder medewerkers op het gebied van mensenhandel in algemene zin.
- Lever informatie aan voor bestuurlijke maatregelen.

Binnen het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel is een aantal medewerkers belast met een handhavende en een aantal met een toezichthoudende taak. Deze personen hebben een coördinator toegewezen gekregen binnen het team. Deze medewerkers hebben allen zeden en prostitutie expertise zodat mensenhandel herkend kan worden. Ook horen zij slachtoffers, worden aangiften opgenomen en kunnen bepaalde procedures worden gestart en worden slachtoffers verplaatst naar tijdelijke opvang. Binnen het kader van handhaving vinden ook controles plaats. Dit wordt door een met die taak belaste coördinator geregeld.

Ook wordt er geparticipeerd met controles van Bijzondere Wetten en Zeden, waarbij het om het legale circuit gaat. Het hebben van de vereiste vergunning is namelijk geen garantie dat er geen illegale prostitutie, in welke hoedanigheid dan ook, plaats vindt. Onder illegale prostitutie wordt door het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel verstaan zoals omschreven in Artikel 273a WvSr. met andere woorden, gedwongen prostitutie, prostitutie verricht door minderjarigen en prostitutie verricht door illegalen. Bovenstaande vindt allemaal plaats in het kader van Bestuursrecht. Anderzijds is binnen het team een aantal medewerkers belast met een opsporende taak. Ook zij hebben een

coördinator toegewezen gekregen. Om ongewild “misbruik” van bevoegdheden te voorkomen is voor deze structuur gekozen. Op deze wijze ontstaat een scheidslijn tussen de medewerkers.

In het CPM zijn de voor het toezicht op de illegale prostitutiebranche noodzakelijke expertises verenigd. De werkzaamheden van het CPM richt(t)en zich name op het uit het circuit halen van slachtoffers van mensenhandel. Het team handelde in de eerste fase vooral bestuursrechtelijk, waarbij de nadruk lag op de handhavende taak. Al snel werd duidelijk dat handhaving alleen onvoldoende is. Alleen dweilen verplaatst de illegale branche. Het opsporingsdeel van het CPM moet ervoor zorgen dat de kraan wordt dicht gedraaid. Het idee was dat alleen zo een effectieve aanpak van mensenhandel gewaarborgd kon worden. Toen in augustus 2005 het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel uitgebreid werd met het speciaal daartoe ingerichte opsporingsteam, veranderde dit. Gericht werd onderzoek gedaan en werden bijzondere opsporingsmethoden ingezet. Deze werkwijze is veel arbeidsintensiever, maar daar staat tegenover dat er bewijsmateriaal wordt verzameld waardoor mensenhandelaren vervolgd kunnen worden, wat één van de prioriteiten van het team is.

2.2.1 Het aandachtsveld

Wetgeving

Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel acteert op zowel de legale en illegale prostitutiebranche in de regio Rotterdam-Rijnmond. Deze scheiding is ontstaan met de opheffing van het bordeelverbod op 1 oktober 2000. De gedachte achter deze opheffing was dat gemeenten de prostitutie beter kunnen reguleren, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid. Tegelijkertijd worden bepaalde vormen van exploitatie strenger bestraft. Het gaat dan om prostitutie waarbij sprake is van geweld, misbruik of misleiding of waarbij personen zonder geldige verblijfstitel of minderjarigen betrokken zijn. De wetwijziging heeft zes hoofddoelstellingen, welke zijn:

- Beheersing en regulatie van exploitatie van prostitutie;
- Verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- Bescherming van de positie van prostituees;
- Bestrijding van aan prostitutie gekoppelde criminele randverschijnselen;
- Het tegengaan van illegaliteit in de prostitutie.

Eén van de gedachten achter de wet is, dat door het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie de prostitutiebranche kan worden gesaneerd en kan worden ontdaan van criminele randverschijnselen. Het is dan mogelijk harder op te treden tegen uitbuiting in de prostitutie. En voor de niet-strafwaardige vormen van

prostitutie is in feite de gedoogsituatie, die al jaren bestond, gelegaliseerd (Goderie en Boutellier 2006: 19-21).

Door de opheffing van het bordeelverbod wordt prostitutie als een vorm van arbeid behandeld. Verder is het werken in de prostitutie zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning strafbaar. Eén van de doelen van de wetwijziging is het terugdringen van het aantal illegale prostituees dat in Nederland werkzaam is. Personen van buiten de Europese Unie die niet beschikken over een geldige verblijfstitel waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken, mogen geen inkomsten verwerven uit arbeid. Uiteraard geldt dit ook voor werk in de prostitutie. Personen uit de landen van de EU mogen ten gevolge van het EU-verdrag in Nederland verblijven en in de prostitutie werken, mits de inkomsten die zij verwerven niet marginaal en bijkomstig zijn. Prostituees uit de nieuwe landen (Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Hongarije, Slowakije, Slovenië, Roemenie en Bulgarije) kunnen niet in loondienst in de prostitutie werken. Zij mogen wel als zelfstandige in de prostitutie werken ten tijde van de aanvraag van de vergunning VTV zelfstandige bij de IND (inschrijving GBA, aanmelding Belastingdienst in verband met een sofi-nummer). Pas op het moment dat de aanvraag is geweigerd, mogen zij niet meer werken. Prostituees van buiten de EU moeten eerst bij de Nederlandse ambassade in hun land een MVV (machtiging tot voorlopig verblijf) aanvragen, die in hun eigen land moet worden afgewacht (Goderie en Boutellier 2006: 22).

Ook het strafrecht neemt nog steeds een belangrijke positie in. Het Nederlandse prostitutiebeleid is gebaseerd op de gedachte dat daadkrachtig opgetreden dient te worden tegen elke vorm van uitbuiting in de prostitutie. Met de opheffing van het bordeelverbod kwam er een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie, te weten onvrijwillige prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen.

Op 1 januari 2005 vond er nogmaals een wetwijziging plaats. De definitie van mensenhandel werd verbreed tot andere vormen van slavernijachtige uitbuiting in economische sectoren buiten de seksindustrie. Uitbuiting in de prostitutie valt nu onder het mensenhandelartikel, artikel 273a W.v. Sr. Wanneer bij het werk in de prostitutie dwang en/of overwicht speelt, is er sprake van mensenhandel. Volgens het Openbaar Ministerie gaat het bij mensenhandel om een dwang- of uitbuitingssituatie, die nader kan worden aangeduid als het ontbreken van vrijwilligheid. We hebben te maken met het ontbreken van vrijwilligheid als er een vermindering is van de mogelijkheid een bewuste keuze te maken. Om te bepalen of dit het geval is, zijn twee factoren van belang. De eerste is of de betrokkene in staat is geweest in zelfstandigheid een beslissing te nemen. De tweede factor gaat om de vraag of deze persoon in staat is geweest om de gevolgen van de beslissing te overzien. Een belangrijk meetpunt daarvoor is of vastgesteld kan worden dat een prostituee in een situatie verkeerd die niet gelijk is aan de situatie waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren. Van mensenhandel kan sprake zijn bij uit het buitenland afkomstige prostituees, maar ook bij Nederlandse prostituees (Goderie en Boutellier 2006: 22-23).

Mensenhandel

Het CPM handelt op het gebied van migratiecriminaliteit en specifiek op mensenhandel en de daar aan verwante prostitutie. Ook voert ze de handhaving uit op de legale prostitutiebranche.

Hierbij moet gesteld worden dat mensenhandel een ernstige vorm van criminaliteit is. Het kan daarbij gaan om criminaliteit in georganiseerd verband. De financiële belangen die daarmee gemoeid zijn, zijn vaak erg groot. Maar mensenhandel kan zich ook voordoen, gepleegd in vereniging of gepleegd door slechts één persoon. De kern is dat personen in een situatie worden gebracht en/of gehouden, waarin ze beschikbaar zijn voor prostitutie en dat dit bijvoorbeeld gebeurt door misleiding, door gebruikmaking van overwicht en dwang of door het brengen over de landsgrens of wanneer het gaat om minderjarigen. De situatie van een slachtoffer kan uiteenlopen van een afhankelijke positie met subtiele dwang tot volstrekte controle gepaard gaande met dreiging met of daadwerkelijke uitoefening van geweld. Maar juridisch gezien hoeft er niet altijd sprake te zijn van dwang.

Slachtoffers en handelaren komen overal vandaan. Zij hebben uiteenlopende achtergronden en als het gaat om buitenlanders, ook verschillende motieven om naar Europa of in het bijzonder Nederland te komen. Het overgrote deel van de slachtoffers van mensenhandel is vrouw. Er moet echter ook gedacht worden aan mannen en minderjarigen als slachtoffers.

Handelaren zijn veelal georganiseerd in bovenregionaal en internationaal opererende en netwerkachtige structuren met uiteenlopende organisatiegraden en –vormen. Zij gebruiken daarnaast verschillende kanalen en methoden.

Om het meer tot Nederland te betrekken, is een belangrijk inzichtpunt dat de legale branche nauw verbonden is met de illegale branche. Een vergunning om de prostitutie te bedrijven is een vereiste maar geen voldoende voorwaarde om illegale prostitutie uit te sluiten. Ook in de legale branche komt illegale prostitutie voor. Het gaat dan vooral om mensenhandel. Zowel uit eigen bevindingen en bevindingen van het Prostitutiecontrole team in Eindhoven is gebleken dat de legale branche een gigantische informatiebron is met betrekking tot het illegale circuit. Broodnijd is hiertoe de grootste motivatiebron voor het legale circuit. Niet zelden beschikken prostituees in het illegale circuit over eigenschappen waardoor hun verdiensten hoger zijn dan de verdiensten van hun legale collega's. Dan is de drempel voor de legale branche laag om ons hierover te informeren, zodat ze de concurrentie kan dwarsbomen. Dit wordt ook wel het 'zelfreinigend vermogen' van de markt genoemd. Gebleken is wel dat de prostituees alleen bereid zijn om met informatie te komen als een bepaald vertrouwen is opgebouwd. Dit wordt niet gerealiseerd als er een grote groep de seksinrichting binnenstapt waarbij onder andere de Arbeidsinspectie en Belastingdienst aanwezig zijn. Hun aanwezigheid schaadt het vertrouwen. Het CPM werkt dan ook doorgaans met vaste prostitutiecontroleurs die geen 'ballast' met zich mee dragen in de vorm van controleurs van de Arbeidsinspectie en Belastingdienst. Deze partners hebben een zeer belangrijke rol in het geheel van de bestrijding van mensenhandel, maar tijdens de controles dienen zij niet aan de zijde van de prostitutiecontroleurs het pand te betreden. Dit kan wel bij een reguliere controle waarbij de nadruk ligt op het controleren van vergunningen en geldige verblijfspapieren, maar niet bij een controle waarbij prostitutiecontroleurs op zoek gaan naar signalen van mensenhandel.

De escort is een bedrijfstak welke zich voor een groot deel laat scharen in het illegale circuit. Het is tevens de minst toegankelijke en meest verborgen bedrijfstak van de branche (Goderie en Boutellier 2006: 12). Dit weerhoudt het CPM uiteraard niet om handhavend op te treden. Wel is hier een grondige voorbereiding voor nodig. Het vraagt om een zeer nauwkeurige benadering en uitvoerige informatieverzameling. In oktober 2005 is begonnen met inzichten te vergaren met betrekking tot de escort in de regio. Hierbij is ook gekeken hoe andere korpsen in den lande dit vraagstuk benaderen en wat hun bevindingen zijn. Tevens is een congres bijgewoond door de twee rechercheurs die de escort als taakaccent hebben. Op dit congres zijn handvatten uitgereikt en inzichten uitgewisseld om een zo passend mogelijk antwoord te genereren op de illegale uiting van prostitutie in de escort. Rechercheurs van het CPM die hiermee belast zijn, hebben een escort controle bijgewoond in Eindhoven, waar het Prostitutiecontroleteam op dit gebied al veel expertise had ontwikkeld.

Een complex veld

Het CPM opereert in een zeer dynamisch, complex en gevoelig veld. Het veld is dynamisch omdat er onvoorspelbare eisen worden gesteld door de omgeving. Het gaat immers niet zelden om zware criminelen die zeer onvoorspelbaar gedrag vertonen. Ethische aspecten drukken hierbij zwaar op de uitvoering en er is vaak sprake van een potentieel vijandige omgeving. Het veld waarin het CPM opereert is tevens een snel verplaatsende en verborgen branche.

Het veld is, zoals eerder vermeld, niet alleen dynamisch, maar ook complex. Het is complex omdat de medewerkers zeer veel kennis en vaardigheden moeten bezitten om te kunnen werken in aandachtsveld van het CPM.

Het aandachtsveld is ten slotte gevoelig vanwege het feit dat er vaak getraumatiseerde slachtoffers moeten worden opgevangen en omdat er wordt geopereerd op de dunne scheidslijn tussen bestuursrecht en strafrecht. Bovendien is in het verleden helaas gebleken dat de branche ook voor medewerkers van de politie verleidelijk is. Daarom is er een strikte Prostitutiecontrole gedragscode opgesteld waar iedereen die op het gebied van prostitutie werkt bij de politie aan verbonden is.

Het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel opereert in een beleidsveld waarin tevens een groot aantal overige partijen participeren, de ketenpartners. Deze komen verder in dit hoofdstuk aan bod. Er zijn dus een groot aantal actoren waar het CPM mee moet werken in een omgeving die dynamisch, complex en gevoelig van aard is.

2.3 De ketenpartners van het CPM

Het CPM is een onderdeel van een organisatie die in haar functioneren afhankelijk is van informatie. Het CPM moet te allen tijde up-to-date zijn om haar toezicht- en opsporingstaak tot uitvoering te kunnen brengen. De informatie-infrastructuur is daarom van groot belang, wanneer de informatievoorziening spaak loopt of de informatieverwerking problemen ondervindt, zal het CPM niet tot een bevredigende uitvoering van haar taken komen.

Inzicht krijgen in de informatievoorziening en de informatie-infrastructuur kan hierom nuttig zijn. Om tot inzicht te komen op die gebieden is het behulpzaam te kijken van wie het CPM haar informatie ontvangt en hoe dit gebeurt. Ook kan het uiteenzetten van de ketenpartners meer duidelijkheid verschaffen in wat voor omgeving het CPM opereert. Het kan namelijk aangeven met hoeveel organisaties het CPM te maken heeft, dus hoe complex de omgeving is. Daarnaast kan het de aard van de relaties van het CPM met die organisaties weergeven.

2.3.1 Ketenpartners in het korps

Het CPM werkt in veel gevallen samen met ketenpartners die zelf ook onder het korps Rotterdam-Rijnmond vallen. Deze zijn onderdeel van dezelfde overkoepelende organisatie.

RIO

Op 1 maart 2004 is de Regionale Informatie Organisatie (RIO) van start gegaan. Er was op dat moment sprake van een zogenaamde "koude fusie", waarbij alle functies in het korps die voor 80% of meer uit informatietaken bestonden, zijn samengevoegd tot een Regionale Informatie Organisatie. De reden dat het RIO werd opgezet was dat het korps Rotterdam-Rijnmond zich wilde ontwikkelen van een geografisch georiënteerde organisatie naar een organisatie die zowel procesgericht is als geografisch georiënteerd. Om op de verandering in informatiestromen en informatiebehoeften in te kunnen spelen is het RIO opgericht. Het idee was door te sturen op basis van informatie er doelgericht en meer probleemgericht kan worden gewerkt en er betere resultaten kunnen worden geboekt op het gebied van veiligheid en leefbaarheid (Inrichtingsplan RIO, 2005).

Het RIO heeft een ondersteunende en coördinerende rol binnen de informatieprocessen die zich afspelen in de informatiegestuurde organisatie van het korps. Deze informatieprocessen vinden zowel binnen het gehele korps plaats als tussen het korps en de partners daarbuiten.

De voornaamste focus van de RIO richt zich op informatie ten behoeve van het operationele proces. Deze informatie kan bijdragen aan de strategische, tactische besluitvorming in het korps of direct bijdragen aan de operationele aanpak. Daarnaast bouwt de RIO een kennisbank op waarmee ze de hoofdprocessen ondersteunt. Ook heeft de RIO een signalerende en adviserende rol met betrekking tot de kwaliteit van operationele gegevens.

De RIO heeft zelf een aantal processtappen onderscheiden waar het informatieproces in het algemeen uit bestaat. Deze stappen kunnen echter wel in een aantal varianten wat betreft de volgorde worden doorlopen. Ook verschilt het aantal processtappen per situatie of product.

De volgende processtappen worden onderscheiden in het informatieproces:

intake – zoeken – inwinnen – veredelen – analyseren – verstrekken

De RIO bestaat uit de volgende eenheden:

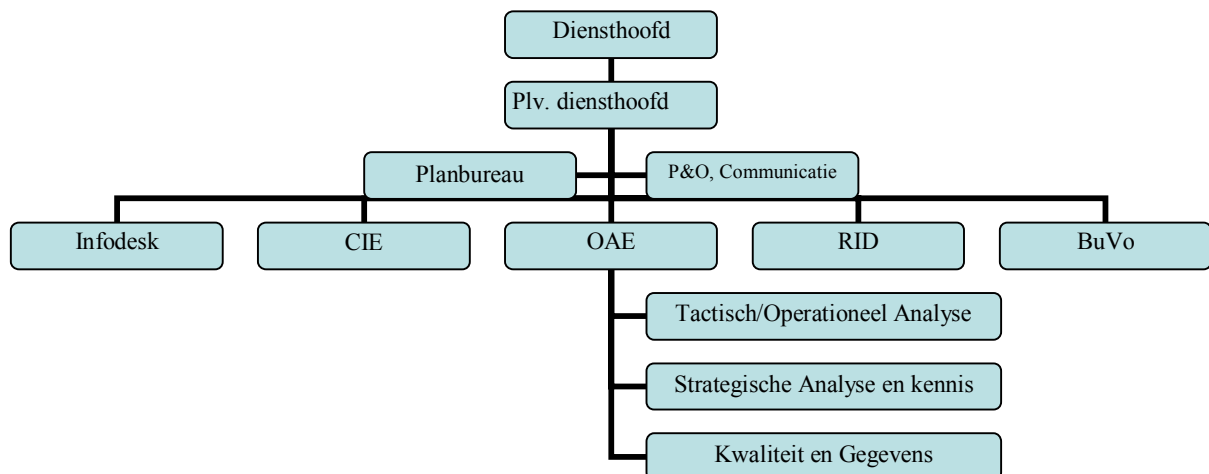
- Infodesk
- Onderzoek en Analyse Eenheid (OAE)

- Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)
- Regionale Inlichtingen Dienst (RID)
- Bureau Veiligheids Onderzoeken (BuVO)

De organisatie staat onder leiding van een diensthoofd en plaatsvervangend diensthoofd. Daarnaast zijn er binnen de RIO onderdelen en functies die vallen onder Beheersondersteuning. Het RIO heeft een grote rol in het functioneren van het CPM. Zoals eerder gesteld is het CPM in haar functioneren voor een groot deel afhankelijk van de informatie die ze krijgt, ze werkt informatiegestuurd. Het RIO heeft met haar fusie een groot deel van de functies tot haar genomen die voor 80% of meer uit informatietaken bestaan. Zij is dus voor de overige onderdelen van het korps een belangrijke bron van informatie op operationeel gebied en dus ook voor het CPM. De volgende onderdelen van het RIO dragen bij aan die ondersteuning van het korps (Inrichtingsplan RIO, 2005).

Infodesk

De Infodesk is de organisatorische eenheid binnen de RIO die is belast met het ontsluiten van relevante tactische en operationele informatie vanuit open en gesloten bronnen en systemen ten behoeve van de primaire processen binnen de politie. Daarbij fungeert de Infodesk als een continu beschikbaar operationeel informatieloket en informatieknooppunt van het korps.



De Infodesk stuurt bijvoorbeeld de MMA-meldingen vanuit de Stichting M door naar de verschillende onderdelen van het korps waar die meldingen relevant voor zijn, dus ook naar het CPM.

De afdelingen van het korps die belast zijn met opsporingsonderzoeken kunnen de Infodesk verzoeken een persoon of organisatie landelijk uit te zetten, wat inhoudt dat deze persoon of organisatie door de landelijke politiesystemen wordt gehaald door de Infodesk van het Expertisecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (EMM) die inzage heeft in informatie uit het

gehele land. Wanneer aan de regionale Infodesk wordt gevraagd een persoon of organisatie regionaal uit te zetten, bevragen zij die persoon in de eigen regionale politiesystemen.

CIE

De CIE is een organisatie die primair het tactische proces faciliteert. Kenmerkend voor de CIE is dan ook dat zij informatie verzamelt op verzoek. Verzoekers om informatie zijn vooral de korpsleiding, de tactische recherche en het openbaar ministerie. Slechts die informatie wordt verzameld die voor de verzoekers van belang is. Verzoeken om informatie hebben betrekking op lopend onderzoek, op te starten onderzoek en te maken criminaliteitsbeelden. De CIE verzamelt informatie door het runnen van informanten en door gebruik te maken van de overige informatiebronnen die haar ter beschikking staan.

Het CPM kan dus om informatie vragen bij de CIE rondom een persoon of organisatie/instelling. Deze informatie komt dan binnen enkele dagen in de vorm van een dossier bij het CPM terecht.

RID

De Regionale Inlichtingen dienst is de organisatorische eenheid binnen de RIO die is belast met de informatievoorziening in het kader van het beschermen van de democratische rechtsorde en de veiligheid – in de meest brede zin van het woord – binnen de regio. De RID krijgt haar informatie door het warm inwinnen van informatie (runnen van informanten en agenten). De RID wint inlichtingen in en verwerkt inlichtingen die bestemd zijn ter ondersteuning van de taakstelling van de AIVD en/of ter advisering van besluitvorming betreffende de veiligheid in het openbaar gebied i.c. de openbare orde.

Het CPM heeft weinig te maken met de RID. Het aandachtsveld van de RID en die van het CPM tonen weinig tot geen overlappingsen. Sinds de oprichting van het CPM heeft zij nog geen informatie ontvangen of verstrekt aan de RID.

BuVo

Het Bureau Veiligheidsonderzoeken is een organisatorische eenheid binnen de RIO dat zich richt op het waarborgen van de betrouwbaarheid en de integriteit van medewerkers binnen de Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond die een vertrouwensfunctie bekleden of gaan bekleden.

Het BuVO voert veiligheidsonderzoeken uit met als doel vast te stellen of de betrokkene de verplichtingen in de (geambieerde) functie onder alle omstandigheden loyaal zal vervullen, zodat de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat niet geschaad worden.

Iedere medewerker van het korps wordt voor zijn of haar aantreden onderwerp van een P-veiligheidsonderzoek en dit onderzoek wordt regelmatig herhaald. Wanneer men een bepaalde rang overschrijdt en dus toegang krijgt tot nog gevoeligere informatie wordt men onderwerp van een A-onderzoek.

OAE

De OAE is de organisatorische eenheid binnen de RIO die belast is met het vervaardigen van analyseproducten ten behoeve van de hoofdprocessen in het korps. De OAE ondersteunt deze hoofdprocessen bij het verbeteren van de kwaliteit van de operationele informatie en ontwikkelt en ontsluit daarnaast kennis.

De producten die de OAE levert hebben geen directe invloed op het functioneren van het CPM, gezien het gegeven dat zij met name belast is met de ondersteuning van de hoofdprocessen op een hoger niveau in het korps.

Intake & Service

Deze dienst is bekend van het telefoonnummer 0900-8844. Intake & Service is één van de voornaamste aanspreekpunten van burgers met de politieorganisatie. Burgers kunnen hier (niet anoniem) melding doen van strafbare feiten of andere zaken die de politie aangaan. Hiermee is het een belangrijke bron van informatie voor het gehele korps en een belangrijke schakel met de maatschappij, ook met het oog op service naar de burger toe en representatie van het korps. De Intake & Service zorgt dus mede voor informatievoorziening naar de burger toe. In veel gevallen wordt een vraag of melding direct afgehandeld, anders wordt de zaak doorgestuurd naar andere onderdelen van de organisatie. Deze dienst kan derhalve worden beschouwd als een informatieknooppunt tussen de politieorganisatie en de burger.

Intake & Service heeft, gezien het bovenstaande, een belangrijke plaats in de informatievoorziening van het korps. De burger die melding doet, kan informatie doorgeven die van belang kan zijn voor lopend onderzoek of aanleiding kan geven voor nieuw onderzoek. Ook voor het CPM geldt dat zij hier nuttige operationele kennis van kan ontvangen.

CIOT

Het Centraal Informatiepunt Onderzoek aan Telecommunicatie beheert een database met gebruikersgegevens die worden aangeleverd door de telecomproviders. Het bevragen van gebruikersgegevens bij telefonieaanbieders vindt plaats door tussenkomst van het CIOT. Op de verstrekking via het CIOT is het Besluit Verstrekking Gegevens Telecommunicatie van toepassing. Het CIOT kan de volgende gegevens verstrekken:

- naam, adres, postcode en woonplaats van de gebruiker;
- aansluitnummer(s) van de gebruiker;
- de telecommunicatiedienst die wordt afgenomen.
- wie is de aanbieder van het aansluitnummer.

Als voor een opsporingsonderzoek men meer informatie nodig heeft betreffende een telefoonnummer, zoals verkeersgegevens of een tapanvraag, zoekt men contact met de Officier van Justitie die zulke gegevens kan vorderen bij de verschillende telecomproviders.

Aangezien het CPM deels een opsporende taak heeft, komt het bevragen bij het CIOT van gegevens van personen die het onderwerp zijn van onderzoek met enige regelmaat voor. Het CIOT beheert een belangrijke bron van informatie die voor het functioneren van het CPM van belang is, met name in het licht van haar opsporende taak.

Districten / Wijkpolitie

De districten zijn eigenlijk het plaatselijke gezicht van de politie. Het zijn de politiebureaus in de wijken die direct contact hebben met de burger, zowel op straat als op het politiebureau. Voor de overige onderdelen van het korps zijn zij een belangrijke bron van informatie. De medewerkers van de districten kunnen zaken op straat signaleren en doorspelen die de moeite waard zijn om onderzocht te worden door bijvoorbeeld het CPM. Op de districten worden daarnaast veel aangiften opgenomen die het startpunt vormen voor nader onderzoek. In het geval van het CPM is het meerdere malen voorgekomen dat slachtoffers van mensenhandel op het politiebureau aankomen en hun verhaal doen, waardoor vervolgens het CPM wordt ingelicht en de zaak overneemt. De chefs van de districten bepalen in principe welke informatie relevant is en wordt doorspeeld. Overige onderdelen van het korps kunnen daarnaast zelfstandig zoeken naar informatie die voor hen relevant zou kunnen zijn in de bedrijfsprocesssystemen. Dit is tevens een taak van de RIO.

Afdelingen belast met opsporingsonderzoeken kunnen ook verzoeken bij de districten indienen om bepaalde informatie te vergaren. Hierbij kun je denken aan het uitvoeren van een buurtonderzoek of het posten of in de gaten houden van een pand/locatie. Dit is een weg die ieder onderdeel van korps kan bewandelen, dus ook het CPM, die veel informatie kan opleveren die van nut kan zijn voor het operationele proces. De districten werken dus zowel vraag- als aanbodgericht en wanneer dit goed tot uitvoering kan worden gebracht, is zij voor ieder onderdeel van het korps van belang in hun functioneren.

Aangiften / Verklaringen

Veel informatie wordt door afdelingen zelf gegenereerd. Zij nemen namelijk vaak zelf aangiften en verklaringen op, ze winnen dus zelf informatie in. Dit is een zeer belangrijke bron voor iedere afdeling en dus ook voor het CPM. In aangiften en verklaringen kunnen immers gerichte vragen worden gesteld die relevant zijn voor de verdere operationele afhandeling. De informatie die hiermee wordt aangeboord is hiermee toegespitst op de desbetreffende afdeling. Er kunnen verbanden worden gelegd en informatie kan verder worden veredeld. Wanneer informatie wordt gewonnen die relevant is voor een andere afdeling wordt dit in de lijn doorspeeld en gecommuniceerd naar de afdeling waar de informatie voor nut van is.

2.3.2 Ketenpartners buiten het korps

Het CPM vindt haar ketenpartners niet alleen binnen het korps Rotterdam-Rijnmond. Een deel van het werk van het CPM vindt plaats in de justitiële keten en in samenwerking met de gemeente en de

Belastingdienst. Om welke ketenpartners het gaat wordt in deze paragraaf besproken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen overheidsinstanties en hulpverleningsinstanties.

Overheidsinstanties

Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)

De FIOD-ECD is de opsporingsdienst van de Belastingdienst. In 1999 is de FIOD-ECD ontstaan uit het samengaan van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Economische Controledienst (ECD). Sinds 1 januari 2003 is ook de opsporingstak van de Buma/Stemra een onderdeel van de FIOD-ECD als Team Opsporing Piraterij.

De FIOD-ECD werkt aan de rechtshandhaving en daarmee aan de verbetering van de kwaliteit van de samenleving door bijdragen te leveren aan:

- Het strafrechtelijk tegengaan van fiscale, financiële en economische fraude;
- Het waarborgen van een integer beroeps- en bedrijfsleven;
- De bescherming van de consument;
- De bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

De FIOD-ECD voert strafrechtelijke opsporingsonderzoeken uit binnen het taakgebied fiscaliteit.

Daarnaast worden in opdracht van zes ministeries voor de taakgebieden financieel-economisch en goederen toezicht- en opsporingstaken uitgevoerd. Deze taken betreffen het terrein van economische ordening, financiële integriteit en goederenbewegingen. Op financieel-economisch gebied worden door toezichthouders, zoals De Nederlandse Bank, de Autoriteit Financiële Markten en de Sociaal Economische Raad aangiften gedaan bij de FIOD-ECD.

De FIOD-ECD controleert mede de legale seksbranche in de regio Rotterdam-Rijnmond. De legale branche heeft vaak te maken met de illegale branche. Dit kan zich uiten in financiële fraude en wanneer de FIOD-ECD sporen vindt van fiscale onregelmatigheden bij een seksinstelling, dan kan dit betekenen dat er sprake is van illegale werkzaamheden op het gebied van prostitutie. Dit kan op zijn beurt een aanwijzing zijn voor het CPM om een onderzoek ernaar op te starten. De FIOD-ECD kan dus een bron van informatie zijn voor het CPM.

Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD)

De SIOD maakt deel uit van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ze heeft als belangrijkste taak het opsporen van zware vormen van sociale zekerheidsfraude, zoals:

- Europese subsidiefraude;
- Grootschalige fraude op het terrein van illegale tewerkstelling;
- Grootschalige werkgevers- en premiefraude.

Vooraf op het gebied van de illegale tewerkstelling hebben het CPM en de SIOD een gedeeltelijk overlappende taak. Een groot deel van de slachtoffers van Mensenhandel die het CPM opspoor, is

illegaal in Nederland. Wanneer deze personen door het SIOD of het CPM worden opgespoord, kan informatie over die zaak aan elkaar worden doorgespeeld. Deze samenwerking kan derhalve een bron van informatie zijn voor beide organisaties.

Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie is onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is belast met handhaving op de naleving van onder andere de wetgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden, arbeidsmarkt taken, evenals inspecties naar aanleiding van klachten en ongevallen.

De Arbeidsinspectie doet vaak onderzoek in horecagelegenheden waar de arbeidssituatie niet optimaal is. De doelgroep van het CPM werkt vaak onder omstandigheden die niet aan de wetgeving voldoen. Ze worden in principe altijd onderbetaald of niet betaald en ze werken onder slechte omstandigheden. Wanneer de Arbeidsinspectie dit waarneemt, zal zij dit doorgeven aan het CPM. Andersom geldt dit ook, wanneer het CPM dergelijke zaken waarneemt zal zij dit doorspelen aan de Arbeidsinspectie en dan gaat het vooral om het aanpakken van de werkgever. Ook deze samenwerking kan een bron van informatie zijn voor beide organisaties.

Belastingdienst

De Belastingdienst heeft als taak het heffen en innen van rijksbelastingen. Dat geldt ook voor de prostitutiebranche. De opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft geen wijziging gebracht in de fiscale regelgeving; ook vóór 1 oktober 2000 waren de inkomsten uit (de exploitatie van) prostitutie belast. De Belastingdienst hanteert bij deze taakopdracht het bronnenstelsel: er moet aangewezen kunnen worden uit welke bron (bijvoorbeeld arbeid of winst) het inkomen gegenereerd wordt. Aan de hand van (controle op de) feiten en omstandigheden wordt bepaald of daarvan sprake is. Belastingen worden over het algemeen geheven over het verleden. Dat kan recent zijn, maar ook van latere datum (enkele jaren).

De doelgroep voor de Belastingdienst is de groep die in Nederland belastbare inkomsten uit prostitutie genereert. Vooral dus exploitanten en prostituees. Het is de vraag of bijvoorbeeld loverboys hieronder vallen. Aannemelijk moet dan worden dat de prostituee gedwongen wordt om de inkomsten af te staan aan de loverboy, wat de omvang daarvan is en in welk tijdvak dat gebeurd is.

Wanneer de Belastingdienst signaleert dat er sprake kan zijn van belastingfraude betreffende de inkomsten uit de (exploitatie van) prostitutie, dan kan er sprake zijn van onvrijwilligheid van de prostituee. Zij valt dan in de doelgroep van het CPM. Dit voorbeeld geeft aan dat inspecties van de Belastingdienst informatie kan opleveren voor het CPM. Samenwerking met de Belastingdienst kan daardoor vruchtbaar zijn voor het CPM, maar ook voor de Belastingdienst.

De prostitutiebranche wordt binnen de Belastingdienst in projectvorm behandeld. Dat project zal nog enige tijd voortbestaan, maar er vindt geleidelijk aan een implementatie van de behandeling van de branche in de richting van de regio's plaats. Inmiddels bestaat er een netwerk van regiocoördinatoren.

Binnen de regio's is de coördinator in beginsel verantwoordelijk voor een goede behandeling van de prostitutiebranche. De zorg van eenheid van beleid en uitvoering berust nog bij de projectgroep. De projectgroep zorgt er binnen de Belastingdienst voor dat de ontwikkelingen doorgegeven worden aan de regio's en zorgt voor interne coördinatie en advisering op het gebied van de prostitutiebranche. Buiten de Belastingdienst onderhoudt de projectgroep de contacten met externe partijen als departementen, handhavende diensten en brancheorganisaties.

Openbaar ministerie

Samen met de rechters vormt het Openbaar Ministerie de rechterlijke macht – zo staat het in de wet op de rechterlijke organisatie. Het Openbaar Ministerie bepaalt wie voor de rechter moet verschijnen, en voor welk strafbaar feit. Het is de enige instantie die kan besluiten een persoon te vervolgen. Het werkterrein van het Openbaar Ministerie is het strafrecht. Het Openbaar Ministerie bemoeit zich niet met ontslagkwesties of met burens die ruziën om een overhangende boomtak. Zij moeten naar de burgerrechter om hun geschil te beslechten. Het Openbaar Ministerie komt pas in beeld als iemand een strafbaar feit begaat.

Het driehoeksoverleg

Ook de officieren van justitie in het land moeten keuzes maken. Zij houden daarbij rekening met het landelijke beleid, maar ook met de problemen in hun eigen gebied. Moet de politie meer tijd besteden aan surveilleren op koopavond of aan boeren die illegaal mest uitrijden? Aan drugsproblemen in achterstandswijken of aan wegen waar veel ongelukken gebeuren?

Dit soort beslissingen neemt het Openbaar Ministerie niet alleen. Een van de taken van het Openbaar Ministerie is deelname aan het zogenaamde driehoeksoverleg. Daarin praten het Openbaar Ministerie, de politie en de burgemeester over zaken als de inzet van de politie, criminaliteit en veiligheid.

Daarnaast werkt het Openbaar Ministerie samen met allerlei instanties: het gemeentebestuur, de reclassering, het gevangeniswezen, de Raad voor de Kinderbescherming, instellingen op het gebied van de verkeersveiligheid, maar ook met advocaten en het bedrijfsleven.

De samenwerking van het Openbaar Ministerie met het CPM bestaat vooral uit het geven van informatie van het CPM aan het OM zodat een verdachte die is aangeleverd door het CPM vervolgd kan worden. Het OM geeft hierbij haar wensen weer als het gaat om welke informatie zij nodig heeft om tot een vervolging te kunnen komen. Het CPM werkt dan vaak dus vraaggericht.

Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is een onderdeel van het Ministerie van Justitie. De IND beslist namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (MvV&I) wie in Nederland wordt toegelaten. Hierbij beslist IND over asielaanvragen en reguliere aanvragen. De IND heeft als taak:

- Het behandelen van alle verzoeken van vreemdelingen die Nederlander willen worden (naturalisatie);

- Grensbewaking, controle op legaal verblijf van vreemdelingen en het verwijderen van illegalen (samen met politie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en douane);
- Advisering aan de Minister over wie in Nederland wordt toegelaten;
- Sinds 1 april 2004 worden alle aanvragen voor verblijf door de IND behandeld.

Wanneer door het CPM een slachtoffer uit de illegale prostitutiebranche is gehaald, dan wordt zij aangemeld bij de IND. Voor de duur van het onderzoek en rechtsgang kan zij in Nederland blijven. De tijdelijke verblijfsvergunning en de uiteindelijke uitzetting wordt geregeld door de IND. De samenwerking tussen het CPM en de IND vindt dus vooral plaats wanneer een groot deel van het onderzoek al is gedaan. Het CPM levert hier vooral informatie aan de IND.

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is opgericht door een aantal regeringen. Er zijn inmiddels 91 lidstaten en 89 waarnemende landen en organisaties. De IOM begon in 1991 in Nederland. De IOM is bereikbaar voor asielzoekers en illegalen die informatie over en ondersteuning bij terugkeer naar het land van herkomst of hervestiging in een ander land wensen. In Den Haag is het hoofdkantoor van IOM Nederland gevestigd.

Het hoofddoel van de IOM is om remigratie en herhuisvesting in een ander land dan het land van herkomst ordelijk te laten verlopen.

Op het gebied van mensenhandel ontwikkelt en ondersteunt de IOM activiteiten gericht op de bestrijding van mensenhandel en het bieden van hulp aan slachtoffers daarvan. De terugkeer van deze slachtoffers valt onder de hulp in het kader van het REAN-programma (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands).

De voornaamste activiteiten van de IOM zijn:

- De opvang, het vervoer en de hervestiging van migranten over de hele wereld;
- Het organiseren van het vervoer van vluchtelingen, buitenlandse en binnenlandse ontheemden en andere personen die hulp nodig hebben;
- Het geven van technische ondersteuning en advies met betrekking tot migratie en hervestiging;
- Het bieden van een forum voor landen en internationale organisaties op het gebied van migratievraagstukken.

Het CPM wijst in een aantal gevallen van slachtoffers van mensenhandel en gedwongen prostitutie de slachtoffers op het bestaan van de IOM. Deze organisatie kan deze mensen helpen bij de terugkeer naar het thuisland en hen helpen bij de vestiging daar. De IOM kan het CPM ook informatie leveren over de achtergrond van bepaalde landen wat kan helpen bij het begrijpen van de slachtoffers. Dit kan behulpzaam zijn bij de communicatie met deze mensen.

Hulpverleningsinstanties

Naast bovenstaande overheidsinstanties werkt het CPM vaak samen met een aantal hulpverleningsinstanties welke hier verder worden besproken.

Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW)

PMW is een onderdeel van de stichting Humanitas en is opgericht in 1989. Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) biedt sinds 1989 hulpverlening aan (ex-)prostituees: vrouwen en mannen, onder wie bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel, druggebruikende prostituees en jongeren. Om contact te leggen met prostituees en de drempel naar de spreekkamer te verlagen, bezoeken de medewerkers de prostitutielocaties in Rotterdam en Schiedam. Medewerkers geven ter plaatse advies en informatie over zaken als wet- en regelgeving. PMW biedt dus zowel praktische als psychosociale hulp aan (ex)prostituees, zowel mannelijk als vrouwelijk, in de regio Rotterdam.

De doelen van PMW zijn:

- het normaliseren van prostitutie;
- lacunes in de hulpverlening aantonen en hierop beleid en samenwerking ontwikkelen;
- bestrijden van excessen in de prostitutie;
- belangenbehartiging en ondersteuning van (ex)prostituees;
- geven van voorlichting;
- het bezoeken van de vergunde seksbedrijven om zo de drempel naar de spreekkamer te verlagen.

PMW pleit voor acceptatie van prostitutie, maar wanneer er geen sprake is van vrije wil probeert zij de slachtoffers hiervan te ondersteunen. Door te helpen met het op orde brengen van de administratie, boekhouding en arbeidsomstandigheden, ondersteunt PMW deze personen hun leven te normaliseren. Daarnaast vertaalt PMW haar ervaringen in de praktijk voor beleidmakers op landelijk en lokaal niveau.

Het CPM en PMW wisselen regelmatig informatie uit over prostitutie in de stad Rotterdam. Het PMW staat in nauw contact met de prostituees in de stad en kunnen hierdoor een nuttige bron voor het CPM zijn. PMW werkt daarnaast met CPM samen bij sommige verhoren. Het gaat dan om verhoren met slachtoffers van mensenhandel en/of illegale prostitutie. Haar maatschappelijk werkers praten met deze slachtoffers voor een verhoor door medewerkers van het CPM en kunnen haar gerust stellen en wijzen op belangrijke zaken als haar rechten en informatie over opvang. De bereidheid om te praten met een medewerker van de politie kan daardoor toenemen en het vertrouwen tussen de politie en het slachtoffer vergroten, wat van groot belang kan zijn bij een verhoor.

Stichting tegen Vrouwenhandel (STV)

De Stichting tegen Vrouwenhandel (STV) richt zich op de preventie en bestrijding van mensenhandel en het bieden van hulp en opvang aan de slachtoffers van mensenhandel. Vrouwen die het slachtoffer zijn van mensenhandel, hebben vaak een scala aan problemen. Zij worden meestal door middel van geweld en misleiding gedwongen om in de prostitutie te gaan werken. De Stichting tegen Vrouwenhandel is het expertisecentrum, dat deskundigheid verbindt met de bestaande vormen van zorg en hulpverlening. Ze heeft zich als taak gesteld:

- Het fungeren als landelijk meldpunt voor (vermoedelijke) slachtoffers van vrouwenhandel.
- Het leggen van contact en het specialistisch verwijzen naar en eventueel organiseren van de noodzakelijke hulpverlening.

Alle (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel, ook slachtoffers van loverboys, moeten telefonisch aangemeld worden bij de STV. De STV zal alle slachtoffers registreren. Waar nodig zal de STV op zoek gaan naar een opvangplek, mits de vrouw in de B9-procedure zit.

De STV houdt zich vooral bezig met het zichtbaar houden van vrouwenhandel, het realiseren van adequate opvang en ondersteuning van de slachtoffers en het ontwikkelen van (inter-)nationale strategieën ter bestrijding en preventie van vrouwenhandel. Specifiek betekent dit:

- Het ontwikkelen van beleid en strategieën om maatschappelijke instellingen, overheid en politiek over vrouwenhandel te informeren.
- Het behartigen van de belangen van slachtoffers bij alle betrokken organisaties en instellingen.
- Het overdragen van hulpverleningstaken aan de reguliere hulpverleningsorganisaties.
- Het bevorderen van de deskundigheid van sociale en juridische hulpverleningsinstellingen en andere betrokken beroepsgroepen, zoals politie, ambtenaren en politici.
- Het ontwikkelen van nationale en internationale netwerken ter bestrijding en preventie van vrouwenhandel.

Wanneer het CPM een slachtoffer heeft aangetroffen van mensenhandel of gedwongen prostitutie dan wordt vaak de STV verzocht een opvangplek te zoeken. Zij heeft een aantal opvangtehuizen waar zorg verleend kan worden gericht op de situatie waar die slachtoffers in verkeren. Ze worden begeleid tot de tijd komt dat ze terug moeten keren naar het thuisland. De samenwerking tussen het CPM en de STV bestaat dus vooral uit de plaatsing van slachtoffers door de STV die zijn aangeleverd door het CPM.

ASJA

Asja is een onderdeel van de Vrouwen Opvang Fryslân (VOF) in Leeuwarden. Asja is een landelijke opvangvoorziening voor meisjes en jonge vrouwen die dreigen in de prostitutie te belanden of de prostitutie willen verlaten.

Asja biedt een mogelijkheid aan meisjes en jonge vrouwen om uit de (al of niet gedwongen) prostitutie te stappen en een nieuw leven op te bouwen. Dit doet zij door:

- Het bieden van opvang (dag en nacht bereikbaar);
 - Onderbrengen in een veilige en anonieme omgeving voor maximaal 6 maanden;
 - Daarna naar het leerhuis voor 6 maanden tot een jaar;
 - Dan zelfstandig wonen met nazorg, afhankelijk van de hulpvraag, voor maximaal een jaar.
- Ambulante lotgenotengroep voor meiden en voor ouders wier kinderen in de prostitutie zitten of dreigen te komen;
- Ontwikkelen van methodieken voor hulpverlening aan de doelgroep.

Het CPM heeft een aantal keer slachtoffers van mensenhandel aangemeld bij Asja. Haar werkwijze is min of meer gelijk aan die van de STV, zij het dat Asja alleen in Friesland opvangtehuizen heeft. Dit belemmert in grote mate de samenwerking met het CPM omdat het CPM de slachtoffers vaak nog een aantal keer ter plaatse moet verhoren. Plaatsing bij ASJA is dan ook vaak een noodgedwongen oplossing.

Al de bovenstaande organisaties dragen bij aan het functioneren van het CPM met dien verstande dat sommige van deze organisaties meer invloed hebben op het functioneren van het CPM op het gebied van informatie en kennis dan andere. Dit zal in hoofdstuk 4 verder aan de orde komen.

3. Kennis en informatie in publieke organisaties

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten besproken die als beoordelingskader dienen voor het verrichte onderzoek. Aan de hand van dit kader en de bevindingen uit het veldonderzoek, dienen uiteindelijk de onderzoeksvragen te worden beantwoord.

3.1 Informatierelaties

Zoals uit de probleemstelling en de onderzoeksvragen valt af te leiden, richt dit onderzoek zich in grote mate op informatierelaties. Informatierelaties zijn met de toenemende inbedding van informatie en communicatietechnologie van de laatste decennia steeds meer onder druk komen te staan. Dit geldt zeker ook voor organisaties in het openbaar bestuur. Veel organisaties in en rondom het openbaar bestuur functioneren niet in isolement. De uitvoering van wet- en regelgeving, samen met het leveren van bepaalde publieke diensten, activeert een web aan informatierelaties met andere publieke, semi-publieke en private organisaties. ICT speelt een niet meer weg te denken rol in de ondersteuning van deze informatierelaties (Bekkers en Homburg, 2005: 329-330).

Bij het organiseren van informatie-uitwisseling wordt vaak gestreefd naar integratie. Er wordt getracht zoveel mogelijk van de gegevens die worden uitgewisseld, te standaardiseren en vast te leggen. Voor de betrokken organisaties gelden deze afspraken als richtsnoer voor het opstellen of veranderen van gegevensmodellen en het aanpassen van hun eigen informatiesystemen, processen en routines. Het grootste bezwaar bij zulke vergaande integratie is dat organisaties gebonden worden en beperkt worden in hun autonomie. In de praktijk hoeft het echter niet noodzakelijk te zijn om te streven naar integratie. Een minimale vorm van afstemming over de uit te wisselen informatie is vaak al voldoende om tegemoet te komen aan de informatiebehoeften van de betrokken organisaties, zonder dat hun autonomie al te veel wordt aangetast.

Bij het maken van afspraken over informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen, geldt over het algemeen dat het niet zozeer gaat om het opstellen van een integraal gegevensmodel, maar dat het vooral gaat om het opstellen van spel- en gedragsregels als minimale vorm van coördinatie, eventueel aangevuld met de minimaal noodzakelijke afspraken over gegevensdefinities. In de praktijk is het van belang niet meer taken bij organisaties weg te halen dan strikt noodzakelijk is.

De introductie van ICT in en tussen organisaties in het openbaar bestuur zorgt ervoor dat de functionele grenzen tussen allerlei publieke, semi-publieke en private organisaties voortdurend in beweging zijn (Bekkers, 1998: 13-14). Er is een netwerk ontstaan van informatiestromen en –relaties dat de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur en de daarbij horende deelomgevingen met elkaar verbindt.

Een voorbeeld hiervan is de Vreemdelingenketen. In deze keten, waarvan onder meer de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA), de Vreemdelingenpolitie en de Douane deel uitmaken, heeft ICT gezorgd voor een betere beheersing en onderlinge afstemming van de processen van de deelnemende organisaties door uitwisseling van gegevens over de instroom,

doorlooptijden en uitstroom mogelijk te maken. Dit heeft geleid tot een zodanige afstemming dat de formele organisatiegrenzen tussen de verschillende onderdelen van de keten zijn vervaagd. Organisationsgrenzen kunnen dus veranderen door de inzet van ICT en de veranderende informatierelaties.

3.2 Ketenperspectief

Het onderzoek waar dit theoretisch kader zich op richt, gaat onder andere over informatievoorziening. Eén van de onderzoeksvragen gaat over informatievoorziening vanuit de ketenpartners. Om hier meer inzicht in te krijgen zullen hier een aantal noties worden besproken die van nut zijn bij het verduidelijken van de informatievoorziening vanuit de ketenpartners van de onderzochte organisatie.

Het functioneren van overheidsinstellingen kan, net als bij private organisaties, niet los worden gezien van dat van anderen (Van Duivenboden en Lips, 1999:13). Zij maken deel uit van een keten en net als in het gezegde geldt dat een keten maar zo sterk is als haar zwakste schakel. De effectiviteit en efficiëntie van een organisatie zijn mede afhankelijk van de prestaties van andere organisaties in de keten. Bij het ontwerp en de ontwikkeling van beleid moet daarmee rekening gehouden worden, ook als het gaat om de opzet van de informatievoorziening.

3.2.1 Contingentiebenadering

Dat het functioneren van organisaties niet op zichzelf staat, maar dat altijd rekening moet worden gehouden met de omgeving waar de organisatie in functioneert, is geen nieuw idee. Eind jaren vijftig van de vorige eeuw is de zogenaamde 'contingentiebenadering' ontwikkeld. De rode draad in deze benadering is dat de situatie waar een organisatie zich in bevindt, bepalend is voor de structuur van een organisatie. De situatie waar een organisatie zich in bevindt wordt onder andere bepaald door de grootte van de organisatie, haar levensduur, het type productiesysteem en de mate van complexiteit van de omgeving. Deze factoren beïnvloeden de keuze uit een aantal ontwerpparameters en vice versa. Zo kan een stabiele omgeving een organisatie stimuleren om haar processen en structuur verder te formaliseren, maar een bureaucratie heeft de neiging om te proberen haar omgeving te stabiliseren (Mintzberg, 1979: 276-293).

De keuze uit deze parameters bestaan uit de mate van specialisatie, de mate van formalisering, de mate van benodigde training, de grootte van eenheden in de organisatie, het systeem van planning en controle, de manier om communicatie te waarborgen en de mate van decentralisatie. Vanuit deze parameters kunnen een aantal verschillende typen organisaties worden onderscheiden die zich in verschillende situaties het beste aarden. Zo zal een sterk geformaliseerde, hiërarchische organisatie het beste passen in een stabiele omgeving en zal een organische, gedecentraliseerde organisatie beter passen in een complexe omgeving.

Wat de contingentiebenadering benadrukt is dat er geen één beste manier van organiseren is, maar dat de omgeving van de organisatie in grote mate bepaalt wat de beste manier is om een organisatie in te richten en wat de beste manier is om die organisatie te sturen.

In de klassieke contingentiebenadering wordt nog uitgegaan van de maakbaarheid van de omgeving van organisaties. Deze visie wordt nu fors genuanceerd. Karakteristiek voor ketens is dat de ene schakel maar in beperkte mate invloed kan uitoefenen op de acties van andere schakels in de keten. Er is niet één centraal gezag dat kan bepalen wat er gebeurt, iedere schakel behoudt in principe zijn autonomie en de vrijheid om zijn beleid te bepalen. Het zijn de afhankelijkheden ten opzichte van andere schakels die bepalend zijn voor de mate waarin een organisatie met het beleid van de andere schakels rekening houdt of zou moeten houden om succesvol te zijn.

Een veel gehanteerd onderscheid is die tussen seriële en parallelle afhankelijkheden. Bij seriële afhankelijkheden - zoals bij de strafrechtketen tussen achtereenvolgens de processen van opsporing (politie), vervolging (Openbaar Ministerie), berechting (rechterlijke macht) en strafuitvoering (gevangeniswezen, jeugdinstellingen, TBS-klinieken) – is de output van de ene schakel de input voor de volgende schakel.

Bij parallelle afhankelijkheden ligt dit ingewikkelder. Om bijvoorbeeld de hoogte van de bijdrage van iemands studiebeurs vast te stellen, heeft de Informatie Beheer Groep gedurende het proces een keer gegevens nodig van onder meer de Sociale Verzekeringsbank en de bevolkingsadministratie (Van Duivenboden, Heemskerk, Luitjens en Meijer, 2005: 350).

3.2.2 Ketensamenwerking

Om te kunnen denken en werken vanuit het ketenperspectief moeten er afspraken worden gemaakt. Bij informatisering gaat het vooral om duidelijk te maken wie welke gegevens bijhoudt, wie welke gegevens onder welke voorwaarden aan wie verstrekt en wat waaronder wordt verstaan. Naast deze informatiekundige kant is er ook een organisatorische kant wat betreft de inrichting van de informatievoorziening. Hierbij gaat het om de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en worden de kosten die worden gemaakt besproken. Om tot een goede samenwerking te komen met partners in de keten, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

Uniformiteit

Een eerste voorwaarde is balans te vinden in het streven naar uniformiteit over de schakels heen. Dat wat *moet*, dient gestandaardiseerd te worden (vanuit de effectiviteitsvraag), niet dat wat *kan* (vanuit de efficiëntievraag). Er hoeft niet meer veranderd te worden in de machtverhoudingen tussen schakels dan wat nodig is. Deze eis tot pluriformiteit vindt zijn wortels niet alleen in de behoefte van de verschillende schakels naar een eigen identiteit. Er is ook wet- en regelgeving waar schakels aan gebonden zijn, die eisen stelt aan de inrichting van de informatievoorziening en die niet zonder meer kunnen worden genegeerd. Er is tevens vaak sprake van grote investeringen in systemen vanuit het

verleden en dus van aanzienlijke kapitaalvernietiging als een organisatie die allemaal gaat aanpassen omdat inmiddels het inzicht is doorgebroken dat ze vanuit een ketenperspectief beter anders hadden kunnen worden opgezet.

Dominant ketenprobleem

Een tweede voorwaarde is dat er sprake moet zijn van een dominant ketenprobleem. Hiermee wordt bedoeld dat concurreren op infrastructuur gelijk staat aan in investeren in gezamenlijk achter de feiten aan lopen. Alle schakels dienen het inzicht te hebben dat ze een gezamenlijke weg moeten inslaan om succes te kunnen boeken. Zonder een expliciet en geobjectiveerd gemeenschappelijk belang blijken schakels niet of nauwelijks te motiveren om als ketenpartners hun eigen autonomie op te geven voor een onzekere afhankelijkheidsrelatie (Buckman, 2004: 133-134). In dit verband is het van belang vast te stellen met wat voor soort keten je te maken hebt. De rol van overheidsinstanties verschilt wanneer je praat over de beleidsketen of over de uitvoeringsketen. De aard van het product dat de keten moet leveren is hierbij bepalend. Dient er besluitvorming plaats te vinden of maatschappelijke zorg, dient er kennis of informatie geproduceerd te worden of moeten er vergunningen worden verleend? De aard van de betreffende overheidstaak is dus medebepalend voor de vraag of en in hoeverre ketenvorming in de praktijk mogelijk is.

Vertrouwen

Een derde voorwaarde voor het vormen en laten voortbestaan van een keten is vertrouwen (Buckman, 2004: 20-21). Dit vertrouwen kan in meer of mindere mate worden weergegeven in organisatorische maatregelen zoals contracten, prijsafspraken of procedures. Juist bij ketensamenwerking speelt vertrouwen een belangrijke rol omdat de betrokken partijen invloed uitoefenen op elkaars organisatie, processen en medewerkers. Zo moet bijvoorbeeld de politie kunnen vertrouwen op de informatie die zij krijgt aangeleverd van de RDW wat betreft gegevens over kentekens of rijbewijzen. Zij gaat immers af op de actuele gegevens van de RDW wanneer ze iemand aanhouden naar aanleiding van of met behulp van deze gegevens. Op haar beurt is de RDW weer afhankelijk van de kwaliteit van gegevens die zij krijgt van particuliere garagebedrijven, verzekeringsmaatschappijen en postkantoren.

Verdeling van macht

Een vierde voorwaarde voor ketenvorming is macht. Zoals hierboven al gesteld heeft niet één schakel de macht. Dit betekent echter niet dat iedere schakel over een gelijke portie aan macht beschikt. Het kan wel degelijk zo zijn dat sommige schakels hun wil kunnen opleggen aan andere. Deze machtpositie in een publieke keten hangt af van een aantal factoren:

- de rol van de betrokken overheidsinstellingen;
- de omvang van de instellingen;
- de positie in de keten;
- speciale competenties of bevoegdheden op basis van geldende wet- en regelgeving.

Ketensamenwerking vraagt om een (re)organisatie of (her)ontwerp gericht op de beïnvloeding van deze factoren. Een zekere structurering van machtsverhoudingen is nuttig om de voor de vorming van ketens benodigde helderheid en stabiliteit te realiseren.

Naast deze voorwaarden dient ook gedacht te worden over condities die nodig zijn om een keten te kunnen laten functioneren. Deze vloeien voort uit de gegeven infrastructuur – ruimtelijk, financieel, bestuurlijk, juridisch en wat betreft uitwisseling van kennis en informatie (Van Duivenboden et al., 2005: 351-353).

3.2.3 Ketencoördinatie

De coördinatie van een keten verschilt naarmate de onderlinge afhankelijkheid door alle betrokken partijen verder wordt aanvaard. Er kunnen vervolgens vier generieke vormen van (actieve) ketencoördinatie worden onderscheiden:

- zelforganisatie;
- estafettevorm;
- geformaliseerde coördinatie;
- strategische coördinatie.

Om een keten goed te kunnen managen, is het laagste niveau van afstemming, de vorm van zelforganisatie, vaak onvoldoende. Een meer actieve vorm van coördinatie is dan vereist, zoals de estafettevorm. Hierin vindt afstemming plaats door overleg met de voorgaande of volgende schakel in de keten, echter van het dragen van (mede)verantwoordelijkheid voor de gehele keten is nog geen sprake.

De derde vorm van coördinatie is geformaliseerde coördinatie. Hierbij worden alle activiteiten in de keten op elkaar afgestemd door ketencoördinatoren. Dergelijke vormen van afstemming kunnen betrekkelijk snel leiden tot de noodzaak voor alle ketenpartners om interne processen op elkaar af te stemmen. Wat dan vaak gebeurt, is dat geleidelijk aan een deel van de eigen autonomie wordt opgegeven, waardoor de behoefte aan een gezamenlijke visie en ketenstrategie ontstaat. Wanneer aan die behoefte gehoor wordt gegeven, komt de vierde vorm van ketencoördinatie aan de orde: strategische coördinatie. Hierin krijgt één van de betrokken partijen de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om de strategische koers voor de gehele keten uit te zetten en te bewaken (Van Duivenboden et al., 2005: 354-355).

Nauwere samenwerking binnen ketens leidt dus vaak tot veranderingen in de manier waarop partijen met samenwerking en beheersing omgaan. Daarmee wordt tevens de besturing van keten veranderd. De vier generieke coördinatievormen voor ketens zijn daarbij lang niet altijd te beschouwen als keuzemogelijkheden. Vergaande afstemming binnen de keten wordt vaak bemoeilijkt doordat de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden binnen een keten niet altijd bij één partij liggen. Daarnaast spelen verschillen in politieke opvattingen, wettelijk vastgelegde taken, bevoegdheden en

verantwoordelijkheden een rol. Deze karakteristieken versterken de neiging bij ketensamenwerking in het publieke domein om vooral de doelen voor de eigen organisatie voorop te stellen en de doelen van de ketenpartners op een lager plan te zetten.

3.3 Kennismanagement

Eén van de vragen die wordt gesteld in het onderzoek is hoe informatieverwerking plaatsvindt in de onderzochte organisatie. Een theorie die daar op ingaat, is de theorie van het kennismanagement. Uit deze theorie vloeien ook gedachten voort omtrent de vraag hoe kennis die voortvloeit uit de aanwezige informatie dient te worden gebruikt, verspreid en uitgebreid. Vanwege deze relevantie worden in deze paragraaf enkele noties uit de theorie van het kennismanagement besproken die van toepassing zijn op onderdelen van het vraagstuk van het onderzoek.

3.3.1 Ontwikkelingen

De publieke sector kenmerkt zich door kennisintensiteit. Waar in het bedrijfsleven relatief stabiele productieprocessen en logistieke goederenstromen van grote betekenis zijn voor het financieel-economische rendement van de organisatie, is het primaire werkproces van de gemiddelde overheidsorganisatie vrijwel alleen gericht op het produceren, uitwisselen en verwerken van informatie en kennis. Daarmee is nog niet gezegd dat in de publieke sector veel kennisvriendelijke organisaties voorkomen.

Het managen van kennis heeft mede hierdoor de afgelopen jaren veel aandacht ontvangen. In discussies over het innovatieve vermogen van organisaties speelt het door middel van kennismanagement verder professionaliseren van organisaties en organisatienetwerken een belangrijke rol (Van Duivenboden en Lips, 2005: 399-402). Om verschillende redenen zijn organisaties uit zowel de publieke als de private sector het beheren, creëren en delen van kennis serieus gaan nemen. Organisaties die te maken hebben met zich snel ontwikkelende markten, nieuwe technologieën en snelle wijzigingen in het personeelsbestand kunnen in de situatie terecht komen dat de kennis en cultuur van de organisatie onder druk komt te staan. Het kan zich ook voordoen dat een organisatie op zoek is naar een nieuwe uitdaging.

Onder andere door deze ontwikkelingen is het nadenken over kennismanagement steeds belangrijker geworden voor organisaties. Met name de toegenomen complexiteit en dynamiek van de huidige ontwikkelingen vergen een aanpassing van het gangbare sturingsperspectief van organisaties. Dit sturingsperspectief veronderstelt dat kennis in de top van een organisatie geconcentreerd dient te zijn en de wereld vervolgens vanuit die top wordt beheerst. Wil een organisatie met succes haar organisatiedoelstellingen halen, is het tegenwoordig van belang dat communicatie en informatie-uitwisseling op een andere wijze plaats vindt, zowel binnen de organisatie als tussen de organisatie en haar omgeving. De notie van het top-down besturen uit het verleden komt dus onder druk te staan

en dient te worden vervangen door een manier van besturen die een minder centralistische grondslag heeft.

Internationaal is de aandacht voor het kennismanagement vooral op gang gekomen door de publicatie van Nonaka & Takeuchi (1995) genaamd *The Knowledge-Creating Company*. In dit boek maken zij onderscheid tussen impliciete kennis, ofwel kennis die aanwezig is in de hoofden van de mensen, en expliciete kennis, ofwel kennis die is opgeslagen in boeken, rapporten, formele procedures en informatiesystemen. Volgens hen dient het managen van kennis zich te richten op de wijze waarop de verhouding en vooral de wisselwerking tussen impliciete en expliciete kennis wordt georganiseerd.

In hoofdlijnen heeft kennismanagement betrekking op het managen van de productiefactor kennis waarbij wordt getracht het rendement van die productiefactor te optimaliseren door:

- processen van kennisdeling te organiseren;
- een open samenwerkingscultuur te bevorderen;
- de infrastructuur en de instrumenten te leveren om deze processen en cultuur te faciliteren.

3.3.2 Publiek en privaat

In het kader van het onderzoek is het echter het opmerken waard dat de gangbare definities en interpretaties van het concept kennismanagement vooral afkomstig zijn uit de private sector. De vraag rijst dan of deze definities en interpretaties dan ook van toepassing zijn wanneer men veranderingen in organisaties in de publieke sector aan wil sturen.

Bij kennismanagement is het van belang niet van start te gaan zonder goed te hebben nagedacht over de cultuur en het specifieke karakter van de betreffende organisatie en haar omgeving. Deze verschillen per definitie tussen de private en de publieke sector. Vanuit een bedrijfsmatige visie zou efficiëntie en effectiviteit het startpunt zijn voor kennismanagement, terwijl overheidsorganisaties onderworpen zijn aan een breder scala aan normen en waarden. Naast normen als doeltreffendheid en doelmatigheid wordt de kwaliteit van het openbaar bestuur immers ook bepaald door normen als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en democratische controle (Van Duivenboden en Lips, 1999: 318). Tussen deze kwaliteitsnormen kan nog wel eens spanning ontstaan, wat het toepassen van kennismanagement moeilijker maakt. Je kunt je dan bijvoorbeeld afvragen wat er wordt verstaan onder rendement, wanneer al deze normen gewaarborgd dienen te worden.

3.3.3 Verbeteren door kennismanagement

Een belangrijke drijfveer voor kennismanagement is de ambitie de kennis en ervaring van medewerkers en managers beter af te stemmen op de wensen en behoeften van de omgeving. Het gaat hierbij om verbetering van (kern)competenties van medewerkers, verandering in besturing van de

organisatie en haar omgeving (onder meer de noodzaak van integraliteit) en aandacht voor het lerend vermogen van de organisatie als geheel.

Competenties verbeteren

Door de toenemende complexiteit en dynamiek in de samenleving lijkt het idee van beheersing door middel van planning en control voor managers te hebben afgedaan. Beheersing van de organisatie is in veel gevallen niet langer mogelijk door top-down te sturen. Ook een terugkeer naar zo'n situatie ligt niet voor de hand, waardoor kennismangement een duurzaam aandachtspunt is geworden voor managers van organisaties. Het management zal een omslag moeten maken van een beheersing van het weten aan de top van de organisatie, naar het faciliteren van processen van kennisontwikkeling, kennisdeling en reflectie op kennis in en om de organisatie.

Management in de zin van beheersing van kennis maakt plaats voor management in de betekenis van de coproductie van kennis.

Kennis wordt een product van interactie dat aan diverse onderdelen van de organisatie ten goede kan komen. Via processen van socialisatie (impliciete kennis uitwisselen), externalisatie (impliciete kennis expliciteren), combinatie (expliciete kennis uitwisselen) en internalisatie (expliciete kennis omzetten naar impliciete kennis) wordt kennis gedeeld en nieuwe kennis gecreëerd (Van Duivenboden en Lips, 1999:14). Deze wijze van kennisontwikkeling draagt bij aan de verbetering van de (kern)competenties van de organisatie en haar medewerkers.

Besturing veranderen

Ook bij overheidsorganisaties wordt het klassieke idee van beheersing in twijfel getrokken. Er wordt onderkend dat zij niet alleen de beleidsvoering bepalen, maar dat zij hiervoor afhankelijk is van steeds wisselende combinaties van maatschappelijke actoren.

Overheidsorganisaties zijn er ook steeds meer van overtuigd geraakt dat beleidsverantwoordelijkheden daar zouden moeten worden gelegd waar de hoogste effectiviteit kan worden behaald. De hiervoor gangbare monocentrische sturingsopvatting van de overheid is steeds meer op de achtergrond komen te staan en alternatieve sturingsvormen zijn meer naar de voorgrond getreden. Een voorbeeld is het toelaten van marktwerking in de publieke sector (Van Duivenboden en Lips, 2004:402-403).

Integraliteit

De toepassing van kennismangement lijkt in de publieke sector een meer complexe aangelegenheid te zijn dan in de private sector. Deze complexiteit komt vooral voort uit het feit dat wanneer in de publieke sector de vraag gesteld wordt wanneer je welke kennis van wie nodig hebt om je beleidsdoelstellingen te bereiken, er een breder scala van te raadplegen kennisbronnen is dan in de private sector. Tegelijkertijd zijn er in vergelijking met de private sector meer verschillende soorten partners en partijen die als kennisbron kunnen fungeren. Deze kunnen of moeten gezamenlijk de benodigde kennis leveren voor de aanpak van een beleidsprobleem. Vanuit het perspectief van kennismangement kan deze situatie voordelen met zich meebrengen, zoals de mogelijkheid om

samen nieuwe kennis te creëren. De nadelen kunnen zich onder andere uiten in de mogelijkheid van partijen om informatie achter te houden waardoor de benodigde kennis voor de aanpak van een beleidsprobleem uiteindelijk niet tot stand komt.

De kennisdomeinen waarin publieke organisaties werken vallen in de praktijk niet altijd samen met de verschillende beleidssectoren. Door te denken in ketens van beleidsprocessen proberen overheidsorganisaties te komen tot een meer gecombineerde aanpak van doelstellingen. Bij een dergelijke benadering van beleidsproblemen wordt kennismanagement steeds meer gezien als een instrument om tot een betere kennisdeling te komen. Zo biedt netwerktechnologie mogelijkheden om kennisdeling tussen beleidsterreinen en/of publieke sectororganisaties te faciliteren zonder dat er sprake is van een fysieke organisatie die overeenkomt met het betreffende kennisdomein (Van Duivenboden en Lips, 2004: 404-405)

Rendement

Voor de deling en creatie van kennis zijn allerlei methoden ontwikkeld voor de private sector. In de publieke sector zal echter een aanpassing aan deze methoden en technieken moeten plaats vinden of zullen er nieuwe moeten worden ontwikkeld. Dit komt voort uit het feit dat de twee factoren die in de private sector als succesfactoren gelden voor de toepassing van kennismanagement, te weten concurrentie en klanten, niet of niet eenduidig aanwezig zijn in de publieke sector (Van Duivenboden en Lips, 1999: 322-325). Hierdoor zal in de publieke sector doorgaans een andere interpretatie van rendementsoptimalisatie gehanteerd worden. De factor kwaliteit zal dan van grotere betekenis zijn. Een voorbeeld is in het onderwijs te vinden, hier wordt rendementsoptimalisatie namelijk gezien als het afleveren van kwalitatief hoogwaardig geschoolde mensen (Van Duivenboden en Lips, 2004: 406). De optimalisatie van het rendement van de productiefactor kennis is in de private sector een veel tastbaarder en praktisch meer uitvoerbare doelstelling van kennismanagement dan in de publieke sector. Dit verschil komt voort uit het feit dat bedrijven hun concurrentiepositie op de markt in gevaar zien komen wanneer zij bijvoorbeeld haar productieafdeling niet reorganiseert wanneer een bepaald product niet meer verkoopt. Hiermee riskeert zij namelijk haar voortbestaan. Een overheidsorganisatie daarentegen is in principe gewaarborgd van continuïteit in haar voortbestaan. Wanneer een product van een organisatie in de private sector op zijn einde loopt, is het voor die organisatie duidelijk welke kennis die de ontwikkeling van dat product heeft opgeleverd later van nut kan zijn (Van Duivenboden en Lips, 1999: 322-324). Die organisatie kan die kennis beheren en gebruiken bij het vergroten van het marktaandeel en om beter tegemoet te komen aan de wensen en behoeften van hun klanten.

Operationalisatie van kennismanagement

De toepassing van kennismanagement verloopt niet altijd zoals het hoort. Zo is bij de toepassing van kennismanagement bij de Belastingdienst geconstateerd dat, met de introductie van nieuwe technologie in de organisatie en de inrichting van processen volgens de ideeën die voortvloeien uit kennismanagement, slechts een beperkt deel van het kennisprobleem is aangepakt. De grip van de organisatie op expliciete kennis was weliswaar toegenomen, maar de ervaringskennis, de impliciete kennis, was onvoldoende verspreid en gedeeld. De cultuur en het gedrag van medewerkers is dus

van groot belang voor het succes van kennismangement in organisaties (Klunder en Kuiper, 1999: 143-147).

Gezien het belang van de culturele factor is het zaak om het management van de organisatie te betrekken bij het faciliteren van het kennisuitwisselingsproces. De methoden en technieken die binnen de Belastingdienst zijn toegepast, zijn vooral sociaal-cultureel en soms ook technisch van karakter. Ze betreffen:

- stimulerende werkvormen en een stimulerende werkomgeving;
- het gebruik van netwerken door middel van intervisie, supervisie, netwerkbijeenkomsten, uitwisselingsgroepen, vakgroepen en platforms; intercollegiale toetsing;
- interne arbeidsmobiliteit;
- het delen van *best practices*;
- het gebruik maken van metaforen, beelden, analogieën; en
- het voeren van een dialoog (Van Duivenboden en Lips, 1999: 326).

3.3.4 Kennismangement en de publieke sector

Het bevorderen van een open samenwerkingscultuur waarin kennis wordt gedeeld, ligt in de publieke sector niet altijd voor de hand, gezien de pluriforme samenstelling van belangen die de overheid dient te behartigen en het brede scala van normen waar zij zich aan dient te houden. Een dergelijke cultuur zal daardoor slechts onder bepaalde voorwaarden gerealiseerd kunnen worden.

De belangrijkste van die voorwaarden is dat het (lijn)management het delen van kennis faciliteert. Alleen zo kunnen ontwikkelingen in de omgeving worden opgepikt en vertaald in de eigen visie en werkwijze van de organisatie. Voor beleidsmakers en bestuurlijk verantwoordelijken lijkt het bovendien de enige manier waarop nog enige mate van verantwoording kan worden afgelegd over wat er plaatsvindt in de uitvoeringspraktijk. De organisatiecultuur en het gedrag van medewerkers zullen slechts veranderen wanneer effectieve kennisdeling ook wordt gefaciliteerd door informatisering, organisatieontwikkeling en maatregelen in het personeelsbeleid. De strakke verantwoordingslijnen en taakomschrijvingen, beperkte beleidsvrijheid van ambtenaren, de harde fysieke, juridisch-bestuurlijke bepaalde organisatiegrenzen en de bestaande regels betreffende archivering, openbaarmaking en status van documenten staan dan die verandering van cultuur en gedrag van medewerkers in de weg (Van Duivenboden en Lips, 2004: 410-411).

In de publieke sector is een systeem van *checks and balances* aangebracht zodat de in de samenleving aanwezige belangen geuit, gekanaliseerd en uiteindelijk eventueel behartigd kunnen worden. De centrale plaatsen waar dit gebeurt, staan gelijk aan de positie van politieke gezagsdragers. In de publieke sector zijn deze echter niet op basis van expertise aangesteld, zoals in de private sector, maar op basis van vertegenwoordiging. Dit gaat vooral op voor het niveau waar wetgeving plaats vindt en waar beleid wordt voorbereid en gevormd. Op het niveau van uitvoering en

handhaving van beleid en regelgeving kan kennismangement zich veel meer concentreren op de bedrijfsvoering en interne communicatie dan op politiek-bestuurlijk niveau (Van Duivenboden en Lips, 2004: 412-413). Het intelligent omgaan met gegevens, informatie en kennis kan hier leiden tot verbeteringen in de bedrijfsvoering en in de relatie met de omgeving.

Met het vastleggen van werkprocessen en handelswijzen in computersystemen kan men een uniformiteit in de beleidsuitvoering bevorderen. Dit is een proces wat de in de publieke sector belangrijke normen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid beter uitvoerbaar kan maken.

Daarnaast hebben veel uitvoeringsorganisaties aandacht voor het herontwerpen van hun organisatie op basis van informatiestromen zoals die idealiter tussen de burger/klant, de organisatie en de binnen de organisatie gehanteerde informatiesystemen zouden moeten verlopen. Bij dit herontwerpen wordt in toenemende mate aandacht geschonken aan het inzetten van impliciete kennis in de organisatie.

Deze aandacht komt voort uit de bewustwording van overheidsorganisaties dat de bestaande structuren in hun organisaties, met daarin vaste taakomschrijvingen en strakke verantwoordingslijnen, niet (goed) aansluiten bij de huidige ontwikkelingen in de omgeving. Hierdoor wordt het zelfstandig denken en de creativiteit van ambtenaren nauwelijks benut. Tegelijkertijd wordt te weinig gebruik gemaakt van kennis die door ambtenaren opgedaan kan worden uit de omgeving van de organisatie. ICT biedt diverse mogelijkheden om meer en beter gebruik te maken van impliciete kennis zonder daarbij de reeds bestaande structuren te hoeven verwijderen, bijvoorbeeld door de toepassing van netwerktechnologie (Weggeman, 1999: 55-57).

3.4 Kennisstroom

3.4.1 Kennisdragers

Om de ontwikkeling en toepassing van kennis in een organisatie te kunnen beoordelen, is het van belang zicht te hebben op de 'kennisdragers' in een organisatie. Op die manier kun je er achter komen waar de kennis zich bevindt in een organisatie. In navolging van Quinn (Intelligent Enterprise, 1992) zijn de volgende vier kennisdragers te onderscheiden:

- Kennis en vaardigheden die vertegenwoordigd zijn in de hoofden van mensen. Deze zijn opgebouwd door vooropleiding, ervaring, onderlinge uitwisseling etc.
- Kennis aanwezig in technische systemen als resultaat van jarenlange vergaring, codering en structurering van kennis uit de hoofden van medewerkers. Bijvoorbeeld technische handleidingen, beschrijving van werkmethoden, databases, archieven en handboeken.
- Managementsystemen, de formele en informele manieren om de benodigde kennis op te bouwen. Bijvoorbeeld vergaderstructuren, projectmanagementsystemen, bedrijfsopleidingen, ontwikkelingsprojecten, intercollegiale uitwisseling, kwaliteitsborging en informatiesystemen.

- Waarden en normen die de andere drie dimensies als het ware bij elkaar houden. Belangrijk zijn in dit verband de opvattingen over hoe leren moet en kan plaatsvinden, maar ook zaken als openheid, nieuwsgierigheid, belangtegenstelling etc.

De wijze waarop deze vier kennisdragers met elkaar interacteren wordt wel de kennishuishouding van een organisatie genoemd (Sprenger, 1995: 68-75). Ingrijpen in de kennishuishouding betekent altijd dat in ogenschouw moet worden genomen wat de consequenties zijn voor alle vier de kennisdragers. Een voordeel van het onderscheiden van deze kennisdragers is dat het duidelijk wordt dat niet alleen naar formele zaken moet worden gekeken, maar dat heel veel kennis omgaat in het informele circuit. In veel organisaties leeft de gedachte dat kennis pas echt in het bezit van de organisatie is als deze is vastgelegd. Veel kennis is en blijft echter in de hoofden van mensen en is alleen bereikbaar via het informele circuit. Wanneer een organisatie het leren van medewerkers wil faciliteren, is het van groot belang om de waarde van het informele circuit over te dragen. Hierbij speelt dus wederom de factor cultuur een grote rol. In een open samenwerkingscultuur zou dit proces met meer gemak verlopen dan wanneer er sprake is van een gesloten, formele cultuur.

3.4.2 Onderdelen van de kennisstroom

De kennishuishouding van een organisatie is op te vatten als een proces. Het startpunt van een proces ligt bij de instroom (absorptie) van kennis in de organisatie, het proces eindigt bij de 'uitstroom' (exploitatie) van de kennis, bijvoorbeeld doordat de kennis is toegepast in een product of productiemethode. Bij het analyseren van de kennisstroom gaat de aandacht dus niet uit naar de inhoud van de kennis, maar naar de aard van de kennis.

Komt die kennis de organisatie binnen die werkelijk nodig is? Welke kennis is nodig om de doelstellingen van de organisatie te bereiken? Op welke manieren en door wie kan deze kennis het best verworven worden? Het gaat steeds minder om het aanreiken van subjectkennis en steeds meer om het verschaffen van methodekennis.

De kennisstroom bestaat uit de volgende vier onderdelen:

Absorptie

Dit is de start van kennisstroom, in deze fase wordt kennis van buiten de organisatie opgenomen. De belangrijkste bronnen zijn concurrenten, professionele of wetenschappelijke kringen, leveranciers, opleiding en training en eventueel controlerende instellingen. De absorptie kan plaats vinden op allerlei plaatsen in de organisatie en door allerlei mensen. Sommige functionarissen kunnen expliciet belast zijn met absorptie zoals researchers of documentalistes. Voor anderen is het op de hoogte zijn en blijven van relevante kennisontwikkelingen inherent aan het feit dat ze professional zijn. Het is voor managers dus van belang zicht te hebben op de wijze waarop verschillende kennisbronnen over het algemeen geraadpleegd worden en de wijze waarop bepaalde strategische speerpunten ten aanzien van absorptie gerealiseerd worden.

Diffusie

De volgende fase in de kennisstroom is diffusie. In deze fase moet de aanwezige kennis op de juiste wijze worden verspreid binnen de organisatie. Kennis moet immers niet op één plaats blijven liggen, maar moet worden verspreid naar de plaatsen waar er iets mee gedaan moet worden. Het transport van kennis vindt plaats via diverse kanalen. De voornaamste kanalen zijn informatiesystemen, massacommunicatie, communicatie tussen de medewerkers onderling, communicatie tussen chefs en ondergeschikten en de communicatie tussen afdelingen. In iedere organisatie blijkt dat een belangrijke informatiebron het 'informele circuit' is. Diffusie is dus meer dan alleen de formele communicatiekanalen goed benutten, initiatiefrijke brengers en ontvangers zijn minstens even belangrijk.

Het is voor een organisatie zeer belangrijk dat medewerkers zich bewust zijn van het feit dat ze bepaalde kennis hebben opgedaan en nadenken over de vraag wie die kennis ook wel eens nodig zou kunnen hebben. Omgekeerd is het ook van belang dat ontvangers zelf ondernemend zijn in het zoeken naar mogelijk aanwezige kennis bij collega's. Bij diffusie wordt een actieve instelling van de medewerkers gevraagd om het proces goed te laten verlopen.

Generatie

Het voornaamste deel van de kennisstroom is generatie.

Generatie van nieuwe kennis binnen een organisatie vormt de kern van het innoverende vermogen van een onderneming. Deze generatie wordt door een aantal factoren beïnvloed. Belangrijk is dat werknemers zicht hebben op de doelstellingen van het bedrijf als geheel. Dan kunnen zij oplossingen bedenken die aansluiten bij de eisen die het bedrijf stelt. Veel problemen zijn namelijk alleen oplosbaar wanneer men over de grenzen van de eigen discipline heen kijkt. Daarom is inzicht in aangrenzende disciplines ook één van de factoren die het genereren van nieuwe kennis in positieve zin beïnvloedt.

Het genererende vermogen kan op verschillende niveaus vorm krijgen. Het 'laagste' niveau is het oplossen van standaardproblemen met behulp van bestaande routines.

Het tweede niveau van generatie is dat van oplossingen voor gerezen problemen door bestaande werkwijzen en procedures aan te passen of te verbeteren.

Het hoogste niveau van generatie is het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen of procedures voor uitdagingen waar de organisatie tot op dat moment nog geen antwoord op had gevonden.

Exploitatie

Men ontwikkelt niet alleen de kennis 'om de kennis', maar om die toe te passen en daardoor tot een beter resultaat te komen.

Kennis moet de organisatie verder helpen, kennis moet geëxploiteerd worden. Dat kan leiden tot een hogere productiviteit of een efficiëntere productiewijze. In beide gevallen is de mate van exploitatie te concretiseren door middel van indicatoren als tijd, geld of klanttevredenheid.

Belangrijke aspecten van exploitatie zijn productontwikkeling door nieuwe kennis te benutten in bestaande of nieuwe producten; combineren van verschillende disciplines en gebruikerseisen zodat er volwaardigere en beter toepasbare producten ontstaan; en promotie van kennis door middel van voorlichting of bijvoorbeeld congressen.

In zekere zin kan exploitatie van kennis gezien worden als een graadmeter voor het succes van de kennisontwikkeling. Alle processen, dus ook de kennisstroom, moeten immers leiden tot een bepaald resultaat. Bij kennis is dat resultaat de mate waarin de kennis nuttig gemaakt kan worden en leidt tot een beter product of een betere dienst.

De kennisstroom is geen volgtijdelijk proces, de vier onderdelen moeten aangesproken kunnen worden op het moment dat er kennis nodig is. Afhankelijk van de vraag en het aanbod van kennis zal de benodigde kennis worden opgezocht, verzameld, gegenereerd of 'slechts' aangesproken moeten worden. Alle onderdelen moeten dus tegelijkertijd aandacht krijgen. Welk onderdeel meer nodig is, zal per organisatie verschillen. In een grote, kennisintensieve organisatie zal bijvoorbeeld diffusie een belangrijkere rol spelen dan in een kleine, creatieve organisatie.

Generatie heeft daarnaast een bijzondere functie binnen de kennisstroom. Generatie maakt in feite de kern uit van de kennisstroom, aangezien het resultaat hiervan is dat er nieuwe kennis ontstaat (Sprenger, 1995: 68-75).

De theoretische notie van de kennisstroom is in dit onderzoek van belang omdat het een middel is om duidelijk te kunnen maken hoe kennis die voortvloeit uit aanwezige informatie wordt opgenomen, verspreid, uitgebreid en gebruikt. Dit vormt een belangrijk deel van het onderzoek en de kennisstroom is hierdoor van belang om te doorgronden.

3.5 Kernpunten

De theoretische concepten die zijn besproken in dit hoofdstuk staan allen in het licht van het managen van kennis en informatie in een publieke organisatie. Belangrijke thema's in het hoofdstuk waren de informatierelaties tussen ketenpartners, de manier van samenwerken tussen ketenpartners, de organisatie in een keten, toepassingen van kennismanagement in organisaties in de publieke sector en de kennisstroom in een organisatie.

Het onderzoek dat volgt uit de theoretische verkenning heeft in grote mate betrekking op de samenwerking tussen ketenpartners en de manier waarop er met kennis en informatie wordt omgesprongen in een publieke organisatie.

Samenwerking in de keten

De manier van samenwerken tussen organisaties kan verschillende vormen aannemen die zich uiten in gradaties van integratie. Steeds verdergaande afspraken over uitwisseling van gegevens en het aanpassen van de eigen informatiesystemen, processen en routines, geven de samenwerking haar inhoud en vorm. De grenzen tussen organisaties zijn hierdoor in beweging en kunnen door vergaande integratie enigszins vervagen. De introductie van ICT toepassingen dragen bij aan de vervagende en bewegende grenzen tussen publieke, semi-publieke en private organisaties.

Het functioneren van een publieke organisatie kan dus niet los worden gezien van die van anderen. De publieke organisatie moet dus rekening houden met de organisaties in haar omgeving. Haar

omgeving bepaalt dan ook in grote mate haar manier van werken. Er is dus niet één beste manier van organiseren. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door de contingentiebenadering.

Om te kunnen samenwerken in een keten moeten er afspraken worden gemaakt met de partners in de keten. Er moet sprake zijn van een vorm van uniformiteit over de schakels heen en er moet sprake zijn van een dominant ketenprobleem, er is dus een gemeenschappelijk belang nodig. Daarnaast is een basis van vertrouwen noodzakelijk omdat partners in een keten invloed kunnen uitoefenen op elkaars organisatie. Een vierde voorwaarde is dat macht eerlijk is verdeeld over de keten.

Er zijn vier vormen van ketencoördinatie die laten zien op welke manieren sturing in een keten kan plaats vinden, welke zijn (1) zelforganisatie, (2) estafettevorm, (3) geformaliseerde coördinatie en (4) strategische coördinatie. Welke vorm van coördinatie er plaats vindt is lang niet altijd een keuzemogelijkheid. Deze wordt vaak bepaald door de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden, politieke opvattingen en wettelijk vastgelegde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Kennis in de publieke sector

De manier waarop er met kennis wordt omgesprongen is een belangrijk thema voor organisaties in de publieke sector die wordt gekenmerkt door kennisintensiteit. Dit managen van kennis is gericht op het optimaliseren van het rendement van de productiefactor kennis. Dit kan worden bewerkstelligd door: (1) processen van kennisdeling organiseren, (2) een open samenwerkingscultuur bevorderen, (3) de infrastructuur en de instrumenten leveren om deze processen en cultuur te faciliteren.

Hierbij is het noteren waard dat theorieën betreffende kennismanagement voornamelijk afkomstig zijn uit de private sector. De publieke sector verschilt echter per definitie van de private sector in haar cultuur en de aard van haar organisatie. De publieke sector hanteert immers niet alleen normen als effectiviteit en efficiëntie, maar tevens normen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en democratische controle. De spanning tussen deze normen kan het toepassen van kennismanagement bemoeilijken.

Kennismanagement

Een belangrijk aspect van kennismanagement is de wens de kennis en ervaring van managers en medewerkers beter af te stemmen op de wensen en behoeften van de omgeving. Dit uit zich in een aantal aandachtspunten. Zo dienen de *competenties* van de medewerkers van de organisatie te worden verbeterd. Het management zal een omschakeling dienen te maken van top-down besturing naar het faciliteren van processen als kennisontwikkeling, kennisdeling en reflectie op kennis. De *besturing* dient dus veranderd te worden en beleidsverantwoordelijkheden dien daar te worden gelegd waar de hoogste effectiviteit kan worden behaald. In de publieke sector is in verhouding tot de private sector een hogere behoefte aan *integraliteit*. Dit komt voort uit het feit dat in vergelijking met de private sector er in de publieke sector er meer verschillende soorten partners en partijen zijn die als kennisbron kunnen fungeren. Dit kan voordelen opleveren zoals de mogelijkheid om samen nieuwe kennis te creëren. Het kan echter ook leiden tot het achterhouden van kennis en informatie. Door netwerktechnologie in te zetten kan kennisdeling worden gefaciliteerd tussen beleidsterreinen en publieke organisaties en kan er gekomen worden tot een gecombineerde aanpak van doelstellingen. Kennismanagement richt zich op het optimaliseren van de productiefactor kennis. Het *rendement* van

een publieke organisatie wordt echter anders gemeten dan in de private sector. De factor kwaliteit is van grotere betekenis omdat de succesfactoren voor de toepassing van kennismanagement in private sector (concurrentie en klanten) niet of niet eenduidig aanwezig zijn in de publieke sector. Bij het toepassen van kennismanagement (*operationalisatie*) moet tevens rekening worden gehouden met de factor cultuur omdat zowel de expliciete als de impliciete kennis moet worden verspreid en gedeeld in een organisatie. Om het volledige kennisuitwisselingsproces te faciliteren zijn een aantal methoden en technieken ontwikkeld die hier een bijdrage aan kunnen leveren. Deze zijn zowel sociaal-cultureel als technisch van aard en betreffen stimulerende werkvormen en werkomgeving, het gebruiken van netwerken, interne arbeidsmobiliteit, het delen van 'best practices', het gebruik maken van metaforen, beelden of analogieën en het voeren van dialoog.

Om kennis goed te kunnen delen is een open samenwerkingscultuur gewenst. In de publieke sector ligt dit echter niet altijd voor de hand vanwege de pluriforme belangen van publieke organisaties. Een voorwaarde voor een open samenwerkingscultuur is dat deze wordt gefaciliteerd door het management. Effectieve kennisdeling zal pas plaats vinden wanneer deze wordt ondersteund door informatisering, organisatieontwikkeling en maatregelen in het personeelsbeleid.

Kennishuishouding

Om de ontwikkeling en toepassing van kennis in een organisatie inzichtelijk te maken, dient er te worden gekeken naar de 'kennisdragers' in de organisatie. Er zijn er vier te onderscheiden, (1) kennis en vaardigheden in de hoofden van mensen, (2) kennis aanwezig in technische systemen, (3) managementsystemen en (4) waarden en normen die de andere drie dimensies bij elkaar houden. De wijze waarop deze kennisdragers zich manifesteren in een organisatie wordt ook wel de kennishuishouding genoemd. De kennishuishouding is een proces wat begint bij de instroom van kennis (absorptie) en eindigt bij de toepassing ervan (exploitatie). Deze stroom van kennis bestaat uit vier onderdelen:

- Absorptie: kennis wordt in de organisatie opgenomen;
- Diffusie: kennis wordt verspreid in de organisatie;
- Generatie: het creëren van nieuwe kennis; en
- Exploitatie: kennis wordt toegepast en leidt tot resultaat (product of dienst).

De kennisstroom is geen volgtijdelijk proces, afhankelijk van de vraag en het aanbod van kennis worden de vier onderdelen van de stroom aangesproken.

De theoretische concepten die in dit hoofdstuk zijn besproken, zijn de basis voor het veldonderzoek. Dit veldonderzoek zal in het volgende hoofdstuk verder worden behandeld.

4. Van theorie naar onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de relatie gelegd tussen de theoretische noties die in het voorgaande hoofdstuk zijn besproken en de empirische bevindingen die in het volgende hoofdstuk aan bod zullen komen. Er wordt uitgelegd naar wat er veldonderzoek is gedaan en waarom welke bronnen van informatie zijn geraadpleegd.

Om de onderzoeksvragen een antwoord te kunnen bieden, is aan de hand van de theoretische noties uit hoofdstuk 3 een onderzoek ingesteld. Dit onderzoek bestond uit bestudering van relevante documenten en het doen van veldonderzoek in de vorm van observaties en het houden van interviews bij personen die werkzaam zijn in het onderzochte veld. Dit hoofdstuk vormt dus de brug tussen de theorie uit hoofdstuk 3 en de praktijk zoals die is onderzocht.

4.1 Informatierelaties met de ketenpartners

Allereerst is onderzocht op welke manieren er wordt samengewerkt tussen de verschillende partners in de keten waarin het CPM werkt. Gezien het feit dat het CPM nog een relatief nieuw onderdeel is van het korps Rotterdam-Rijnmond is ook gekeken naar de samenwerking vanaf de start van het team en hoe die samenwerking zich heeft ontwikkeld. Hierbij is ook gekeken naar hoe de coördinatie in de keten plaats vindt. In paragraaf 3.2.3 zijn een aantal vormen van coördinatie weergegeven aan de hand waarvan je na kunt gaan in hoeverre er samenwerking plaats vindt en op welke basis. Er is tevens onderzoek gedaan naar wie de ketencoördinator is, dus wie in dit geval de leidende rol heeft in de keten. De manier waarop het CPM met haar ketenpartners samenwerkt, is van invloed op het niveau waarop informatievoorziening vanuit haar ketenpartners plaats vindt. Dit aspect is van belang om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Hiermee is nog niet alles gezegd over de relaties die het CPM onderhoudt met haar partners in de keten. Voor het onderzoek was het ook van belang inzicht te krijgen in wat voor informatie welke ketenpartner levert. Een deel van het onderzoek is gericht op inzicht krijgen in de informatievoorziening van het CPM. Door te kijken naar de soort informatie welke ketenpartner levert, kun je dit inzichtelijk maken. Daarnaast kan het knelpunten aangeven in de informatierelatie tussen partijen in de keten, hierbij kun je denken aan een tekort aan informatie of juist een overlapping ervan.

4.2 Kennismanagement bij de EVP

De inzet van kennismanagement bij de EVP is één van de onderwerpen die van belang zijn voor het onderzoek. Uit de theoretische noties is gebleken dat de manier waarop kennismanagement wordt ingezet van invloed is op hoe informatie wordt gebruikt, verspreid en uitgebreid.

Een onderdeel van kennismanagement is (een aanpassing van) het sturingsperspectief. Er is nagegaan hoe de verschillende afdelingshoofden en teamleiders leiding geven. Sturen ze bijvoorbeeld

top-down of staan ze in zekere mate gelijk aan de overige medewerkers. De politieorganisatie staat bekend als een organisatie die top-down stuurt. Deze gedachte is in dit onderzoek dus aan de kaak gesteld.

Een belangrijk punt wat uit het onderzoek naar voren moet komen is hoe kennisdeling wordt gefaciliteerd. Het CPM is een *information driven* onderdeel van het korps, ze is in haar functioneren dus afhankelijk van informatie die ze zelf vergaart of die ze van anderen (ketenpartners) ontvangt. Deze kennisdeling zou mogelijk gemaakt moeten worden door de juiste informatiesystemen, maar ook door organisatieontwikkeling en maatregelen in het personeelsbeleid. Deze zaken zullen in de volgende hoofdstukken gestaafd worden.

Vervolgens is gekeken wat voor samenwerkingscultuur er heerst. Hierbij is onderzocht of de infrastructuur en de instrumenten wel worden geleverd om deze open samenwerkingscultuur te bewerkstelligen.

Bij kennismanagement gaat het in grote mate om het verbeteren van de competenties van medewerkers zodat hun kennis en ervaring wordt uitgebreid. Om de competenties van medewerkers te vergroten zijn zaken als kennisontwikkeling, kennisdeling en reflectie op kennis nodig. In het onderzoek is daarom gekeken of deze zaken worden gefaciliteerd en op welke manier dit plaats vindt. Ook is er gekeken naar welke toepassingen van kennismanagement er worden toegepast bij de EVP en bij het CPM in het bijzonder. Deze operationalisatie van kennismanagement kan zich in verschillende vormen uiten (beschreven in paragraaf 3.3.3). In het onderzoek is nagegaan welke vormen van kennismanagement er zijn toegepast om zowel de impliciete als de expliciete kennis beter te verspreiden en te delen. Hierbij kun je denken aan interne arbeidsmobiliteit, netwerkbijeenkomsten of het delen van *best practices*.

Er wordt in het onderzoek niet alleen gekeken naar hoe de afdeling migratiecriminaliteit omgaat met kennismanagement, maar ook hoe het korps over denkt. In het onderzoek moet naar voren komen wat het beleid is van het korps Rotterdam-Rijnmond als het gaat om kennisbeleid. Dat kan namelijk duidelijk maken hoe er binnen het korps wordt gedacht over kennis en hoe daar mee om te gaan. Het kan daarmee aangeven wat (de leiding van) het korps nodig acht om goed met kennis om te gaan en wat voor voorwaarden het scheidt om tot een adequate manier van toepassing van kennismanagement te komen.

4.3 Kennisstroom bij de EVP

4.3.1 Kennisdragers

Zoals uit de theoretische noties uit hoofdstuk 3 bleek, is het zicht op de kennisdragers in een organisatie van belang om de ontwikkeling van kennis in een organisatie te kunnen beoordelen. De vier kennisdragers betroffen ten eerste de kennis en vaardigheden die vertegenwoordigd zijn in de hoofden van mensen door bijvoorbeeld opleiding of ervaring. Ten tweede de kennis die aanwezig is in

de technische systemen van de organisatie als resultaat van jarenlange vergaring van kennis uit hoofden van medewerkers, zoals handleidingen en archieven. Ten derde zijn er de managementsystemen, wat de formele en informele manieren zijn om kennis op te bouwen zoals vergaderstructuren of bedrijfsopleidingen. Ten vierde betreft het de waarden en normen die de andere drie dimensies als het ware bij elkaar houdt. Hierbij kun je denken aan zaken als openheid of leergierigheid.

Deze kennisdragers maken duidelijk dat niet alle kennis en informatie die aanwezig is een organisatie is opgeslagen in technische systemen, maar veelal in de hoofden van de mensen die er werken. Het is dus voor een organisatie van grote waarde om de kennis uit het informele circuit en uit de hoofden van mensen bereikbaar te maken en te mobiliseren. Hier speelt de samenwerkingscultuur weer een rol. Het zal namelijk makkelijker gaan in een open samenwerkingscultuur dan in een gesloten, formele cultuur. Dit bereikbaar maken van kennis uit het informele circuit en uit de hoofden van mensen wordt door haar belang nader onderzocht bij het CPM.

4.3.2 Onderdelen van de kennisstroom

De kennisstroom binnen een organisatie is een proces, dat begint bij de instroom van kennis in de organisatie en eindigt bij de exploitatie van die kennis. In hoofdstuk 3 zijn vier fasen in het proces onderscheiden, namelijk absorptie, diffusie, generatie en exploitatie. Deze vier fasen komen nadrukkelijk aan bod in het (veld)onderzoek.

Absorptie

Met absorptie wordt bedoeld de opname van kennis in de organisatie. Eén van de onderzoeksvragen is hoe de informatievoorziening van het CPM plaats vindt. Door te onderzoeken hoe informatie en kennis het CPM bereikt en wat de knelpunten daar in zijn, kun je een onderdeel van de kennisstroom inzichtelijk maken. Het onderzoek zal niet alleen op het CPM zelf betrekking hebben maar voor een groot deel ook op haar ketenpartners want van die organisaties ontvangt het CPM veel van haar informatie. Met name de rol van de RIO is belangrijk, zij verzorgt immers een groot deel van de interne informatie- en kennisdeling in het korps Rotterdam-Rijnmond.

Diffusie

Diffusie is het verspreiden van kennis binnen een organisatie, het gaat dus om het inzichtelijk maken van de informatieverwerkende capaciteit. Het duidelijk maken van de informatieverwerkende capaciteit is een belangrijk onderdeel van het onderzoek en dit wordt ook uitgedrukt in de onderzoeksvragen. Het verspreiden van informatie is een belangrijk onderdeel van het informatiebeleid en geeft aan hoe communicatie plaats vindt zowel binnen het CPM en haar afdeling als vanuit het CPM naar haar ketenpartners.

Kennis moet in een organisatie op een juiste wijze worden verspreid. Kennis moet op die plaatsen komen waar er wat mee kan worden gedaan, het moet niet op één plaats blijven liggen. De

verspreiding van kennis kan op een aantal manieren gebeuren zoals via informatiesystemen of persoonlijk contact. In het onderzoek wordt getracht inzichtelijk te maken via welke kanalen informatie en kennis wordt verspreid en of dit in voldoende mate verspreid. Daarnaast wordt er gekeken of medewerkers van het CPM en de rest van de EVP pro-actief zijn in het verspreiden van de kennis, of ze dus nadenken over de vraag of de kennis die ze hebben opgedaan wellicht voor een ander in de organisatie van nut kan zijn. Er wordt dus gekeken of de formele informatiekkanalen goed worden benut, maar ook of de informele kanalen goed worden benut.

Generatie

Generatie is het vormen van nieuwe kennis en kan worden bestempeld als het voornaamste deel van de kennisstroom zoals is gebleken in het vorige hoofdstuk. Voor een nieuw team met een nieuwe taak is generatie van kennis belangrijk omdat werkwijze en procedures voor een groot deel nog in ontwikkeling zijn.

Generatie kan op verschillende niveaus plaats vinden. Ten eerste kunnen standaardproblemen worden opgelost met standaardoplossingen. Ten tweede kunnen problemen worden opgelost door bestaande werkwijzen of procedures aan te passen. Als laatste kunnen problemen waar tot dan toe nog geen oplossing voor was gevonden, worden opgelost door het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen of procedures. In dit licht is onderzocht welke werkwijzen en procedures er zijn die het CPM gebruikt om haar taak uit te voeren. Vervolgens is gekeken of deze werkwijze in de loop van het bestaan van het CPM is aangepast en met welke redenen dit is gedaan. Er is dus onderzocht op welke niveaus van genererend vermogen het CPM acteert.

Voor de generatie van kennis is het tevens belangrijk dat werknemers zicht hebben op de doelstelling van de organisatie als geheel, men moet over de grenzen van de eigen discipline heen kunnen kijken. Hierom is in het onderzoek gekeken hoe medewerkers van het CPM en de andere teams alleen over hun eigen taakgebied denken of ook over de taakgebieden van andere afdelingen in de organisatie.

Exploitatie

Het belang van kennis in een organisatie is reeds een aantal maal benadrukt. Kennis is er echter niet alleen om in huis te hebben, het moet worden toegepast tot nut van de organisatie. Er moeten resultaten mee worden gehaald. De absorptie, diffusie en generatie van kennis hebben geen nut wanneer deze processen niet worden omgezet in resultaten. Dit kan zich uiten in een hogere productiviteit of in een efficiëntere werkwijze. Exploitatie is dus een te meten onderdeel van de kennisstroom door middel van indicatoren als aantal producten of tijd.

In het kader van het onderzoek is derhalve onderzocht wat de prestaties van het CPM zijn in de vorm getallen over de jaren 2005 en 2006. Daarnaast is onderzocht wat voor de leiding van het korps de belangrijkste indicatoren voor succes zijn als het gaat om het meten van de prestaties van het CPM.

Afsluiting

De onderwerpen die in dit hoofdstuk zijn weergegeven hebben geleid tot het onderzoek. De kwesties die ter sprake kwamen, zijn onderzocht door bestudering van beleidsdocumenten, door het houden van interviews en door het doen van observaties. Dit laatste geschiedde tijdens de stage van zes maanden die ik bij het CPM heb gelopen. De relaties met de ketenpartners, de toepassingen van kennismanagement en de toestand van de kennishuishouding zijn allen onderwerp geweest van het onderzoek. De bevindingen van dit onderzoek worden in hoofdstuk 5 besproken.

5. Kennis en informatie in het CPM

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek uiteen gezet. De praktijk rond de opname van informatie, de behandeling ervan en de manier waarop informatie wordt omgezet naar kennis wordt hier besproken. Hierbij krijgt ook de manier waarop kennis wordt gemanaged aandacht.

5.1 Informatierelaties in de keten

5.1.1 Samenwerking met de ketenpartners

Ontwikkeling van relaties

Een belangrijke bron van informatie zijn de partners in de keten waar je mee samenwerkt. Om zichzelf bekendheid in haar omgeving te verschaffen heeft het CPM in het begin van haar pilotjaar veel moeten investeren. Als nieuwe speler in het veld moest zij kenbaar maken wie ze is en wat ze doet, niet alleen aan de ketenpartners buiten het korps maar ook binnen het korps. Niet alleen de het feit dat het een nieuw onderdeel is van een organisatie, maar ook omdat het aandachtsveld van het CPM een tot dan toe onverkend terrein was voor de politie Rotterdam-Rijnmond (Eindrapportage CPM, 2006). Bij iedere denkbare organisatie die te maken heeft met (illegale) prostitutie en mensenhandel zijn presentaties gegeven door de projectleider of een lid van het CPM om over te brengen wat het CPM wil, wat ze doet en wat ze graag zou willen van die organisaties. Ook heeft er een aantal vergaderingen plaats gevonden waar enkele ketenpartners die tot de overheidsorganisatie behoren bij aanwezig waren, zoals de belastingdienst, de arbeidsinspectie en de gemeente Rotterdam. In deze vergaderingen werd besproken hoe de samenwerking vorm zou moeten krijgen en wat de partijen voor elkaar kunnen betekenen.

In het begin van de pilot was de samenwerking met de ketenpartners nog gering. Dit was niet verwonderlijk gezien het feit dat het CPM bestond uit slechts zes medewerkers waardoor ze maar in beperkte mate tot uitvoering van haar taak kwam. Ook waren de relaties met de ketenpartners nog maar net aangelegd waardoor een passende werkvorm nog ontbrak. De manier van samenwerken is met sommige van de ketenpartners ook nu nog onderwerp van discussie.

Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de relatie met de RIO is vormgegeven gedurende de loop van het bestaan van het CPM. Binnen het korps is de RIO de belangrijkste ketenpartner. In theorie zorgt deze organisatie voor de gehele informatiestroom binnen het korps tussen de verschillende onderdelen. Wanneer een onderdeel informatie binnen krijgt dat voor een ander onderdeel binnen het korps van belang kan zijn dan stuurt zij dit door naar de RIO of de RIO zoekt deze informatie zelfstandig. De RIO zorgt er vervolgens voor dat deze informatie op de juiste plek in het korps terecht komt. In de beginfase van het CPM was zij één van de vele onderdelen van het korps Rotterdam-Rijnmond die een klant was van de RIO. Inmiddels was het voor de leiding van de EVP waar de afdeling Migratiecriminaliteit en dus ook het CPM onder valt, duidelijk geworden dat veel informatie

onbenut bleef terwijl deze wel aanwezig was in de organisatie (Interview chef migratiecriminaliteit, 2007). Als oplossing werd een onderdeel van de RIO op de Westblaak geplaatst, wat de huisvesting is van Migratiecriminaliteit. Ook de RIO besteedde tot dat punt nog maar weinig aandacht aan het onderwerp mensenhandel en (illegale) prostitutie. Mede vanwege het feit dat mensenhandel hoog op de politieke agenda kwam, zowel bij de gemeente als landelijk, ontstond het besluit om meer aandacht te besteden aan migratiecriminaliteit. Men had echter de beperking van de gelimiteerde capaciteit, zoals door de gehele organisatie het geval is. Hierdoor is er op dit moment één informatiemakelaar en vijf RIO medewerkers te ondersteuning (Interview informatiemakelaar RIO, 2007).

Op dit moment is de plaatsing van een onderdeel van de RIO bij Migratiecriminaliteit een proef van een jaar. Na dat jaar worden de prestaties van de RIO geëvalueerd en wordt bekeken of de proef wordt voortgezet en in welke bezetting. Hierdoor wordt nu al onderhandeld over het aantal mensen wat er bij kan en wat de afdeling Migratiecriminaliteit daar voor moet doen. Hier is dus ook te zien dat de manier van samenwerken nog een punt van discussie is.

Een ander voorbeeld hiervan is de samenwerking met de Arbeidsinspectie. Sinds het begin van de pilot van het CPM is de samenwerking met de Arbeidsinspectie in ontwikkeling geweest. Na verloop van tijd is men steeds meer informatie gaan uitwisselen en nu is het zo dat de Arbeidsinspectie bijna kind aan huis is. Het enige wat nog ontbreekt in de samenwerking is dat de Arbeidsinspectie nog niet meegaat bij controles op illegale seksinrichtingen. Hier moet nog verder over gesproken worden om te kijken wat er nog mogelijk is en waar de Arbeidsinspectie nog toe bereid is (Interview projectleider CPM, 2006).

De belangrijkste ketenpartners

De belangrijkste ketenpartner van het CPM is de RIO. Dit is een partner binnen het korps. Het CPM heeft echter ook een aantal ketenpartners buiten het korps. De belangrijkste daarvan zijn de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Met hen voert het CPM controles uit bij zogenaamde 'seksinrichtingen' in de regio. Met deze ketenpartners wordt dus het meest samengewerkt. Het is echter niet zo dat het CPM veel informatie ontvangt van deze organisaties. De meeste nuttige informatie komt doorgaans vanuit het korps. Een knelpunt in de samenwerking met deze twee organisaties is dat zij niet bereidwillig genoeg zijn te controleren bij 'seksinrichtingen' die geen vergunning hebben om een bedrijf te runnen met een dergelijke inslag. Over zulke controles zijn pas recent afspraken gemaakt, echter vanuit de top van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst is er nog maar weinig bereidheid te vinden om te controleren bij illegale seksinrichtingen (Interview projectleider CPM, 2006).

Een andere belangrijke ketenpartner is het Openbaar Ministerie. De samenwerking met het OM verloopt tot nu soepel. Dit komt mede vanwege het feit dat voor delicten op het gebied van (illegale) prostitutie en mensenhandel er een vaste Officier van Justitie is. Deze OvJ heeft volgens de chef van het CPM een hoog niveau op dit gebied en heeft de bereidheid veel werk te steken in verdachten bij delicten betreffende mensenhandel en (illegale) prostitutie. De samenwerking met haar verloopt dus soepel en heeft in het verleden al goede resultaten opgeleverd. Wanneer er echter een andere OvJ

een bepaalde zaak behandelt, blijkt vaak dat niet iedere OvJ op hetzelfde niveau zit. Niet iedere OvJ heeft dezelfde kennis en bereidheid om verdachten van mensenhandel en/of prostitutie op dezelfde wijze aan te pakken. Dit vormt dus een knelpunt in de samenwerking met het OM. Een ander knelpunt is dat het OM in Rotterdam landelijk gezien de laagste straffen uitspreekt bij delicten op het gebied van mensenhandel en prostitutie (Interview projectleider CPM, 2006). Deze lage straffen leidt wel eens tot frustratie bij de onderdelen van het korps die acteren op dat gebied.

Ketenpartners waar het CPM wel informatie van krijgt zijn Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). PMW is een maatschappelijke organisatie die opvang kan regelen voor slachtoffers van mensenhandel en voor prostituees. Haar maatschappelijk werkers praten met sommige slachtoffers voor een verhoor en kunnen haar gerust stellen en wijzen op belangrijke zaken als haar rechten en informatie over opvang. De bereidheid om te praten met een medewerker van de politie kan daardoor toenemen en het vertrouwen onderling vergroten, wat van groot belang kan zijn bij een verhoor.

Het EMM is een landelijke organisatie die is opgericht bij de Nationale Recherche als centraal informatiepunt. Bij het EMM kan informatie worden aangeleverd door instanties die betrokken zijn bij toezicht, controle, opsporing en hulpverlening op het gebied van mensenhandel. Het EMM kan die informatie vervolgens verifiëren, analyseren, combineren en verdelen. Het EMM is verantwoordelijk voor het verstrekken van operationele en strategische analyses en informatie aan alle partners in de keten. Het doel hiervan is het in kaart brengen van de grotere verbanden ten behoeve van de opsporing. Zij is dus een organisatie met informatie uit het hele land en kan dus een grote bron van informatie zijn. Bovendien heeft iedere regio een eigen medewerker van het EMM die regelmatig langs komt om de systemen te doorzoeken naar informatie die landelijk weggezet kan worden. Deze informatiecoördinator kan dus ook informatie aanleveren vanuit andere korpsen in het land. De samenwerking met het EMM is echter niet optimaal. Er wordt wel structureel informatie uitgewisseld, echter het resultaat van de bezoeken van de contactpersoon is nog onvoldoende. Daarnaast worden de resultaten van het EMM die zijn bereikt aan de hand van informatie uit het korps Rotterdam-Rijnmond nog onvoldoende teruggekoppeld. De prestaties van het EMM op het gebied van coördinatie van kennis en expertise worden tevens als onvoldoende bestempeld (Korpsmonitor Rotterdam-Rijnmond, 2006). Dit kan mede te maken hebben met het feit dat het contactpersoon meerdere regio's in zijn portefeuille heeft en daardoor dit jaar slechts incidenteel werkbezoek kan brengen aan Rotterdam-Rijnmond. Ook komt er nog te weinig informatie vanuit het EMM naar het CPM. Dit in tegenstelling tot de grotere stroom van informatie die wordt geleverd van het CPM naar de EMM. Het EMM heeft de potentie een grote bron van informatie te zijn, maar voldoet tot nu toe nog niet aan de verwachtingen die heersten bij het CPM (Interview projectleider CPM, 2006).

Samenwerking met overige ketenpartners

De samenwerking met de ketenpartners begint steeds beter te verlopen. In de verkennende fase van het project CPM verliep de samenwerking stroef, mede vanwege de onbekendheid van de ketenpartners met het CPM. Echter na veel met elkaar gewerkt te hebben, begint het onderlinge vertrouwen te groeien. Er vindt steeds beter overleg plaats en de meerwaarde is ook bij de

ketenpartners duidelijk. Een belangrijke speler is de Arbeidsinspectie waarmee op het gebied van toezicht de samenwerking uitstekend verloopt, echter wanneer het gaat om opsporing verloopt de samenwerking stroever. Dit valt minder in hun normale gang van zaken waardoor men minder snel is geneigd hun samenwerking te verlenen.

Een andere belangrijke speler is de gemeente Rotterdam. Hoewel zij de intentie heeft mee te werken in de aanpak van mensenhandel, zoekt zij nog haar rol in het geheel. De gemeente is nog op zoek naar de verantwoordelijkheden die zij op zich kan nemen. De driehoek in Rotterdam geeft echter wel prioriteit aan de aanpak van mensenhandel. Haar drie prioriteiten in het Veiligheidsprogramma van de stad zijn namelijk: softdrugs, vastgoed en mensenhandel (Interview chef migratiecriminaliteit, 2007). Dit geeft de intentie aan van de gemeente Rotterdam.

De bereidheid van de ketenpartners om informatie af te staan is doorgaans groot. Het idee bestaat dat met het afstaan van informatie ook verantwoordelijkheid wordt afgestaan voor een bepaald probleem. Het gevoel binnen het CPM is ontstaan dat de politie in de districten niet de verantwoording willen dragen voor slachtoffers van mensenhandel. Naast de districten zijn er weinig ketenpartners die pro-actief met informatie komen, dit gebeurt alleen vanuit de Sociale Dienst.

Voor de plaatsing van slachtoffers van mensenhandel of illegale prostitutie wordt er niet altijd op de STV vertrouwd. Het kan soms lang duren voor een slachtoffer een opvangplek heeft waar zij terecht kan. Wanneer zij deze vervolgens krijgt, moet het slachtoffer vaak ver buiten de regio gebracht worden naar bijvoorbeeld Brabant (Eindhoven/Helmond) of Friesland. Ook voor verdere verhoren met deze personen moet men dus vaak ver reizen. Dit is nodig want er moet bijna altijd een tolk aanwezig zijn dus telefonisch contact is dan niet mogelijk. Bovendien is persoonlijk contact een belangrijk onderdeel bij het verhoor van slachtoffers.

Van ruis op de lijn is weinig sprake omdat de meeste communicatie tussen organisaties binnen het korps plaats vindt, waar veelal in dezelfde termen wordt gesproken. Tussen de districtspolitie en het CPM vindt er nog wel eens ruis op de lijn plaats over wat voor informatie het CPM nodig heeft (Interview projectleider CPM, 2006). In theorie moet het echter zo zijn dat de districtspolitie die informatie doorgeeft aan de RIO die vervolgens de juiste bestemming dient te vinden.

5.1.2 Ketencoördinatie

Op dit moment is het zo dat er niet één organisatie in de keten is die een leidende rol heeft. Per casus verschilt het wie de lijnen uitzet en de meeste inspraak heeft. Dit verschilt met name tussen onderzoeken die worden gevoerd in het licht van strafrecht en onderzoeken onder het bestuursrecht. Bij onderzoeken onder strafrecht heeft het OM een grote rol; zij geeft aan wat er nodig is voor een vervolging en zij kan bepaalde methoden goedkeuren (bijvoorbeeld tappen van de telefoon). Bij onderzoeken onder bestuursrecht heeft het CPM een grotere rol; deze onderzoeken bestaan vooral uit controles op horecagelegenheden die verdacht worden van het in dienst hebben van (illegale) prostituees (Interview projectleider CPM, 2006). Deze controles vinden met regelmaat plaats en in

samenwerking met de gemeente, de belastingdienst en de arbeidsinspectie. Er zijn dus nog geen bindende afspraken over wie in welke situatie een leidende rol heeft.

5.1.3 Verbetering aanpak mensenhandel

In het afgelopen jaar is onderzoek gedaan naar de prostitutiebranche in Rotterdam door het onderzoeksinstituut Verweij & Jonker. Dit instituut heeft in haar rapport een aantal aanbevelingen opgesteld voor de aanpak van de uitwassen van prostitutie en mensenhandel in de regio Rotterdam-Rijnmond. Zij stelt dat het beleidskader voor de aanpak van mensenhandel daar voldoende aanknopingspunten voor biedt, maar dat de effectiviteit van de uitvoering wel verbeterd moet worden (Goderie en Boutellier 2006: 81). Hierbij zou tevens het vergunningenbeleid kunnen worden versterkt en een nieuwe beleidslijn moeten worden ingezet die niet zozeer de handhaving, maar de bescherming van de betrokken vrouwen centraal stelt. In het rapport wordt gesteld dat er in Rotterdam voldoende goede ontwikkelingen gaande zijn, maar dat deze meer met elkaar in verband moeten worden gebracht zodat beleidsinspanningen meer effect krijgen. Het instituut onderscheidde twee oplossingsrichtingen:

1. De vergunde sector versterken en aantrekkelijker maken voor een deel van de illegale circuits;
2. Een betere afstemming in de uitvoering vanuit de centrale doelstelling van het tegengaan van seksueel leed, dan wel mensenhandel, uitbuiting, geweld en misbruik.

Daarnaast zou een verbetering van het systeem van vergunningverlening en de handhaving ervan plaats moeten vinden. Dit zou onder meer kunnen door het invoeren van een lichte vergunningvariant voor thuiswerkers die tot nu zonder vergunning kunnen werken.

Uit het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut is gebleken dat de vergunde sector klein is gebleven, maar relatief goed functioneert. Hierdoor stelt ze voor de vergunde sector te versterken door een aantal aanpassingen in het beleid. Ze geeft een drietal mogelijkheden:

1. Beloning van 'compliance'. Dit houdt in dat er afspraken gemaakt worden met goed functionerende ondernemers en dat vervolgens het aantal controles op deze bedrijven wordt verminderd. Controles hebben een schrikwekkend effect op de prostituees en de klandizie, wat de bedrijven schaadt.
2. Uitbreiding van het aantal vergunningen. Momenteel worden er geen nieuwe vergunningen verstrekt in de pandgebonden prostitutie. Dit beleid komt uiteindelijk de beheersing van de branche niet ten goede. De behoefte aan prostitutie blijft bestaan, waardoor een vergroting van de vergunde branche ten koste zal gaan van de illegale branche. Ook nieuwe prostituees hebben nu te weinig kans zich op een legale manier te vestigen.
3. Versterk de relatie met de vergunde sector. Dit kan op twee manieren. Ten eerste door de wet- en regelgeving te expliciteren en uit te leggen aan de exploitanten. Helder geformuleerd beleid zal volgens het Verweij-Jonker Instituut leiden tot effectiever beleid. Daarnaast zullen

exploitanten dan het vertrouwen krijgen om signalen van onvrijwilligheid en illegaliteit te melden. Een tweede manier om de relatie met de vergunde sector te versterken is door de relatie met de prostituees te verbeteren. Dit kan door betere controle op de arbeidsomstandigheden, op vrijwilligheid en verbeterde toegang tot de hulpverlening door capaciteitsvergroting. De vergunde sector zal hierdoor aantrekkelijker worden voor prostituees.

Voor de aanpak van de illegale prostitutiebranche in de regio heeft het Verwey-Jonker Instituut een aantal verbeterpunten opgesteld. Door deze verbeterpunten na te leven zou het mogelijk moeten zijn de illegale prostitutie terug te dringen. Het in zijn geheel laten verdwijnen van deze circuits wordt als onmogelijk gezien. De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Er is veel bruikbare informatie aanwezig in de stad (bijvoorbeeld bij (deel)gemeentelijke diensten of bij bepaalde beroepsgroepen), maar deze is moeilijk te vinden;
- Er is geen centraal punt waar burgers relevante informatie kwijt kunnen, dit zou een eenvoudige voorziening moeten zijn waar ook legale ondernemers eventueel anoniem toestanden kunnen melden;
- De aanpak van klanten moet worden uitgebreid, ze moeten het besef krijgen dat ze risico's lopen wanneer ze gebruik maken van het illegale circuit;
- Gebruik maken van de strategie van 'tegenhouden'. Handhavende instanties zijn niet zozeer gericht op het verbaliseren of verzamelen van bewijs, maar om te laten zien aan pooiers en malafide ondernemers dat ze in de gaten worden gehouden;
- Maak een convenant met alle betrokken partijen, inclusief legale ondernemingen, om illegale toestanden aan te pakken. Er kan een groot (publicitair) offensief worden gestart waarin het beleid tegen illegale prostitutie wordt aangekondigd, ingezet en ook echt wordt uitgevoerd.

Het besef dat het illegale circuit waarschijnlijk nooit zal verdwijnen zou, volgens het Verwey-Jonker Instituut, een voortvarende aanpak ervan niet in de weg staan. Een gezamenlijke aanpak kan het aantal uitwassen van de problematiek volgens het rapport verminderen, mits er een meer systematisch beleid en aanpak wordt gevoerd (Goderie en Boutellier 2006:81-88).

5.2 CPM en de RIO

Uit het onderzoek is gebleken dat de RIO de belangrijkste partner van het CPM is in de uitvoering van haar taak. Een verdere uitdieping van deze relatie valt daardoor te billijken. Als eerste zal ik de voorgeschiedenis van de RIO bespreken en vervolgens haar werkzaamheden en de vruchten en knelpunten in de relatie tussen de RIO en het CPM.

5.2.1 Voorgeschiedenis van de RIO

In 1999 werd door Raad van Hoofdcommissarissen besloten dat er een betere informatiecoördinatie plaats moest gaan vinden. Men wist binnen de korpsen niet van elkaar waar ze mee bezig waren en landelijk was dit ook het geval. Toen is besloten tot de oprichting van het NIK, het Nationaal Informatie Knooppunt, vallend onder het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Ook zou iedere regio haar eigen Infodesk krijgen. De Infodesk is in de regio Rotterdam-Rijnmond in 2000 van start gegaan. Hiermee is een heel nieuwe informatie-infrastructuur opgezet (Inrichtingsplan RIO 2005).

De RIO bestaat grofweg uit de onderdelen RID, CIE, OAE en de Infodesk. Vanuit het oog van klantgerichtheid moest men dicht bij de klant komen te zitten. Om deze reden ontstonden er bij de reorganisatie in 2006 gedeconcentreerde Infodesken. Ieder district kreeg een Infodesk met aan het hoofd de informatiemakelaar die werkt met informatierechercheurs en informatiemedewerkers. Daarnaast heb je een centrale Infodesk op het hoofdbureau waar in principe alle informatieverzoeken binnen komen. Ook heb je een afdeling centrale expertise die een aantal taakvelden behandelt die korpsprioriteit zijn, zoals overvallen, terreur en radicalisering en verdovende middelen (Interview informatiemakelaar RIO, 2007). Op deze manier wordt er overzicht gehouden over bepaalde gebieden waar een prioriteit aan is gegeven.

Bij de RRD was er geen Infodesk tot voor kort. Sinds juni 2006 is dit wel het geval. De afdeling van RIO bij de RRD valt eigenlijk tussen een gedeconcentreerde Infodesk en een centrale expertise eenheid. Formeel vallen ze onder centrale expertise, echter de taken verschillen.

Een afdeling van de RIO is op de Westblaak geplaatst omdat de afdelingen Migratiecriminaliteit en de afdeling Handhaving niet met elkaar communiceerden. Het niet met elkaar communiceren, heeft altijd tot de aard van de RRD behoord. Er bestond altijd een angst om informatie met elkaar te delen (Interview chef Migratiecriminaliteit, 2007). Daarnaast werden veel zaken onder embargo gedraaid. Het idee kwam vanuit de leiding dat door informatiecoördinatie veel meer mogelijk is. Het scheelt capaciteit en het kan daarnaast meer oplossingen bieden voor onderzoeken. Een oplossing hiervoor werd gezocht bij de RIO. Zij heeft namelijk meer dan honderd systemen tot haar beschikking waar ze uit kan putten en RIO is de enige die de systemen mag raadplegen. Ze is echter niet de eigenaar van de informatie. Als ze een 'hit' krijgt bij een bepaald team, dan moet zij eerst aan de leider onderzoek vragen of zij die informatie door mag geven (Interview informatiemakelaar RIO, 2007).

De RIO heeft, gezien het bovenstaande, een belangrijke taak in het korps wat betreft inwinnen van informatie en bij het veredelen en analyseren van informatie. Daarnaast ziet zij toe op de verstrekking en de waarde van informatie.

5.2.2 Informatiemakelaars

Er zijn twee soorten informatiemakelaars. Er zijn de chefs van de gedeconcentreerde Infodesken en de centrale expertise eenheden. Sinds kort zijn hiernaast thematische informatiemakelaars, dit zijn er

nu nog maar twee, één op het gebied van milieu en één bij de EVP. Dit is gedaan om een beter contact met de ketenpartners op te bouwen en op die manier tot een sterkere informatierelatie te komen met die ketenpartners.

Als chef van een gedeconcentreerde Infodesk is de informatiemakelaar verantwoordelijk voor het product dat wordt geleverd en voor het behalen van de prestatie-indicatoren. Ze zijn dus verantwoordelijk voor de informatievoorziening op de districten of bij bijvoorbeeld de EVP.

Het doel van de RIO bij de EVP voor de komende jaren is aan te geven met voor soorten migratiecriminaliteit men te maken heeft in de regio, waar het zwaartepunt ligt en dat ze van tevoren signalen kunnen zien van wat er mogelijk gaat komen. Het streven is een informatieknooppunt te hebben die signalen tijdig herkent en die weet wanneer een organisatie bezig is in de regio met illegale praktijken. Om hiertoe te komen is er regelmatig overleg tussen de informatiemakelaars en de CIE.

Een taak van een informatiemakelaar kan zijn om voor een leidinggevende een bepaald aspect van zijn of haar aandachtsgebied er uit te lichte en inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld hoeveel illegale bewoning was er in de regio Rotterdam-Rijnmond in 2006. Het probleem hierbij is het aantal systemen dat moet worden doorzocht. Dit maakt het welhaast onmogelijk een compleet beeld te scheppen zonder de gehele afdeling op deze taak te zetten (Interview informatiemakelaar RIO, 2007).

5.2.3 Werkzaamheden bij de EVP

De samenwerking met het CPM is sinds het begin van de samenwerking steeds beter gaan verlopen. Dit komt mede door het feit dat de RIO een aantal taken van het CPM heeft overgenomen, wat door hen als een welkome gebeurtenis werd beschouwd. De RIO kan voor het CPM ook naslagwerk doen in systemen waar het CPM zelf geen toegang toe heeft. Dit kon voor de RIO-afdeling op de Westblaak ook, echter door de directe nabijheid is dit meer in gebruik genomen.

Het komt nog steeds voor dat het CPM informatie ontvangt vanuit haar ketenpartners en dit niet doorspeelt naar de RIO. Dit komt echter steeds minder voor waardoor minder informatie verloren gaat. Ook is het van belang dat men elkaar hier op aan spreekt.

Het is de bedoeling dat wanneer het CPM in een bepaalde zaak steeds meer overeenkomsten zien en deze informatie verder stapelt, dat zij dit doorspeelt naar de RIO. De RIO kijkt vervolgens in haar systemen voor verdere aanvullende informatie, waarna er eventueel een pre-weegdocument kan worden opgesteld. Dit document kan vervolgens worden doorgestuurd naar de CIE zodat zij kunnen kijken of ze nog verdere aanvullingen kan geven. Vervolgens komt het bij de stuurploeg terecht die de beslissing neemt of er wel of geen groot onderzoek komt.

5.2.4 Knelpunten in de samenwerking

Toen RIO net was ontstaan, genoot ze nog weinig bekendheid bij de leden van de organisatie. Als spil in de informatiestroom van het korps moet iedereen je weten te vinden. Dit heeft een hoop moeite gekost en sommige mensen hebben er nog steeds moeite mee. Ook hebben ze duidelijk moeten maken waarvoor ze er is en wat ze doet zodat men niet met de verkeerde vragen komt. Soms wordt de RIO overgeslagen en wordt bepaalde informatie meteen naar de organisatie gestuurd waar die terecht moest komen. Omdat dit altijd zo ging is dat er bij sommigen in blijven hangen. Het wordt echter steeds vaker zo dat men toch eerst de RIO inschakelt. Dit is echter een geleidelijk proces, gedrag wat na jaren gebruik moet veranderen, verandert niet snel.

Daarnaast bestond er een mentaliteit waarbij de uitvoerende agenten neerkeken op de administratief-technische mensen van de RIO. Zij vonden dat deze mensen maar moesten doen wat zij zeiden en dat ze verder niets in te brengen hadden. Intussen ziet men na een aantal jaar wel de meerwaarde in en heeft er in zekere zin een cultuuromslag plaats gevonden (Interview informatiemakelaar RIO, 2007).

Niet alle informatie kan zomaar worden gedeeld of in andere onderzoeken worden gebruikt. Men moet namelijk rekening houden dat men soms werkt op basis van bestuursrecht en soms op basis van strafrecht. Het kan dus voorkomen dat de RIO tegen nuttige informatie aanloopt voor een bepaald onderzoek, maar dat het niet mag worden gebruikt of dat er eerst zorgvuldig moet worden nagegaan hoe het mag worden gebruikt. Dit geldt ook in relatie tot de ketenpartners. De RIO mag niet alle informatie doorspelen naar de IND of de gemeente en daar moet goed met elkaar over worden gecommuniceerd.

Een belangrijk punt in de relatie tussen het CPM en de RIO is dat veel van de informatierelaties van de RIO nieuw zijn en dat er veel tijd overheen ging voordat men er het nut van in ging zien en men de RIO ook daadwerkelijk het vertrouwen gaf om alle informatie en kennis te beheren. De RIO ziet het als uitdaging om het vertrouwen te winnen van diegenen die dat nog steeds niet hebben en nog op de 'oude' manier werken.

Daarnaast komt naar voren dat informatiecoördinatie een belangrijk middel is om tot een betere opsporing te komen. Sinds men is begonnen met het verbeteren van die informatiecoördinatie is men tegen veel knelpunten aangelopen waar men anders niet van geweten had. Nu doet men er wat aan en worden daar de vruchten van geplukt. Het inzicht is echter ook dat men er nog niet is en dat er nog veel werk in zit om het op het gewenste niveau te krijgen.

5.3 Kennismanagement in praktijk

5.3.1 Aansturing van het CPM

De manier van sturen is een belangrijk onderdeel van kennismanagement. Wat betreft de RRD vindt sturing op een aantal niveaus plaats. De RRD wordt als zijn geheel gestuurd door de korpsleiding. Echter op het niveau van de unit Migratiecriminaliteit van de Eenheid Vreemdelingenpolitie (EVP) wordt het beleid bepaald door de chef Migratiecriminaliteit en de leden van het managementteam (MT). De leden van dit MT zijn de chef van het CPM en de twee projectteams van de EVP. Deze bewaken het beleid (Interview projectleider CPM, 2006). De prioriteitstelling op het niveau van specifieke onderzoeken wordt gedaan in onderling overleg door de coördinatoren van het CPM. De prioriteiten in de onderzoeken worden bepaald door de coördinatoren en de chef van het CPM. Zij hebben regelmatig overleg over hoe een onderzoek moet worden opgepakt en wat de doelen van het onderzoek zijn. Ook de wensen van de OvJ worden hier bij in acht genomen. De coördinatoren besteden vervolgens het onderzoek uit aan een (aantal) medewerkers. Zij hebben echter ook een stem in hoe het onderzoek wordt gedaan. Vooral in de briefing wordt besproken hoe een zaak het beste kan worden aangepakt. Uiteindelijk zal bij verschil van mening de stem van de chef of de coördinatoren wel het zwaarst tellen.

5.3.2 Kennisontwikkeling bij het CPM

Bij de EVP, die bestaat uit de afdelingen Handhaving en Migratiecriminaliteit, zijn een aantal toepassingen van kennismanagement ingezet om de aanwezige kennis verder uit te diepen en te benutten.

Voor de oprichting van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel was er nog maar weinig bekend over mensenhandel in de regio. Ook de benodigde kennis en vaardigheden waren bij de medewerkers nog niet op het gewenste niveau. Om over voldoende kennis te beschikken over het aandachtsveld en de nog onvoldoende ontwikkelde vaardigheden uit te breiden, heeft men in het begin van het project veel kennis geïmporteerd door middel van presentaties van experts op het gebied van mensenhandel en (illegale) prostitutie en cursussen. Het pilotjaar is tevens gebruikt om de medewerkers van het team cursussen te laten volgen om die kennis en vaardigheden te ontwikkelen en om de genoemde presentaties bij te wonen. Behalve de administratieve krachten werd iedereen opgeleid met een zedencertificaat en werd er een cursus Prostitutiecontrole en Mensenhandel gevolgd.

Toen dat eenmaal is gebeurd, is men begonnen met het zelf ontwikkelen van kennis. Dit gebeurt vooral door te werken in het aandachtsveld en door ervaringen met de praktijk met elkaar te delen, niet alleen binnen het CPM maar ook met de andere teams en Handhaving binnen de EVP. Er was dus in grote mate sprake van 'learning by doing'. Daarnaast vindt er regelmatig landelijk overleg plaats tussen de verschillende mensenhandelteams in het land. Deze wordt voor Rotterdam-Rijnmond bijgewoond door de chef van het CPM. Ook vindt er een landelijk opsporingsoverleg plaats waar

onder andere mensenhandel aan de orde komt en de aanpak ervan. Daarnaast wordt er door het korps Rotterdam-Rijnmond voorlichting gegeven aan verschillende organisaties en delen van het eigen korps over mensenhandel. Dit betekent niet dat er geen kennis meer van buiten wordt binnengehaald. Met enige regelmaat wordt nog steeds een expert op het vakgebied uitgenodigd om een presentatie te geven, bijvoorbeeld op het gebied van loverboys of kinderprostitutie (Interview projectleider CPM, 2006). De nu nog onderbelichte thema's van het aandachtsgebied worden op die manier onder de aandacht gebracht. Ook wordt zo de te volgen handelwijze uitgelegd wanneer men in de praktijk zulke zaken tegen het lijf loopt.

Binnen de EVP vindt er ook regelmatig overleg plaats. Leden van alle teams gaan rond de tafel zitten en bespreken elkaars activiteiten. Zo blijft men op de hoogte van wat de ander doet en kan men eventueel zijn of haar licht laten schijnen op de materie. Daarnaast kan op die manier informatie worden uitgewisseld omdat men dan kan weten waar de ander naar op zoek is.

5.3.3 Kennisdeling

Iedere dag voordat het werk begint, wordt er een briefing gehouden met de medewerkers van het CPM die op dat moment in dienst zijn. In deze briefing worden de zaken besproken die op die dag op de agenda staan. Wanneer iemand niet weet hoe iets aangepakt kan worden, dan kan iemand anders daar zijn inzicht en ervaring op los laten. Naast deze teambriefing vinden er sinds kort regelmatig unitbrede briefings plaats met de projectteams en het CPM (Interview projectleider CPM, 2006). Deze unitbrede briefings hebben dezelfde opzet alleen worden niet de zaken van die dag besproken maar meer de grote lijn van onderzoeken. Ook de onderlinge samenwerking komt dan aan de orde, evenals zaken als integriteit en korpsontwikkelingen.

Er vindt ook een regelmatig overleg plaats met alle chefs opsporing in de regio. Dit overleg vindt vier keer per jaar plaats. Doordat alle chefs opsporing aanwezig zijn, gaat het niet alleen over mensenhandel, maar betreft het iedere keer een ander thema. Op deze manier probeert men van elkaar te leren, men kan onderling inzichten uitwisselen en knelpunten bespreken.

Om te zorgen dat de teams die opereren op mensenhandel blijven beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel, wordt er gewerkt aan een zogenaamde 'profcheck' (Interview chef migratiecriminaliteit, 2007). Hierbij wordt gekeken of de agent over voldoende kennis beschikt over zijn taakveld en weet hoe hij dit aan moet pakken. Deze 'profcheck' is echter nog in de voorbereidende fase en de precieze inhoud zal in de toekomst worden vastgesteld.

5.3.4 Restinformatie

Vanuit het korps zijn richtlijnen opgesteld met betrekking tot het delen van informatie en kennis en over hoe er met deze zaken om dient te worden gegaan. Een belangrijk protocol betreft restinformatie. Ieder onderdeel van het korps dat informatie heeft dat niet op haar eigen proces is gericht, dient deze

weg te zetten als restinformatie. Hiervoor is een speciaal document ontwikkeld waarin die informatie kan worden opgeslagen. De databank die hieruit ontstaat, kan als bron van informatie dienen voor andere onderdelen van het korps.

Men heeft speciale documenten voor restinformatie in het leven geroepen omdat het idee was dat er veel informatie verloren ging. Wanneer er bijvoorbeeld in een mensenhandelzaak informatie wordt gevonden betreffende een hennepkwekerij dan heeft die informatie voor hen op dat moment geen waarde. De afdeling die echter bezig is met het bestrijden van de hennepkwekerijen zou die informatie echter goed kunnen gebruiken. In de teams die een informatierechercheur in hun midden hebben, is deze persoon in het bijzonder belast met het herkennen en opslaan van de restinformatie.

Restinformatie kan dus lopende onderzoeken helpen, maar kan ook leiden tot nieuwe onderzoeken of vervolgonderzoeken.

Het verwerken van restinformatie is de verantwoordelijkheid van de leider onderzoek (in het geval van het CPM de projectleider), hij is immers eigenaar van de informatie. Daarnaast wil hij graag ook zulke informatie aangegeven krijgen, dus men ziet er wel het nut van in. Doorgaans zitten de leiders onderzoek niet te wachten op restinformatie. Ze zijn belast met het behalen van quota voor het prestatiecontract en alles wat daar van af leidt wordt niet altijd op prijs gesteld.

Een probleem bij dit systeem voor het opslaan en kunnen terughalen van restinformatie is dat maar weinig mensen er gebruik van maken. Er wordt geschat dat ongeveer 2% van de restinformatie op deze manier wordt teruggevonden. Dit heeft mede te maken met het feit dat er weinig energie is gestoken in het motiveren van mensen om het te gebruiken en in de uitleg hoe het te gebruiken. Daarnaast denken nog veel leden van het korps dat wanneer ze de informatie later nodig hebben of wanneer iemand er later om vraagt, dat ze het nog wel kunnen vinden. De menselijke factor speelt hierbij dus een grote rol (Interview informatiemakelaar RIO, 2007).

De restinformatie komt bij de CIE terecht. Zij hebben als taak criminele samenwerkingsverbanden (csv's) duidelijk te maken, pre-weegdocumenten op te stellen en aan te vullen. Het is dus duidelijk dat hoe meer restinformatie de CIE binnen krijgt hoe meer en hoe betere producten de CIE kan leveren.

5.4 Kennis en informatie in en rond het CPM

Bij de oprichting van het team was er nog weinig kennis aanwezig over het aandachtsveld van het CPM. Veel kennis moest nog worden aangeleerd of aangetrokken en vaardigheden moesten worden ontwikkeld. Voor de oprichting van het CPM gebeurde er bovendien weinig op het gebied van de opsporing van mensenhandel. Taken op dit gebied waren versnipperd over de verschillende districten in het korps. De constatering van deze feiten leidde tot de oprichting van het CPM.

In de loop van het bestaan van het CPM zijn er een aantal veranderingen doorgevoerd om de stroom van kennis en informatie beter te laten verlopen. Zo is bijvoorbeeld een onderdeel van RIO op de Westblaak geplaatst en is er een vergaderstructuur ontwikkeld waarin men regelmatig collega's spreekt van andere teams. De leiding van de EVP had signalen ontvangen waaruit bleek dat er veel informatie onbenut bleef en dat kennis en informatie onvoldoende werd gedeeld. Deze signalen heeft

de leiding proberen om te zetten in een beleid dat er voor moet zorgen dat de aanwezige informatie en kennis beter valt te ontsluiten en meer gedeeld wordt met collega's waar dit mogelijk is (Interview chef Migratiecriminaliteit, 2007).

5.4.1 Werkwijze

De informatiecoördinerende functies binnen een team zijn de verantwoordelijkheid van de coördinatoren, dit zijn de brigadiers in de teams. In het CPM heeft iedere coördinator een eigen taakveld en eigen toegewezen rechercheurs. Zij houden zich echter maar in beperkte mate bezig met informatieverwerkende werkzaamheden, hiervoor zijn zogenaamde administratief rechercheurs voor aangesteld. Zij vullen voor het grootste deel de systemen en zorgen dat deze up-to-date blijven. De administratieve rechercheurs behandelen daarnaast de veel zoekopdrachten van de overige leden van het team. Zij zijn bijvoorbeeld bevoegd het bestand van de Kamer van Koophandel te bevragen of voertuigen na te trekken, maar ook landelijke vreemdelingenbestanden. Hiervoor hebben ze persoonlijke wachtwoorden en gebruikersnamen gekregen die ze niet aan iemand anders mogen uitlenen.

De manier van informatieverwerking en de algemene werkwijze heeft een aantal keer ter discussie gestaan bij het CPM, zoals ook al eerder is gebleken. Dit heeft mede te maken met de inschatting die werd gemaakt door de oprichters van het team voor aanvang van het project. Bij aanvang waren er minder mensen in het team en hun werkzaamheden waren nog een stuk beperkter dan nu. Dit zorgde ervoor dat de werkwijze en de te volgen procedures betreffende informatieverwerking gewijzigd zijn in de loop van de tijd. In het begin was het gemakkelijk bij te houden wie wat deed. Naarmate er meer mensen in het team kwamen te werken, werd dit steeds moeilijker waardoor de werkwijze moest worden aangepast om bij te kunnen wie wat deed zodat er geen dubbel werk werd gedaan en er geen werkzaamheden bleven liggen.

De meeste leden van het CPM zijn niet afkomstig van de RRD. Dit is van belang omdat de RRD er andere procedures op na houdt wat betreft informatieverwerking. Bij de RRD wordt iedere handeling die van belang is geweest voor een onderzoek verwerkt in een proces-verbaal. Op de districten, waar een deel van de leden van het CPM vandaan kwam, werkt dit anders. Daar werkt men vaak met één of een klein aantal grote processen-verbaal waar een beschrijving in staat van de bevindingen en de resultaten van het onderzoek. Dit werkt goed bij kleine zaken. Bij grotere onderzoeken (zoals het geval kan zijn bij de RRD) is het van belang om alles wat is gebeurd nauwkeurig op te slaan, mede vanwege het feit dat een onderzoek kan worden overgenomen door bijvoorbeeld een TGO (Team Gerichte Opsporing). Zij moeten goed na kunnen gaan wat de stappen zijn die zijn gevolgd en ze moeten alle informatie duidelijk terug kunnen vinden om hun onderzoek tot een succes te brengen. Doordat dus een aantal mensen voorheen bij de districten werkten, waren zij niet bekend met of niet gewend aan de methode die de RRD hanteert. Dit heeft niet alleen betrekking op het aantal pv's die men moet schrijven, maar ook op de manier waarop men overige informatie opslaat. Bij de districten wordt de informatie opgeslagen in X-pol en Octopus. Bij de RRD wordt X-pol nauwelijks gebruikt, men

gebruikt vooral documenten in Word om de voortgang van het team of het project te bewaken. Uit het interview met de informatiemakelaar van de RIO bij de EVP is gebleken dat met het werken met Worddocumenten op zichzelf niet verkeerd is, maar dat er dan wel met het systeem Zyimage moet worden gewerkt, anders kan er beter met Octopus worden gewerkt. Als dit niet wordt gedaan wordt het werk van RIO een stuk moeilijker en wordt er een hoop informatie gemist. Op dit moment is het zo dat de RRD met Worddocumenten werkt maar Zyimage wordt nog maar in beperkte mate toegepast.

5.4.2 Automatisering

Omdat alles tegenwoordig digitaal werkt, is de RIO in grote mate afhankelijk van haar systemen en of de wachtwoorden en dergelijke goed werken. Bovendien had voorheen iedere afdeling haar eigen automatiseringsondersteuning. Het is nu zo dat er één landelijke automatiseringsondersteuning is en die werkt niet altijd naar behoren. Wanneer iemand een wachtwoord is vergeten of er is een storing, dan kan het soms dagen of zelfs weken duren voordat het probleem is verholpen.

Een ander knelpunt ligt gelegen in de menselijke factor. Het korps Rotterdam-Rijnmond heeft mensen in dienst variërend van 17 tot 65 jaar. Niet iedereen daarvan kan even goed omgaan met de toenemende invloed van computersystemen en de veranderende manier van opsporing. Waar men vroeger een onderzoek kon opstarten op basis van een onderbuikgevoel, moet men nu over duidelijke gerichte informatie beschikken wat een nieuw onderzoek rechtvaardigt (Interview informatiemakelaar RIO, 2007).

Voorheen bestond er een landelijk informatiesysteem voor delicten aangaande mensenhandel, genaamd IKPS. Wanneer door een bepaald korps verdachten of slachtoffers waren geïdentificeerd, dan zouden deze ingevoerd moeten worden in IKPS waardoor ze landelijk geregistreerd stonden. Na verloop van tijd bleek echter dat bijna niemand data in het systeem invoerde. Hierdoor werd het systeem eigenlijk nutteloos. Hierdoor is besloten tot afschaffing van dit systeem en is de taak die IKPS had overgenomen door het EMM. Dit is gedaan in de hoop dat het hierdoor een meer actief systeem. Naast het IKPS zijn er verder nog systemen van het korps Rotterdam-Rijnmond zelf. X-pol is een korpsbreed systeem waarin alle aangiften, processen-verbaal en andere waarnemingen in worden opgeslagen. Dit systeem kan alleen door medewerkers van het korps Rotterdam-Rijnmond worden geraadpleegd. Daarnaast gebruikt het korps het systeem Octopus. Hiertoe hebben alleen medewerkers toegang tot de informatie betreffende hun eigen afdeling. Ieder onderdeel van het korps heeft zijn eigen 'taartpunt' en kan alleen in dat deel van het systeem terecht. Hierin wordt in principe alle operationele informatie in vastgelegd en kan op datum en op trefwoorden worden geraadpleegd. Ook wordt er gebruik gemaakt van PSHV. In dit systeem staan de data van de vreemdelingen opgeslagen die ooit in aanraking zijn gekomen met de EVP en dan vooral met Handhaving.

Het overzicht kan ontbreken door het grote aantal systemen dat wordt gehanteerd, daarom was er begonnen aan een soort 'google' zoekmachine voor alle systemen. Echter degene die hiermee was

belast is ver gekomen, maar is intussen vertrokken bij de RIO. Landelijk zijn er ook al hele stappen ondernomen om alle informatie beter ontsluitbaar te maken. Er is een systeem ontwikkeld, genaamd Blue View. Dit is een schakel tussen de BPS en X-pol van iedere regio in Nederland. Hiermee kan iedereen in elkaars systeem kijken tot één jaar terug en de bedoeling is het uit te breiden tot vijf jaar terug (Interview informatiemakelaar RIO, 2007).

Hierbij zijn twee kanttekeningen aan te brengen. Ten eerste kun je niet uit een systeem halen wat er niet in zit. Het is vaak nog zo dat niet alle informatie die men heeft ook daadwerkelijk in die systemen opslaat. Ten tweede is het de bedoeling dat men voor het opvragen van informatie bij elkaar, men contact onderhoudt via de respectievelijke Infodesken zodat men weet wat men bij elkaar opzoekt. De vraag is echter of dat contact wel in voldoende mate wordt gezocht. Het kost namelijk tijd en niet iedereen heeft die tijd of denkt het niet te hebben. Over het algemeen zal deze manier van werken echter veel opleveren omdat veel meer informatie te bereiken is over bepaalde personen of bedrijven.

Voor een adequate manier van delen van kennis en informatie is de factor cultuur ook van groot belang. Op de afdeling migratiecriminaliteit bestond er altijd een wij-zij cultuur tussen de afdeling Handhaving en Opsporing (waaronder het CPM nu). De mensen van de afdeling opsporing (de teams en het CPM) hebben hun eigen werk altijd hoger gewaardeerd dan het werk van Handhaving omdat opsporingswerk simpelweg een moeilijker taak is. Hierdoor is een soort tweespalt ontstaan tussen de twee onderdelen (Interview chef Migratiecriminaliteit, 2007). Het is echter op te merken dat deze scheiding enigszins is weggenomen door de betere samenwerking op het gebied van informatiedeling. De twee afdelingen werken meer met elkaar samen en krijgen daardoor wellicht meer waardering voor het werk wat de ander verricht. Het idee is echter dat het wij-zij gevoel altijd wel in één of andere vorm aanwezig zal blijven, het is immers diep ingebed in de organisatie en het verschil in moeilijkheid van de taak zal altijd blijven bestaan.

Niet alle informatie kan zomaar worden gedeeld of in andere onderzoeken worden gebruikt. Men moet namelijk rekening houden dat men soms werkt op basis van bestuursrecht en soms op basis van strafrecht. Het kan dus voorkomen dat de RIO tegen nuttige informatie aanloopt voor een bepaald onderzoek, maar dat het niet mag worden gebruikt of dat er eerst zorgvuldig moet worden nagegaan hoe het mag worden gebruikt. Dit geldt ook in relatie tot de ketenpartners. De RIO mag niet alle informatie doorspelen naar de IND of de gemeente en daar moet goed met elkaar over worden gecommuniceerd.

5.4.3 Absorptie

De verhouding tussen gezochte en aangeboden informatie ligt nu zo dat er meer informatie wordt gezocht en minder wordt aangeboden. Echter met verloop van tijd weten slachtoffers of aangevers het CPM steeds beter te vinden waardoor er steeds meer informatie wordt aangeboden (Interview projectleider CPM, 2006). Tegelijkertijd is het zo dat medewerkers van het team steeds meer

bedreven raken in het vinden van informatie. Zoals aangegeven is het pilotjaar mede gebruikt als een tijd om ervaring op te doen in een nieuw aandachtsveld. Men weet gerichter te zoeken waardoor er steeds meer informatie gevonden kan worden.

Eén medewerker van het team heeft een taakaccent als het gaat om informatieverwerking. Zij kan gevraagd worden relatieschema's op te stellen of zoveel mogelijk informatie te vinden over een bepaald persoon of een bepaald bedrijf en om verbanden te leggen. Zij is een analist van de RIO en werkt vast in het team.

Binnen het korps werken de informatiemakelaars ook op dit gebied. Zij zijn als het ware de schakel tussen RIO en de uitvoering. Bij deze infomakelaars kan een zoekopdracht worden ingeleverd waarop deze makelaar alle relevante informatie over de bevroegde persoon of bedrijf opzoekt en doorstuurt naar de organisatie die zoekopdracht had ingeleverd. Ook wanneer zij uit zichzelf informatie tegen het lijf lopen wat van nut kan zijn voor een bepaalde organisatie in het korps, dan stuurt de infomakelaar het door naar die organisatie.

5.4.4 Diffusie

Tijdens de briefing wordt onderling kennis en veel ervaringen uitgewisseld. Medewerkers bieden elkaar kennis aan die zij hebben om het onderzoek van een ander verder te helpen. Er heerst een vrij open sfeer en men durft daarbij ook elkaar te corrigeren. Naast de briefing gaat de meeste deling van informatie via Octopus.

De meeste informatie komt vanuit het formele circuit, dus via de RIO. Er zijn echter ook medewerkers in het team die veel connecties hebben in het korps en zo aan veel informatie komen zonder tussenkomst van de RIO. Naast de vaste medewerkers lopen er ook mensen stage bij het CPM. Deze werken doorgaans in de wijken en hebben op die manier veel connecties in de wijk waar ze doorgaans werkzaam zijn.

Het gevaar van informatievergaring via het informele circuit is dat door de drukte er informatie kan blijven liggen. Het gaat doorgaans om telefoontjes die binnen komen. Wanneer een medewerker het druk heeft kan die informatie soms op zijn bureau blijven liggen. Het is mooi dat er aan het CPM wordt gedacht wanneer iemand relevante informatie ontvangt, het is echter niet altijd effectief om het via het informele circuit door te spelen (Interview informatiemakelaar RIO, 2007). Daarnaast is een belangrijke eigenschap van de RIO (formele circuit) dat zij als eerste zeef werkt en dubbele of onbelangrijke informatie niet doorspeelt.

De opslag van informatie gebeurt in zowel digitale als fysieke vorm, zodat er altijd een back-up aanwezig is, mocht er iets fout gaan. Alle dossiers komen in een voor iedere medewerker toegankelijke schijf op de computer en in een ordner.

5.4.5 Generatie

Vooraf bij de oprichting van het CPM is er nagedacht over de werkwijze. Op dit moment wordt er gewerkt met werkopdrachten. Dit houdt in dat de coördinator iedere medewerker een bepaald aantal taken meegeeft via deze opdrachten. Deze structuur maakt het voor de coördinatoren makkelijker bij te houden wie waar mee bezig is en wat nog gedaan moet worden. Het gevaar van deze structuur is gelegen in het feit dat de creativiteit in het werk verloren kan gaan doordat men opdrachten volgt. Hierom is het van belang dat er veel overleg plaats vindt. Wekelijks vindt er een coördinatorenoverleg plaats waarin de prioriteiten voor lopende en komende onderzoeken komen te liggen. Rechercheurs zien vaak liever dat zij verantwoordelijk worden voor een hele zaak en dat zij hierin relatief vrij kunnen bewegen. Deze structuur is echter niet aangenomen, mede vanwege het feit dat het team veel zaken tegelijk draait en omdat het tempo van ontwikkelingen nog wel eens hectiek kan veroorzaken. Overzicht bij de coördinatoren is hierdoor geboden en daarom is gekozen voor de structuur van de werkopdrachten (Interview projectleider CPM, 2006). Deze structuur staat ook bekend als de RRD-structuur omdat deze doorgaans wordt aangenomen bij de onderdelen van de RRD.

5.4.6 Exploitatie

Als je aan resultaten denkt bij het korps Rotterdam-Rijnmond, denk je aan prestatiecontracten. Door deze contracten wordt bijna ieder onderdeel van het korps gehouden aan het aantal producten wat ze levert, zoals het aantal processen-verbaal of aantal verdachten. Het CPM heeft echter geen prestatiecontract omdat ze als verkennend project wordt gezien. Ze levert wel degelijk cijfers aan de korpsleiding maar deze zijn vooral om hen inzicht te geven in de activiteiten van het team. Het CPM hoeft dus (nog) niet aan harde cijfers te voldoen om het budget van het volgende jaar veilig te stellen. De andere teams en Handhaving zijn echter wel gebonden aan een dergelijk contract (Interview chef Migratiecriminaliteit, 2007).

Voor het gehele korps staan de resultaten en activiteiten beschreven in de Korpsmonitor, evenals de uitdagingen voor de toekomst. Deze wordt ieder jaar opgesteld en hierin wordt beschreven of de structuur aanwezig is om een bepaald probleem aan te pakken en op welke manier dit vervolgens dient te worden behandeld. Aan de hand van deze zaken wordt bekeken aan welke cijfers de verschillende onderdelen van het korps aan moeten voldoen. De korpsmonitor is een belangrijk meetinstrument voor de korpsleiding, het houdt haar op de hoogte van de prestaties van het korps over het afgelopen jaar.

Om de korpsleiding op de hoogte te houden van de voortgang van het CPM was er regelmatig e-mailverkeer met hogere niveaus in het korps. Vooral in het begin moest er regelmatig worden gerapporteerd aan de korpsleiding. Na verloop van tijd had het CPM laten zien dat het voldeed aan de normen waardoor deze rapportage achterwege wordt gelaten en er vooral wordt gecommuniceerd via

de e-mail (Interview projectleider CPM, 2006). Er was vertrouwen ontstaan waardoor een lichtere vorm van controle voldoende werd geacht.

De manier waarop informatie wordt toegepast uit zich in de resultaten die de organisatie behaalt. Op dit moment is het zo dat het korps Rotterdam-Rijnmond landelijk het best presteert wanneer het gaat om de aanpak van mensenhandel. Ook binnen het korps is migratiecriminaliteit één van de best presterende onderdelen. De inbreng van de RIO heeft een positieve invloed op de resultaten van het korps. Er wordt bij het korps Rotterdam-Rijnmond informatiegestuurd opgespoord, waar bij andere korpsen de informatie waar ze over beschikken niet altijd toereikend is of er geen goede coördinatie van de informatie plaats vindt (Interview chef Migratiecriminaliteit, 2007).

Als het om harde cijfers gaat wordt zoals eerder vermeld het CPM niet afgerekend op haar cijfers. Ze wordt uiteraard wel gemonitord waarbij vooral wordt gekeken naar het aantal verdachten dat wordt aangeleverd aan het OM. Dit is een leidende indicator voor de korpsleiding om de kwaliteit van het werk van het CPM te meten. Te kijken naar het aantal processen-verbaal of het aantal onderzoeken zou misleidend kunnen zijn. De bewaking van de kwaliteit van de processen-verbaal en van de kwaliteit van de onderzoeken ligt meer bij de Officier van Justitie. Zij beoordeelt deze voordat ze tot vervolging kan overgaan. Wanneer de kwaliteit onvoldoende zou zijn, zou ze de verdachte niet voorgeleiden.

Voor de andere onderdelen van Migratiecriminaliteit en Handhaving geldt dat echter niet. Voor de EVP zijn een aantal cijfers benoemd waar ze aan moet voldoen. Zo moet ze een x aantal verdachten oppakken en een x aantal ontnemingen doen. Dit prestatiecontract lijkt geen al te grote uitwerking op de manier van werken van de EVP te hebben. De cijfers die behaald dienen te worden zijn goed te behalen. Ze zijn dus niet te hoog en ze worden ook niet in oktober al behaald, er dient wel degelijk goed gewerkt te worden om de cijfers te halen. Een kanttekening die werd gemaakt was dat een groot deel van de afdeling een nieuwe werkvorm heeft en dat daardoor een groot gedeelte nog in ontwikkeling is (Interview chef Migratiecriminaliteit, 2007). Het gaat nu dus goed, maar de situatie moet scherp in de gaten worden gehouden. De trend hierbij is wel dat er vooruitgang zit in de 'bedrijfsvoering' en dat er dus over het algemeen effectiever en efficiënter wordt gewerkt dan voorheen.

6. Kennis en informatie in theorie en praktijk

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek geconfronteerd met de theoretische noties uit hoofdstuk 3. Deze analyse zal de overeenkomsten en discrepanties tussen de beschreven theorie en de bevonden werkelijkheid proberen weer te geven. De inzichten die uit deze analyse volgen zullen in hoofdstuk 7 aan de orde komen.

6.1 Informatierelaties met ketenpartners

6.1.1 Samenwerking met ketenpartners

De samenwerking met de ketenpartners is van groot belang voor het CPM. Zonder de inbreng van andere partijen in de keten, in de vorm van informatie en kennis, kan zij haar taak niet naar voldoening uitvoeren. Zoals al eerder is aangegeven is de politie een 'information driven' organisatie en voor het CPM geldt dit zeker. Haar informatierelatie met de ketenpartners is dus van groot belang voor het welvaren van de organisatie.

Integratie

De belangrijkste ketenpartner van het CPM is de RIO afdeling op de Westblaak. Deze organisatie is net als het CPM onderdeel van het korps Rotterdam-Rijnmond. Als gevolg hiervan werken zowel het CPM als de RIO met dezelfde systemen en dienen ze volgens dezelfde routines te werken. Dit betekent dat ze in grote mate zijn geïntegreerd en dat hun autonomie is beperkt. Dit geldt in beginsel voor alle ketenpartners in het korps, zoals de districtspolitie of Intake & Service. De RIO is echter verder geïntegreerd met het CPM dan andere ketenpartners (ook binnen het korps) omdat zij op dezelfde fysieke locatie zijn geplaatst. Ze zitten letterlijk twee deuren verder in het gebouw waar het CPM en de rest van migratiecriminaliteit werkzaam is.

De integratie met de ketenpartners die niet tot het korps Rotterdam-Rijnmond behoren is daarentegen beperkter. Het CPM heeft met hen geen gedeelde systemen of duidelijk afgesproken routines. De relatie met het OM is in vergelijking met die met andere ketenpartners één waar structuur in zit. Dit is het gevolg van wet- en regelgeving die de partijen bindt aan een bepaald te volgen stramien. In deze relatie is er sprake van een zogenaamde seriële afhankelijkheid. Wat de opsporing (politie) produceert is van invloed op de processen die hierop volgen zoals vervolging (OM), berechting (rechterlijke macht) en strafuitvoering (gevangeniswezen). Binnen deze relatie is er tevens sprake van een zekere ordening van processen. Zo wordt er voor een zaak een voorlopig proces-verbaal opgemaakt die wordt beoordeeld door de vaste Officier van Justitie (OvJ). Deze wordt beoordeeld en wanneer er zaken ontbreken, wordt verzocht dit proces-verbaal aan te vullen met de benodigde feiten. Er vindt dus regelmatig overleg plaats tussen de OvJ en het CPM over de afhandeling van operationele zaken. In haar handelen heeft het CPM ook te maken met parallelle afhankelijkheden. Om bijvoorbeeld strafbare feiten te verzamelen aangaande een persoon of organisatie, heeft ze gedurende dit proces

gegevens nodig van bijvoorbeeld de RDW, de Kamer van Koophandel, de gemeente of van hulpverlenende instanties.

Voorwaarden

Uniformiteit

Een voorwaarde voor goede ketensamenwerking op het gebied van informatievoorziening is uniformiteit over de schakels heen. De RIO is de belangrijkste ketenpartner als het gaat om informatievoorziening. Aangezien zij net als het CPM deel uitmaakt van het korps Rotterdam-Rijnmond is deze uniformiteit gewaarborgd. Beide werken met dezelfde systemen en werken volgens dezelfde normen en waarden. Ook voor het ontvangen van anonieme tips is er samen met de Stichting M, die deze MMA-meldingen (MMA: Meld Misdaad Anoniem) ontvangt, een methodiek ontwikkeld voor de afwikkeling van de meldingen. Eerst werd deze afhandeling door het CPM zelf verzorgd, later is deze taak overgegaan naar de RIO.

Dominant ketenprobleem

Een volgende voorwaarde voor een goede samenwerking in de keten is dat er sprake moet zijn van een dominant ketenprobleem. Dit houdt in dat alle schakels in de keten hetzelfde doel voor ogen moeten hebben om gezamenlijk tot een goed resultaat te komen. Zonder een duidelijk uitgesproken gemeenschappelijk belang is het voor de schakels in de keten moeilijk een stukje van hun eigen autonomie op te geven. Uit het onderzoek is gebleken dat verschillende leden van het CPM naar haar ketenpartners zijn gegaan met als doel duidelijk te maken wat het CPM is en wat het doet. Het doel hiervan was, behalve het bekend maken van het CPM, ook 'goodwill' kweken en proberen vertrouwen te winnen om een vruchtbare samenwerking tegemoet te zien. Daarnaast zijn in het begin van de pilot een aantal vergaderingen geweest met een aantal van de ketenpartners (zoals de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en de gemeente Rotterdam) om duidelijk te krijgen wat men van elkaar verwachtte en om te kijken hoe de relatie vorm kon krijgen. Bij deze verkenning van de partners in de keten was het de bedoeling de problemen waar het CPM voor stond het dominante ketenprobleem te maken. Hiervoor werd inzet en samenwerking gevraagd van de overige partijen. Met sommige ketenpartners is de manier van samenwerken nog steeds in ontwikkeling. Op het gebied van controleactiviteiten is er bijvoorbeeld nog ruimte voor verschuiving van verantwoordelijkheden.

Vertrouwen

Een derde voorwaarde voor vruchtbare samenwerking in de keten is vertrouwen. Dit vertrouwen kan zich uiten in organisatorische maatregelen zoals contracten of procedures. Dat er vertrouwen is tussen het CPM en haar ketenpartners in het korps spreekt voor zich. Er zijn duidelijke procedures opgesteld over hoe informatie haar weg moet vinden in de organisatie. Het vertrouwen dat de informatie juist is, wordt ook niet betwist. Informatie die niet is verkregen uit eigen onderzoek is op de weg naar het CPM door mensen uit de eigen organisatie gevonden of gecheckt.

Ook informatie die wordt verkregen van andere ketenpartners die niet tot het korps behoren, wordt op vertrouwd. Het is nog weinig voorgekomen dat onjuiste informatie bij het CPM terecht kwam waardoor

het vertrouwen in de loop van de tijd is gegroeid. Van contracten of procedures met deze partijen is echter nauwelijks sprake.

In de relatie met de STV is het vertrouwen minder. Deze ketenpartner kan vaak moeilijk een plek vinden voor slachtoffers van het CPM waardoor het contact met dit slachtoffer moeilijker verloopt in de verdere duur van het onderzoek in verband met de reistijd.

6.1.2 Ketencoördinatie

De coördinatie in een keten hangt af van de afhankelijkheden tussen de partijen in de keten. Eerder in dit schrijven zijn vier vormen van ketencoördinatie onderscheiden, namelijk:

- zelforganisatie;
- estafettevorm;
- geformaliseerde coördinatie;
- strategische coördinatie.

Het CPM heeft te maken met meerdere processen die tegelijkertijd verlopen en die niet altijd volgtijdelijk verlopen. Hierdoor zijn de eerste twee vormen van coördinatie niet van toepassing op de keten waarin het CPM acteert. Bij geformaliseerde coördinatie worden alle activiteiten op elkaar afgestemd door ketencoördinatoren. Dit leidt tot de noodzaak voor alle partijen in de keten om interne processen op elkaar af te stemmen. Strategische coördinatie gaat verder want wanneer dit het geval is krijgt één van de partijen de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om de strategische koers voor de gehele keten uit te zetten en te bewaken. Iedere partij heeft dan een deel van haar eigen autonomie opgegeven.

In de keten waar het CPM deel van uit maakt, is er sprake van *geformaliseerde coördinatie*. Haar interne processen zijn afgestemd op die van haar ketenpartners in het korps. Vooral in de samenwerking met de RIO is dit van toepassing. Dit is ook niet verwonderlijk gezien het feit dat de RIO de grootste bron van informatie is van het CPM. De RIO verzorgt immers in principe de gehele informatiestroom in het korps tussen de verschillende onderdelen.

Uit het onderzoek is gebleken dat het niet zo is dat er één duidelijke partij is die alle activiteiten in de keten op elkaar afstemt. Van een echte ketencoördinator kan dus niet worden gesproken. Een organisatie die de lijnen uitzet ontbreekt. Per casus verschilt het wie dit doet en wie de meeste inspraak heeft. Het verschil wordt vooral gemaakt door de aard van het onderzoek. Bij onderzoeken onder strafrecht heeft het OM een grotere rol; zij geeft aan wat er nodig is voor een vervolging en zij kan bepaalde methoden goedkeuren (bijvoorbeeld tappen van de telefoon of huiszoeking). Bij onderzoeken onder bestuursrecht heeft het CPM een grotere rol; deze onderzoeken bestaan vooral uit controles op horecagelegenheden die verdacht worden van het in dienst hebben van (illegale) prostituees. Er zijn dus nog geen bindende afspraken over wie in welke situatie de leidende rol heeft.

Wel kan gezegd kan worden dat bij onderzoeken onder strafrecht het OM de ketencoördinator is en bij onderzoeken onder bestuursrecht het CPM een leidende rol vervult.

De bevoegdheid en verantwoordelijkheid om de strategische koers voor de gehele keten te bepalen, is niet in handen van één enkele partij in de keten. Van strategische coördinatie is dus geen sprake.

6.2 Kennismanagement

6.2.1 Sturing

De manier van sturing van een organisatie is een belangrijk facet van kennismanagement. In hoofdstuk 3 is reeds gesteld dat top-down sturing in een kennisintensieve organisatie die opereert in een complex en dynamisch veld, het managen van de productiefactor kennis in deze organisatie belemmert. Uit het onderzoek is gebleken dat de aansturing van het CPM op een aantal niveau plaats vindt. De RRD wordt gestuurd door de korpsleiding, de RRD stuurt op haar beurt de EVP aan, de EVP geeft sturing aan de afdelingen Handhaving en Migratiecriminaliteit. Op het niveau van Migratiecriminaliteit wordt het beleid bepaald door de chef Migratiecriminaliteit en de leden van het Managementteam. De leden hiervan zijn de leiders van de twee projectteams en de chef van het CPM.

Op operationeel niveau van het CPM worden de prioriteiten gesteld door de chef en de coördinatoren in hun regelmatige overleg. Te zien is dat sturing op het operationele niveau niet top-down vanuit de leiding plaats vindt. Zeker wanneer je in ogenschouw neemt dat ook de overige medewerkers van het CPM inspraak hebben in de manier waarop een onderzoek wordt aangepakt. Hiervoor is in de briefing, die elke ochtend aan het begin van de dienst wordt gehouden, ruimte.

Ook op hogere niveaus is er geen sprake van een strakke top-down sturing. Op elk niveau is er ruimte voor overleg en inspraak. Er wordt door de korpsleiding wel doelen vastgesteld aan de hand van de prestatiecontracten van de afdelingen van het korps in de vorm van cijfers die moeten worden gehaald. Het CPM is echter niet gebonden aan een dergelijk prestatiecontract omdat zij nog steeds als een projectteam wordt beschouwd.

6.2.2 Samenwerking

Kennismanagement heeft als doelstelling de productiefactor kennis zo goed mogelijk te benutten. In hoofdstuk 3 zijn drie zaken besproken waardoor het rendement van de productiefactor kennis kan worden geoptimaliseerd. Deze zijn:

- processen van kennisdeling organiseren;
- een open samenwerkingscultuur bevorderen;
- de infrastructuur en de instrumenten leveren om deze processen en cultuur te faciliteren.

Kennisdeling organiseren

Binnen de EVP zijn er een aantal vormen van overleg ingevoerd om kennis te delen met elkaar, niet alleen binnen de eigen afdeling of binnen het eigen team, maar er vindt ook overleg plaats tussen de afdelingen Migratiecriminaliteit en Handhaving.

Ten eerste vindt binnen het CPM kennisdeling plaats door de al eerder genoemde briefing. Er kunnen behalve informatie ook ervaringen en inzichten worden gedeeld. Deze briefings vinden bij alle teams van migratiecriminaliteit plaats.

Ten tweede zijn er naast deze teambriefings ook regelmatig unitbrede briefings. Deze zijn hetzelfde van opzet alleen worden er niet de dagelijkse vorderingen besproken maar de grote lijnen van de onderzoeken. Tijdens deze overleggen wordt ook gesproken over de onderlinge samenwerking en zaken als integriteit en ontwikkelingen korpsbreed. Deze unitbrede briefings worden bijgewoond door het CPM en de twee projectteams.

Veel van de kennisdeling geschiedt middels gedeelde systemen, bijvoorbeeld X-pol en PSHV. Daarnaast wordt veel kennis gedeeld via de RIO die zoekopdrachten uitvoert of die informatie veredeld.

Om op landelijk niveau meer informatie ontsluitbaar te maken, is er een systeem ontwikkeld, genaamd Blue View. Hiermee kan iedere X-pol of BPS databank in het land worden geraadpleegd. Hiervoor is echter wel toestemming nodig van de bevroegde regio in kwestie. Met dit systeem kan men in elkaars systeem terugzoeken tot één jaar geleden en het is de bedoeling dit uit te breiden tot vijf jaar.

Er zijn altijd knelpunten aan te wijzen wanneer je praat over kennisdeling in een organisatie. Eén knelpunt is dat er niet uit een systeem valt te halen wat er niet in zit. Het gebeurt nog regelmatig dat niet alle informatie die men heeft gevonden of waargenomen in de systemen zet. Hierdoor wordt de kennisdeling onvolledig.

Het tweede knelpunt is dat voor het opvragen van informatie bij een ander onderdeel van het korps men het contact dient te onderhouden via de Infodesk. Hierdoor blijft het overzicht bewaard op de informatie en kennis die is uitgewisseld. Het is echter de vraag of dit wel voldoende gebeurt. Het is moeilijk aan te geven hoe vaak de Infodesk wordt overgeslagen maar het idee is dat ze nog regelmatig worden overgeslagen.

Samenwerkingscultuur

Om kennis in een organisatie zo goed mogelijk te benutten is een open samenwerkingscultuur van belang. Binnen de RRD is er vanuit het verleden een vrij open samenwerkingscultuur, maar dan wel binnen de eigen afdelingen. Nu is het zo dat binnen een politieorganisatie niet zonder meer alle informatie met iedereen mag worden gedeeld. Uit het onderzoek bleek echter dat binnen de EVP er altijd een wij-zij cultuur heeft bestaan en nog steeds bestaat tussen de afdelingen Migratiecriminaliteit en Handhaving. Het bleek echter dat deze wij-zij cultuur enigszins aan het omslaan is sinds de plaatsing van het RIO-onderdeel bij de EVP.

Binnen het CPM heerst er een open samenwerkingscultuur. Er heerst een informele cultuur wat bijdraagt aan de openheid van mensen. Het is de insteek van het teams telkens met wisselende koppels te werken waardoor binnen de afdelingen opsporing en toezicht regelmatig met verschillende mensen samenwerkt. Ook tussen de teams is dit het geval. Wanneer bij een actie bijstand nodig is van medewerkers van de andere teams, is dit doorgaans mogelijk (de capaciteit van het verlenende team moet het toestaan). Er wordt regelmatig buiten het eigen team bij de andere teams binnen gelopen, zowel zakelijk als informeel.

De infrastructuur en instrumenten om bovenstaande zaken te ondersteunen, zijn in een aantal vormen te duiden. Zo is er de eerder genoemde vergaderstructuur opgezet om de projectteams met elkaar te laten vergaderen en kennis uit te wisselen. Ook de dagelijkse briefing kun je hier onder scharen hoewel deze al jaren gebruikelijk is. Verder komen door de plaatsing van een RIO onderdeel de werelden van Handhaving enerzijds en de projectteams en het CPM anderzijds dicht tot elkaar. Men ontvangt meer informatie uit elkaars gelederen waardoor de samenwerking tussen en binnen de afdelingen beter is gaan verlopen, in ieder geval op het gebied van informatiecoördinatie.

6.2.3 Organisatieverbetering

Een belangrijk doel voor kennismanagement is de kennis en ervaring van medewerkers en managers beter af te stemmen op de wensen en behoeften van de omgeving van de organisatie. In hoofdstuk 3 zijn een aantal zaken benoemd die hieraan bijdragen, deze zijn:

- competenties verbeteren;
- besturing veranderen;
- integraliteit bevorderen;
- rendement optimaliseren;
- kennismanagement operationaliseren.

Hoe deze zaken kunnen worden beoordeeld bij het CPM zal ik hier verder bespreken.

Competenties verbeteren

Bij aanvang van de pilot was er weinig kennis van het aandachtsveld aanwezig bij het korps en de leden van het CPM. Om de kennis betreffende mensenhandel op het gewenste niveau te krijgen is besloten kennis te 'importeren'. Men deed dit door een aantal experts op dit gebied presentaties en lezingen te laten geven om zo meer inzicht in het aandachtsgebied te creëren bij de medewerkers van het CPM. Deze import van kennis hield aan na de eerste maanden in het bestaan van het team. Naast deze presentaties wonen de medewerkers van de EVP ook bijeenkomsten bij over ontwikkelingen in het korps op het gebied van persoonlijke ontwikkeling en kennisontwikkeling.

Naast presentaties heeft iedere onderzoeker van het CPM in de loop van haar bestaan een cursus Prostitutiecontrole en Mensenhandel gevolgd. In deze cursus worden vaardigheden ontwikkeld en

uitgebreid, zodat beter kan worden omgegaan met slachtoffers van zedenmisdriven en mensenhandel. Na het behalen van deze cursus de geslaagden een zedencertificaat. Intussen heeft iedere onderzoeker van het CPM dit certificaat.

Bovenstaande geeft aan dat het management van de EVP en het CPM processen faciliteert op het gebied van kennisdeling, kennisontwikkeling en de reflectie op kennis in de organisatie. In de briefings, presentaties, vergaderingen en bijeenkomsten vinden processen plaats als externalisatie en internalisatie. Externalisatie door ervaringen en kennis te delen met collega's tijdens bijvoorbeeld briefings of vergaderingen. Internalisatie door tijdens de cursussen literatuur te bestuderen en lessen te volgen. Socialisatie vindt vooral plaats binnen de teams waar men van elkaar leert door nauwe samenwerking. Combinatie vindt vooral plaats door rapporten en studies te ontvangen en uitgeven. Een voorbeeld van een dergelijke studie is het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar prostitutie in Rotterdam wat in 2006 is uitgebracht. Dit onderzoek is gevoerd in de regio Rotterdam en met de medewerking van onder andere het CPM.

Om te zorgen dat de teams die opereren op mensenhandel blijven beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel, wordt er gewerkt aan een zogenaamde 'profcheck'. Hierbij wordt gekeken of de agent over voldoende kennis beschikt over zijn taakveld en weet hoe hij dit aan moet pakken. Deze 'profcheck' is echter nog in de voorbereidende fase en de precieze inhoud zal in de toekomst worden vastgesteld.

Besturing veranderen

Het korps Rotterdam-Rijnmond en daarmee het CPM heeft te maken met een dynamische en complexe omgeving en aandachtsveld. Daarnaast is zij niet de enige partij die de beleidsvoering bepaald, maar is zij afhankelijk van steeds wisselende combinaties van maatschappelijke actoren. Over het algemeen zijn overheidsorganisaties er van overtuigd geraakt dat beleidsverantwoordelijkheden daar moeten worden gelegd waar het hoogste rendement kan worden behaald. De voorheen gangbare monocentrische sturingsopvatting is dan niet meer van toepassing en andere manieren van sturing worden meer en meer toegepast. Dit beeld is in beperkte mate van toepassing op het CPM. Door haar nog korte bestaan is van een monocentrische manier van besturing nooit sprake geweest. In de gehele organisatie (korps Rotterdam-Rijnmond) lijkt die verandering wel te hebben plaats gevonden. Er zijn de laatste jaren veel overlegvormen bij gekomen die de lagen in de organisatie overstijgen, met name tussen 'werkvloer' en management. Bij het CPM is dat te zien bij de briefings en de overleggen binnen de afdeling Migratiecriminaliteit en binnen de EVP. Er is dus veel plaats voor feedback en inspraak. Het beleid blijft echter de verantwoording van het management en aan hen is dan ook het laatste woord. Er is nog wel degelijk sprake van autoriteit binnen de EVP, alleen niet op de klassieke manier. Beleid en besluiten worden uitgelegd en zijn vaak tot stand gekomen door overleg of consultatie van mensen op de 'werkvloer'.

Integraliteit bevorderen

In de publieke sector is er vaak sprake van een breed scala van te raadplegen kennisbronnen die geraadpleegd dienen te worden om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Deze bronnen zijn vaak ook onder gebracht bij verschillende partijen. In het geval van het CPM is dit niet anders. Er wordt in de publieke sector dan vaak gezocht naar een mate van integraliteit, om in samenwerking met de partners van de betreffende overheidsorganisatie te komen tot een gecombineerde aanpak van de beleidsdoelstellingen en tot een betere kennisdeling en kennisontwikkeling. Bij de EVP is deze ambitie tot integraliteit ondervangen door de RIO verantwoordelijk te stellen voor deze taak. Zij fungeert als primaire informatiebron voor de opsporingsafdelingen in het korps. Zij stuurt informatie naar haar juiste bestemming, doet naslagwerk in haar systemen en koppelt informatie uit verschillende bronnen. Ook door gedeelde systemen als X-pol en PSHV wordt de integraliteit binnen de politieorganisatie verder bevorderd.

Rendement optimaliseren

In de publieke sector gelden niet dezelfde succesfactoren als in de private sector. Zaken als concurrentie en klanten zijn immers niet of niet eenduidig aanwezig. De manier waarop rendement wordt vastgesteld verschilt hierdoor in beide sectoren. In de publieke sector zal de factor kwaliteit van groter belang zijn.

Deze situatie is slechts ten dele van toepassing op het korps Rotterdam-Rijnmond. Als gevolg van de prestatiecontracten die het korps sluit met haar onderdelen, moeten deze voldoen aan van tevoren vastgestelde targets. Wanneer zij dit niet doen worden zij gekort in haar middelen. De factor kwaliteit is dus niet lang meer de enige factor die van groot belang is in het korps.

Bovenstaande is echter niet van toepassing op het CPM. Zij heeft geen prestatiecontract met de korpsleiding afgesloten omdat ze nog als pilot wordt beschouwd. Ze brengt wel rapportages uit aan de korpsleiding maar ze heeft geen strikte cijfermatige targets waar ze aan moet voldoen, wat de rest van de EVP wel heeft.

Kennismanagement operationaliseren

Kennismanagement en haar toepassingen kunnen zich op een aantal manieren manifesteren in een organisatie. De methoden om kennismanagement toe te passen zijn niet alleen technisch van karakter zoals een stimulerende werkomgeving creëren of interne arbeidsmobiliteit, maar zijn ook sociaal-cultureel van karakter zoals intervisie. Bij het CPM zijn een aantal toepassingen van kennismanagement aan te wijzen.

Zoals eerder vermeld zijn er regelmatig briefings, maar ook bijeenkomsten met collega's van de afdeling Migratiecriminaliteit en Handhaving. Ook vinden er functioneringsgesprekken plaats en is er de mogelijkheid voor intervisie, ook met collega's die niet in de directe omgeving werken. Ook is er sprake van een hoge interne arbeidsmobiliteit. Het team heeft iedere drie maanden stagiairs van de politieopleiding met hun mee lopen en vaak een klein aantal agenten die uit andere onderdelen van het korps afkomstig zijn, meestal van de afdelingen opsporing van de districten.

Daarnaast worden er *best practices* gedeeld met andere prostitutiecontrole teams in het land. Een aantal medewerkers van het CPM zijn bijvoorbeeld bij het team van Eindhoven gaan kijken hoe zij escortcontroles uitvoeren en wat ze daaruit kunnen leren.

6.3 Kennisstroom

De kennisstroom van een organisatie is een proces. Het begint bij de instroom (absorptie) van kennis en eindigt bij de uitstroom (exploitatie) van kennis. Bij het analyseren van deze kennisstroom gaat het niet om de inhoud van de kennis maar om de aard ervan. De kennisstroom bestaat uit vier onderdelen die ik hier zal bespreken.

6.3.1 Absorptie

Absorptie is de start van de kennisstroom waarbij kennis vanuit de omgeving de organisatie wordt opgenomen.

Kennis en informatie kunnen zowel worden aangeboden als worden opgevraagd bij verschillende bronnen. Uit het onderzoek bleek dat de verhouding tussen gezochte en aangeboden informatie zo ligt, dat er meer informatie wordt gezocht dan wordt aangeboden. Dit gold zeker bij aanvang van de pilot. Door de verdere bekendwording van het CPM hebben slachtoffers, aangevers of organisaties met informatie het CPM steeds beter weten te vinden. Daarnaast zijn de medewerkers van het team in de loop van de tijd meer bedreven geraakt in het vinden van relevante informatie. Het eerste jaar is dan ook nadrukkelijk gebruikt als een tijd om ervaring op te doen in een aandachtsveld wat voor een ieder nog vreemd was.

Eén medewerker van het team is expliciet belast met het vinden van verbanden tussen verschillende personen, groepen of bedrijven. Deze kan zij vinden in de systemen die het CPM tot haar beschikking heeft. Deze medewerker is een analist van de RIO en is vast aangesteld bij het CPM.

Daarnaast komt er veel informatie het CPM binnen door eigen onderzoek en observatie. Hierbij kun je denken aan het doorspitten van systemen, opvragen van informatie bij bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel of de RDW. Maar ook activiteiten als verhoor of posten levert veel informatie op.

Ook ontvangt het CPM informatie vanuit haar ketenpartners buiten het korps. Hierbij kun je denken aan PMW die hulpverlening biedt aan onder andere slachtoffers van mensenhandel of illegale prostituees of aan het EMM die op landelijk niveau delicten op mensenhandel onderzoekt. Het EMM zou een grote bron van informatie kunnen zijn. Zij beschikt namelijk over informatie betreffende delicten mensenhandel uit het hele land. Uit het onderzoek bleek echter dat hoewel er structureel informatie wordt uitgewisseld, de samenwerking met het EMM niet optimaal verloopt. Door het CPM wordt veel informatie verstrekt aan haar contactpersoon, echter van terugkoppeling is maar weinig sprake en er wordt weinig informatie doorgespeeld vanuit het EMM.

6.3.2 Diffusie

In deze fase van de kennisstroom moet de aanwezige kennis worden verspreid naar die plekken in de organisatie waar ze nodig is. Dit gebeurt via diverse kanalen zoals gedeelde systemen, e-mail of telefoon en mondelinge communicatie. Voor een organisatie is het van belang dat medewerkers bewust zijn dat ze bepaalde kennis hebben opgedaan en dat ze nadenken over de vraag wie deze kennis nodig kan hebben. Andersom geldt ook dat ontvangers ondernemend zijn in het zoeken naar mogelijke kennis bij collega's. Een actieve instelling is derhalve een vereiste.

Kennisuitwisseling

Veel uitwisseling van kennis vindt plaats tijdens de dagelijkse briefings en de unitbrede vergaderingen. Bij de briefings gaat het voornamelijk om inhoudelijke informatie en tijdens de unitbrede vergaderingen betreft het vooral discussies over methoden en over hanteren van bepaalde normen zoals integriteit. De meeste informatie komt bij het CPM terecht via het formele circuit, dus via de RIO. Er zijn echter ook medewerkers in het team die veel connecties hebben in het korps en zo aan veel informatie komen zonder tussenkomst van de RIO. Naast de vaste medewerkers lopen er ook mensen stage bij het CPM. Deze werken doorgaans in de wijken en hebben op die manier veel connecties in de wijk waar ze doorgaans werkzaam zijn.

Een nadeel van gebruik maken van het informele circuit is dat door drukte informatie bij een persoon kan blijven liggen zonder dat een ander ervan afweet. Het is dan raadzaam de informatie door te spelen naar de RIO. Op deze manier gaat er geen informatie verloren en kan de RIO dubbele of irrelevante informatie er uit zeven.

Binnen het CPM wordt de meeste informatie verwerkt door de administratief rechercheurs. Zij vullen voor het grootste deel de systemen en zorgen dat deze actueel blijven. De coördinatoren zijn verantwoordelijk voor de informatiecoördinatie binnen hun afdeling. Opsporing en Toezicht hebben binnen het CPM hun eigen administratieve kracht. Ook vervullen zij veel van de zoekopdrachten binnen de systemen die door de coördinatoren of de overige leden van het team worden uitgegeven. Bij de opslag van informatie of bij de deling van informatie en kennis zijn er binnen het CPM geen fundamentele knelpunten te vinden. Er zijn wel incidenten voorgevallen dat iets kwijt was, dit was echter terug te leiden tot persoonlijke fouten en kan niet worden bestempeld als een structureel probleem. Naast fysieke dossiers worden alle documenten ook opgeslagen op een aparte schijf waar iedere medewerker van het team toegang tot heeft. Wanneer een fysiek dossier kwijt raakt is er altijd de back-up in digitale vorm.

Rol van de RIO

De belangrijkste bron van informatie is de RIO. De RIO verzorgt informatievoorziening zowel op aanvraag als zelfstandig en bezorgt deze informatie bij het CPM. De RIO heeft toegang tot meer dan honderd systemen en kan op die manier bij informatie komen waar medewerkers van het CPM niet bij kunnen.

Een onderdeel van de RIO is op de Westblaak geplaatst omdat de afdelingen Migratiecriminaliteit en Handhaving niet met elkaar communiceerden. Uit het onderzoek bleek dat vanuit het verleden het onvermogen of onwil met elkaar te communiceren tot de aard van de RRD te behoren. Hierdoor kwam de leiding van de EVP op het idee om de informatiecoördinatie anders te gaan aanpakken. De plaatsing van het onderdeel van de RIO was hier het gevolg van.

Uit het onderzoek bleek dat er knelpunten bestonden in deze fase van de kennisstroom.

Eén van de knelpunten ligt gelegen in de menselijke factor. Het korps Rotterdam-Rijnmond heeft mensen in dienst variërend van 17 tot 65 jaar. Niet iedereen daarvan kan even goed omgaan met de toenemende invloed van computersystemen en de veranderende manier van opsporing. Waar men vroeger een onderzoek kon opstarten op basis van een onderbuikgevoel, moet men nu over duidelijke gerichte informatie beschikken wat een nieuw onderzoek rechtvaardigt. Ook beschikken sommigen uit deze groep mensen niet altijd over de benodigde computervaardigheden om relevante kennis en informatie uit de systemen te halen.

Het volgende knelpunt ligt gelegen in een omschakeling van handelingswijze bij het doorspelen van informatie. Voorheen vond de informatiedeling plaats via direct contact. Met de komst van de RIO moet alle informatie via haar lopen. Nog niet iedereen doet dit en sommigen weten ook niet waarvoor ze bij de RIO moeten zijn. Door de verdere bekendwording van de RIO is dit gaan veranderen, echter veel informatie wordt nog via het informele circuit doorgegeven.

Een belangrijk punt in de relatie tussen het CPM en de RIO is dat veel van de informatierelaties van de RIO nieuw zijn en dat er veel tijd overheen ging voordat men er het nut van in ging zien en men de RIO ook daadwerkelijk het vertrouwen gaf. Dat vertrouwen wordt als noodzakelijke basis gezien voor het delen van informatie en dus voor alle informatierelaties.

Daarnaast komt naar voren dat informatiecoördinatie een belangrijk middel is om tot een betere opsporing te komen. Sinds men is begonnen met het verbeteren van die informatiecoördinatie is men tegen veel knelpunten aangelopen waar men anders niet van geweten had. Nu doet men er wat aan en worden daar de vruchten van geplukt. Het inzicht bij betrokkenen is echter ook dat men er nog niet is en dat er nog veel werk in zit om het op het gewenste niveau te krijgen.

6.3.3 Generatie

Generatie is het vormen van nieuwe kennis en in hoeverre dit gebeurt, kan het innoverende vermogen van een organisatie weergeven. Belangrijk bij de vorming van nieuwe kennis is dat werknemers de doelstellingen van de organisatie als geheel voor ogen houden. Op die manier kunnen oplossingen worden gezocht en gevonden, die aansluiten bij de eisen van de organisatie. Bij een onderdeel van een politieorganisatie is het doel het veilig houden van de samenleving. Bij het CPM uit zich dit in het helpen van slachtoffers van mensenhandel of illegale prostitutie en het aanhouden van verdachten van misdrijven op deze gebieden.

Kennisontwikkeling

Binnen het korps Rotterdam-Rijnmond is een wijze van kennisontwikkeling opgezet met behulp van restinformatie. Restinformatie bestaat uit geconstateerde feiten die voor degene die deze informatie heeft gevonden niet van direct belang is voor het eigen onderzoek, maar die wel relevant kan zijn voor andere afdelingen in het korps. Men heeft aparte restinformatiedocumenten opgesteld vanuit de notie dat door het niet opslaan van deze informatie, veel informatie verloren ging. De databank die is ontstaan uit deze vergaring van informatie kan als bron dienen voor alle onderdelen gericht op opsporing van het korps.

Er is echter wel een knelpunt aan te wijzen bij het gebruik van dit protocol. Er wordt namelijk op dit moment nog zeer weinig gebruik gemaakt van de restinformatiedocumenten en de database. Uit het onderzoek bleek dat ongeveer 2% van de restinformatie op deze manier kan worden teruggevonden. Een verklaring hiervoor is te vinden in de menselijke factor. Tot nog toe is er weinig energie gestoken in het motiveren van medewerkers om restinformatie goed weg te zetten en in de uitleg hoe het systeem werkt. Bovendien denken veel mensen dat wanneer ze de informatie later nodig hebben, ze het zelf gemakkelijk kunnen vinden wanneer er naar wordt gevraagd. In de praktijk blijkt nogal eens dat deze manier van werken niet altijd de meest effectieve is.

Werkwijze

Binnen een organisatie kan generatie op een aantal niveaus plaats vinden. Dit kan door standaardproblemen op te lossen met behulp van bestaande routines. Het tweede niveau is oplossingen voor problemen zoeken door bestaande werkwijzen en procedures aan te passen. Het hoogste niveau is het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen of procedures voor problemen die de organisatie tot dan toe nog geen oplossing voor had.

Gezien het feit dat het CPM nog maar kort geleden is opgericht, heeft men van tevoren kunnen nadenken over wat de te hanteren werkwijze van het team zou moeten zijn. Op dit moment wordt er gewerkt met werkopdrachten. Dit houdt in dat de coördinator iedere medewerker een bepaald aantal taken meegeeft via deze opdrachten. Deze structuur maakt het voor de coördinatoren makkelijker bij te houden wie waar mee bezig is en wat nog gedaan moet worden. Het gevaar van deze structuur is gelegen in het feit dat de creativiteit in het werk verloren kan gaan doordat men opdrachten volgt. Hierom is het van belang dat er veel overleg plaats vindt. Wekelijks vindt er een coördinatorenoverleg plaats waarin de prioriteiten voor lopende en komende onderzoeken komen te liggen.

Rechercheurs zien vaak liever dat zij verantwoordelijk worden voor een hele zaak en dat zij hierin relatief vrij kunnen bewegen. Deze structuur is echter niet aangenomen, mede vanwege het feit dat het team veel zaken tegelijk draait en omdat het tempo van ontwikkelingen nog wel eens hectiek kan veroorzaken. Overzicht bij de coördinatoren is hierdoor geboden en daarom is gekozen voor de structuur van de werkopdrachten. Deze structuur staat ook bekend als de RRD-structuur omdat deze doorgaans wordt aangenomen bij de onderdelen van de RRD. De werkwijze van de RRD houdt ook in dat iedere handeling die heeft plaatsgevonden, wordt vastgelegd in een proces-verbaal. Dit in tegenstelling tot op de districten die het onderzoek vaak vastleggen in één groot proces-verbaal van bevindingen. Bij de RRD is dit niet mogelijk omdat het vaak grote en complexe onderzoeken doet.

Ook wordt er een wijze van informatieopslag gehanteerd die afwijkt van andere onderdelen van het korps. Zo wordt het systeem X-pol nauwelijks gebruikt en wordt er vooral via een gedeelde schijf informatie opgeslagen in Worddocumenten.

Het CPM heeft hierdoor niet een aparte werkwijze, de structuur die is aangenomen, is gekozen aan de hand van ervaringen die zijn opgedaan in het pilotjaar. Toen bleek dat de werkopdrachten een goed instrument waren om alle onderzoeken goed te laten verlopen.

6.3.4 Exploitatie

Kennis is belangrijk voor iedere organisatie. Het krijgt echter pas betekenis wanneer het wordt omgezet naar resultaat. Kennis moet de organisatie tot nut zijn en verder helpen in haar ontwikkeling. Exploitatie is ook de fase van de kennisstroom die valt te kwantificeren in bijvoorbeeld aantal producten en diensten of klanttevredenheid.

Monitoring

Bij het korps Rotterdam-Rijnmond hebben veel van haar onderdelen een prestatiecontract lopen met de korpsleiding. In deze contracten wordt beschreven wat in hoeveelheden de targets zijn die deze onderdelen dienen te halen. Hierbij kun je denken aan het aantal processen-verbaal dat dient te worden opgesteld of het aantal verdachten dat dient te worden aangehouden. Het CPM heeft daarentegen geen prestatiecontract waar ze aan moet voldoen. Het CPM bestaat nu ongeveer twee jaar en wordt daardoor nog als verkennend project gezien. Het CPM wordt wel gemonitord en hierbij is het aantal verdachten dat wordt aangeleverd bij het OM de leidende indicator. Deze indicator is gekozen omdat het aantal geschreven processen-verbaal of het aantal onderzoeken niet direct het resultaat aanduiden van de inspanningen van het CPM. De bewaking van deze producten ligt vooral bij het OM die ze beoordeelt op hun rechtsgeldigheid en kwaliteit.

De overige twee teams van Migratiecriminaliteit en de afdeling Handhaving zijn wel gebonden aan een prestatiecontract. De leidende indicatoren in deze contracten zijn het aantal voorgedragen verdachten en het aantal ontnemingen dat is gedaan.

Uit het onderzoek bleek dat betrokkenen ervan uit gaan dat de invoering van de prestatiecontracten geen grote uitwerking hebben gehad op de manier van werken van de EVP. De targets die moeten worden gehaald, zijn realistisch. De te behalen targets zijn niet te hoog gesteld en worden ook niet in september of oktober al gehaald. Dit betekent dat er wel enige druk staat op de prestaties van de verschillende afdelingen, maar dat de targets goed te halen zijn. De enige manier waarop het systeem van de prestatiecontracten van invloed zouden kunnen zijn, is wanneer twee afdelingen tegelijk met een pre-weegdocument bezig zijn betreffende een gelijk subject. De vraag kan zich dan voordoen wie het onderzoek voor zijn rekening neemt. Degene die dit doet kan namelijk zijn cijfers verhogen om de quota te halen zoals die zijn opgesteld in het prestatiecontract. Het kan ook gebeuren dat ze taken gaan delen om zo samen een aantal benodigde punten te scoren.

Een kanttekening bij bovenstaand schrijven is dat een groot deel van de afdeling een nieuwe werkvorm heeft waardoor een deel van de afdeling nog in ontwikkeling is. De trend is dat er vooruitgang zit in de bedrijfsvoering en dat er dus over het algemeen effectiever en efficiënter wordt gewerkt dan voorheen.

Voor het onderwerp mensenhandel en het toezicht op prostitutie wordt ieder jaar een korpsmonitor opgesteld. Hierin worden de behaalde cijfers van het afgelopen jaar weergegeven, wordt de handelswijze duidelijk gemaakt (ook in relatie met ketenpartners) en wordt de voortgang inzichtelijk gemaakt.

Resultaten

Het korps Rotterdam-Rijnmond presteert landelijk gezien op dit moment goed in haar aanpak van mensenhandel en (illegale) prostitutie. Ook binnen het korps is de afdeling Migratiecriminaliteit één van de best presterende afdelingen. Een verklaring hiervoor is dat in regio Rotterdam-Rijnmond de aanpak van mensenhandel centraal wordt geregeld. In andere regio's is de aanpak vaak verspreid binnen de regio waardoor informatie verspreid is en verbanden tussen informatie minder snel wordt gevonden. De inbreng van de RIO heeft hier bijgedragen aan de verbeterde resultaten van Rotterdam-Rijnmond.

6.4 Uitkomsten van het onderzoek

Samenwerking met de ketenpartners

De belangrijkste ketenpartner van het CPM is de RIO. Doordat deze organisaties systemen delen kun je spreken van een grote mate van integratie. Buiten het korps is het OM de belangrijkste ketenpartner van het CPM vanwege het feit dat zij bepaalt (samen met de gerechtelijke macht) wat de resultaten zijn van de inspanningen van het team. De relaties die het CPM onderhoudt met haar ketenpartners zijn niet allen goed gestructureerd. De relatie met het OM bevat wel structuur, welke valt te duiden als een seriële afhankelijkheid. Het CPM heeft ook te maken met parallelle afhankelijkheden, bijvoorbeeld met de gemeente Rotterdam of de Kamer van Koophandel.

Binnen het korps wordt voldaan aan de voorwaarde van uniformiteit voor goede samenwerking in de keten. Er wordt gewerkt met dezelfde systemen en volgens de zelfde normen en waarden. Aan de voorwaarde dat er sprake dient te zijn van een dominant ketenprobleem, wordt nog niet genoeg voldaan. Een voorbeeld hiervan is de te geringe samenwerking met de Arbeidsinspectie. De derde voorwaarde voor goede samenwerking in de keten is vertrouwen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat informatie die vanuit de ketenpartners komt, wordt vertrouwd. Aan deze voorwaarde wordt dus voldaan.

Ketencoördinatie

In de keten waarin het CPM acteert, is sprake van geformaliseerde coördinatie. Haar interne processen zijn afgestemd op die van haar ketenpartners in het korps. Er is echter geen partij in de keten die duidelijk als ketencoördinator kan worden gedeut. Het verschilt per casus wie de ketencoördinator is. Bij onderzoeken onder het strafrecht heeft het OM een grotere rol en in onderzoeken onder bestuursrecht fungeert het CPM als ketencoördinator.

Kennismanagement

Op een aantal manieren is er binnen de EVP geprobeerd processen van kennisdeling te organiseren. Er vinden dagelijks briefings plaats, er zijn regelmatig unitbrede briefings en er zijn een aantal gedeelde systemen. Een knelpunt hierbij is dat de systemen niet altijd goed worden gevuld waardoor volledige kennisdeling uitblijft. Om de productiefactor kennis goed te benutten is een open samenwerkingscultuur nodig. Het bleek dat binnen de teams een open samenwerkingscultuur heerst, echter tussen de afdeling Migratiecriminaliteit en Handhaving bestond er altijd een wij-zij cultuur. Deze lijkt echter enigszins in kracht af te nemen door de toenemende samenwerking op het gebied van informatiecoördinatie sinds de komst van het RIO-onderdeel.

Bij aanvang van de pilot heeft men besloten om veel kennis te 'importeren' ten gunste van de leden van het CPM om hun kennisniveau op het gebied van mensenhandel op te krikken. Dit gebeurde onder andere door middel van presentaties en cursussen. Ook wordt er nu gewerkt aan een zogenaamde 'profcheck' die moet bijhouden hoe het gesteld is met de competenties van de medewerkers van Migratiecriminaliteit.

De vraag naar een mate van integraliteit om op die manier tot een betere kennisdeling en kennisontwikkeling te komen, is bij de EVP ondervangen door de RIO verantwoordelijk te stellen voor die taak.

Om succes te meten bij overheidsorganisaties wordt vaak kwaliteit als belangrijkste succesfactor aangewezen. Echter bij het korps Rotterdam-Rijnmond werkt men met prestatiecontracten waardoor kwaliteit niet meer de enige belangrijke succesfactor is geworden. Echter voor het CPM geldt dat zij nog geen prestatiecontract heeft gesloten waardoor kwaliteit van het werk nu nog de belangrijkste succesfactor is.

Kennisstroom

De kennisstroom in een organisatie is een proces dat begint bij de absorptie van kennis en eindigt bij de exploitatie van kennis. Wat bleek was dat er bij het CPM meer informatie wordt gezocht dan aangeboden. Het aanbod van kennis en informatie is dus lager, waar vooral de EMM nog niet genoeg kennis uitwisselt. In de tweede fase, diffusie, heeft met name de RIO een grote rol. Een knelpunt in deze fase is gelegen in de menselijke factor. Niet iedereen kan even goed omgaan met de invloed van computersystemen en de veranderende manier van opsporing. Een ander knelpunt is dat nog veel informatie wordt doorspeeld via informele contacten. Een nadeel hiervan is dat informatie op deze manier verloren kan gaan en dat dubbele of irrelevante informatie bij het CPM terecht komt. Er vindt echter wel een verschuiving plaats waarbij de RIO steeds minder wordt overgeslagen. Binnen het

CPM zijn de coördinatoren verantwoordelijk voor de informatiecoördinatie. Hierbij zijn gen fundamentele knelpunten aan te wijzen.

Een belangrijke vorm van generatie kan het ontwikkelen van kennis zijn met behulp van het protocol voor restinformatie. Dit protocol wordt echter nog te weinig gebruikt waardoor er minder kennis kan worden ontwikkeld dan mogelijk is. Uit het onderzoek bleek tevens dat om voor de problemen die het CPM het hoofd moet bieden, oplossingen te vinden men de werkwijze heeft aangepast. Hierbij is de RRD-structuur aangenomen waardoor het mogelijk wordt gemaakt het overzicht te behouden in tijden van hectiek.

In de fase exploitatie wordt kennis omgezet in resultaten. Het korps Rotterdam-Rijnmond werkt met prestatiecontracten en de afdelingen van de EVP hebben deze ook. Het CPM is hierbij een uitzondering omdat zij nog wordt beschouwd als een verkennend project. Zij hoeft geen cijfermatige targets te behalen, waar de projectteams en Handhaving dit wel moeten. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de betrokkenen niet het idee hebben dat de prestatiecontracten een grote invloed hebben op de manier van werken van de EVP. De te behalen targets worden als realistisch gezien. Een groot deel van de afdeling heeft sinds de komst van de RIO een nieuwe werkvorm aangenomen, waardoor de ontwikkelingen in de werkwijze en de resultaten scherp in de gaten worden gehouden. Het CPM wordt, ondanks het ontbreken van een prestatiecontract, wel gemonitord waarbij het aantal aangeleverde verdachten de leidende indicator is.

Op dit moment presteert het korps Rotterdam-Rijnmond goed op het gebied van de aanpak van (illegale) prostitutie en mensenhandel. De inbreng van de RIO bij de EVP en het feit dat de bestrijding van mensenhandel centraal wordt aangepakt, vormen een verklaring voor de goede resultaten.

7. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk zal de conclusies weergeven die getrokken kunnen worden uit de analyse. Op die manier zal worden getracht de probleemstelling en de onderzoeksvragen te beantwoorden.

De probleemstelling die met het onderzoek werd getracht te beantwoorden was de volgende:

Op welke manier wordt informatie en communicatie ingezet in de keten van bestrijding van (illegale) prostitutie en mensenhandel en hoe is de informatieverbreiding en de toepassing van informatie te beoordelen?

De onderzoeksvragen die zijn opgesteld om de probleemstelling te beantwoorden waren de volgende:

1. Wat voor relaties heeft het CPM met haar ketenpartners?
2. Welke toepassingen van kennismanagement op het gebied van informatievoorziening, – verwerking en –verspreiding zijn er bij de EVP aan te wijzen en hoe vindt dit zijn invulling bij het CPM?
3. Hoe vindt de informatievoorziening naar het CPM plaats?
4. Hoe wordt de kennis die voortvloeit uit de aanwezige informatie verspreid, uitgebreid en omgezet naar resultaten en welke inzichten zijn hieruit af te leiden?
5. Welke verbeteringen kunnen er worden aangedragen op het gebied van kennis- en informatiemanagement ten behoeve van het functioneren van het CPM?

Beantwoording onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zullen hier op volgorde worden beantwoord met behulp van de inzichten die uit de analyse zijn af te leiden.

Onderzoeksvraag 1:

Wat voor relaties heeft het CPM met haar ketenpartners?

Het CPM opereert in een complexe en dynamische omgeving. Hieruit volgt dat het CPM een gedecentraliseerde eenheid is binnen het korps Rotterdam-Rijnmond en de mate van hiërarchie gering is. Zodoende kan zij tegemoet komen aan de eisen die de complexe omgeving stelt.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de RIO het verst geïntegreerd is met het CPM in vergelijking met de overige ketenpartners. Zij verzorgt voor een groot deel de informatieverbreiding in het korps Rotterdam-Rijnmond. De belangrijkste partners buiten het korps zijn het OM, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst wat betreft controleactiviteiten en opsporing. Wat betreft dienstverlening is PMW de belangrijkste partner. Deze partijen zijn echter een stuk minder geïntegreerd met het CPM.

Wat betreft uniformiteit valt hetzelfde te concluderen. De systemen van het CPM zijn allen in te zien door de RIO. Ook zijn er bepaalde taken overgeheveld van het CPM naar de RIO. Met de ketenpartners buiten het korps is dit niet van toepassing. Met hen deelt zij geen systemen. Het EMM mag als enige organisatie de systemen van het team inzien zodat zij deze kan combineren met haar gegevens die ze verkregen heeft bij andere korpsen in het land.

In de relatie tussen het CPM en het EMM zijn belangrijke knelpunten aan te wijzen. Ondanks de structurele informatie-uitwisseling, is er tot nu toe weinig resultaat aan te wijzen wat is voortgekomen uit de relatie tussen het CPM en het EMM. De incidentele bezoeken die het EMM heeft gedaan bij het CPM kunnen derhalve niet als vruchtbaar worden beschouwd. Ook is de informatiestroom tussen deze twee organisaties niet evenwichtig. Er wordt meer informatie vanuit het CPM naar het EMM gestuurd dan vice versa. Ook vindt er te weinig terugkoppeling plaats over wat er uit de informatie van het CPM is voortgekomen.

De partners uit de keten waarin het CPM opereert blijken hetzelfde doel voor ogen te hebben als het CPM. Over het algemeen wordt bij de vraag naar inzet van een andere partij aan dit verzoek voldaan. Hierdoor kan er gesproken worden van een dominant ketenprobleem. Alleen in de relatie met de Arbeidsinspectie is dit niet geheel van toepassing. Zij leveren inzet bij controles op legale seksinrichtingen, echter zijn ze nog niet overtuigd om te assisteren en op te treden bij controles op illegale seksinrichtingen. De samenwerking tussen het CPM en de Arbeidsinspectie is sinds het begin van de oprichting van het CPM in ontwikkeling geweest en is sindsdien steeds verder uitgediept. Het zou echter nog verder kunnen.

Binnen het korps is er vertrouwen in de ketenpartners. Op alle informatie die haar weg vindt in de organisatie wordt vertrouwd. Op informatie van buiten het korps wordt doorgaans ook vertrouwd. Het is nauwelijks voorgekomen dat onjuiste informatie vanuit deze partners het CPM heeft bereikt. Dit heeft het vertrouwen in deze organisaties versterkt. Alleen voor de plaatsing van slachtoffers van mensenhandel wordt er niet altijd op de volledige inzet van de STV vertrouwd. Het kan soms lang duren voor een slachtoffer een opvangplek heeft en wanneer zij deze krijgt, moet het slachtoffer vaak tot ver buiten de regio gebracht worden. Ook voor verdere verhoren met deze personen moet men dan vaak ver reizen.

In de keten waarin het CPM werkt is geen sprake van één partij die duidelijk het initiatief neemt. Er is echter wel een verschil aan te merken tussen onderzoeken op basis van bestuursrecht en onderzoeken op basis van strafrecht. Bij onderzoeken op basis van bestuursrecht is het CPM de bovenliggende partij. Zij bepaalt wanneer en waar er controles plaats vinden, uiteraard wel in samenspraak met de andere deelnemende partijen (gemeente, Arbeidsinspectie, Belastingdienst). Bij onderzoeken op basis van strafrecht heeft het OM een grote stem. Die geeft aan wat er bijvoorbeeld nog ontbreekt in een onderzoek om een verdachte te kunnen vervolgen of welke opsporingsmiddelen het CPM mag inzetten. Dit laatste is van toepassing op bijvoorbeeld taps of het doen van huiszoekingen.

Door deze wijze van coördinatie is geen sprake van strategische coördinatie, omdat er niet één partij is die de strategische koers voor de gehele keten bepaald. Wel kunnen we spreken van geformaliseerde coördinatie.

Onderzoeksvraag 2:

Welke toepassingen van kennismanagement op het gebied van informatievoorziening, – verwerking en –verspreiding zijn er bij de EVP aan te wijzen en hoe vindt dit zijn invulling bij het CPM?

Het CPM wordt niet volgens het top-down principe gestuurd. Uit het onderzoek is gebleken dat er veel individuele beslissingsruimte bestaat bij de medewerkers van het CPM.

Veel kennisdeling vindt er plaats tijdens de dagelijkse briefings waar de dagelijkse voortgang wordt besproken. Daarnaast zijn er de unitbrede briefings met de overige teams waar informatie, kennis en ervaring wordt gedeeld. Door het delen van *best practices* met andere korpsen probeert men ook de kennis van het vakgebied te vergroten.

Buiten inter-persoonlijke kennisdeling, vindt dit ook voor een groot deel plaats via de gedeelde systemen. Binnen het CPM heeft men Octopus, binnen de EVP is er PSHV en korpsbreed X-pol. Daarnaast is er een gedeelde schijf op ieders computer waar binnen het eigen team een journaal in Word wordt bijgehouden.

Een knelpunt bij het delen van de kennis door de gedeelde systemen is dat niet altijd alles wordt ingevoerd. Het bevat wel eens onvolledige informatie. Een ander knelpunt wat naar voren kwam uit het onderzoek was dat het formele kanaal voor het doorsturen van informatie soms wordt overgeslagen en dat men informatie rechtstreeks doorstuurt. De RIO heeft dan minder overzicht op de informatie en het kan voorkomen dat informatie op die manier verloren gaat.

De samenwerkingscultuur kan bijdragen aan het benutten van kennis. Bij de EVP bestaat er een open samenwerkingscultuur. Veel mensen hebben met elkaar gewerkt en naar iedere mening wordt geluisterd. Ook wordt er regelmatig inzet verleent tussen de teams. De wij-zij cultuur tussen Handhaving en Migratiecriminaliteit is bij de EVP echter ook aanwezig. Door de komst van RIO, waardoor meer informatie tussen de afdelingen stroomt, is deze wij-zij cultuur minder geworden. Het idee is wel dat een vorm ervan altijd zal blijven bestaan.

Competenties

Het pilotjaar is voor een groot deel gebruikt voor de verdere vergroting van de kennis en vaardigheden van de leden van het CPM. Er is veel kennis geïmporteerd in de vorm van presentaties door experts en verschillende bijeenkomsten. Ook heeft iedere onderzoeker van het team het zedencertificaat gehaald door de cursus Prostitutiecontrole en Mensenhandel te volgen.

Om de competenties van de medewerkers op peil te houden wordt er gewerkt aan een zogenaamde 'profcheck', waarbij moet worden bepaald of agenten over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken om naar behoren hun werk te doen.

Het management van de EVP faciliteert dus processen op het gebied van kennisdeling, kennisontwikkeling en reflectie op kennis. Ze tracht een betere informatiecoördinatie op poten te zetten en om de kennis en vaardigheden van medewerkers uit te breiden.

Onderzoeksvraag 3:

Hoe vindt de informatievoorziening naar het CPM plaats?

Uit het onderzoek is gebleken dat er meer informatie wordt gezocht dan dat er wordt aangeboden. In de loop van het bestaan van het CPM zijn de leden van het team ook steeds meer bedreven geraakt in het vinden van de juiste informatie.

De meeste informatie komt vanuit eigen onderzoek en van de RIO. Zij bezorgt alle informatie bij het CPM die wordt doorgestuurd vanuit andere delen in het korps. Daarnaast zoekt zij zelf naar relevante informatie en behandelt zij de MMA-meldingen.

Van buiten het korps komt de meeste operationele informatie van het PMW. Het EMM wat hier een grote rol zou kunnen spelen, doet dit niet. Zij is een grote bron van informatie maar vanuit de samenwerking tussen het CPM en het EMM zijn tot nu toe geen onderzoeken naar mensenhandel opgestart. De rol die het EMM zou kunnen spelen op het gebied van coördinatie van informatie en expertise op landelijk niveau vervult zij tot nu toe onvoldoende.

Onderzoeksvraag 4:

Hoe wordt de kennis die voortvloeit uit de aanwezige informatie verspreid, uitgebreid en omgezet naar resultaten en welke inzichten zijn hieruit af te leiden?

Het verspreiden van kennis binnen het CPM gebeurt vooral via het systeem Octopus en via de dagelijkse briefing. Wat betreft het gehele korps gaat veel informatie via de RIO en via het systeem X-pol waar iedere medewerker van het korps in kan. Dit valt te duiden als het formele circuit.

Naast het formele circuit vindt veel informatie zijn weg via het informele circuit. Door de informatie niet via de RIO door te spelen, maar direct naar de beoogde ontvanger te sturen, kan het overzicht op de informatie van de zowel de RIO als het CPM verloren gaan.

Het CPM ondervindt geen structurele problemen op het gebied van informatie- en kennisdeling binnen het eigen team. Ook is opgeslagen informatie goed bereikbaar.

De RIO heeft een belangrijke taak bij de verspreiding van informatie in het korps. Doordat een onderdeel van de RIO bij de EVP is geplaatst, is de informatiecoördinatie daar verbeterd. Uit interviews met betrokkenen bleek dat door de inzet van de RIO op het gebied van mensenhandel er meer verbanden zijn gevonden en meer informatie op de juiste bestemming terecht is gekomen. Echter doordat het RIO-onderdeel nog maar kort geleden bij de EVP is geplaatst, zijn hier nog geen cijfers van.

Een knelpunt voor de RIO is dat zij veel systemen moet doorzoeken om alle informatie over een onderwerp te kunnen vergaren. Een zoekmachine hiervoor ontbreekt nog. Wel bestaat er Blue View wat andere korpsen kan bevragen in hun X-pol of BPS systeem.

Een ander knelpunt is gelegen in de menselijke factor. Niet iedere medewerker in het korps handelt nog via de juiste procedure bij deling van informatie. Het doel is dit zo veel mogelijk te beperken.

Generatie

Een belangrijke vorm van generatie bij het korps Rotterdam-Rijnmond is het stapelen van restinformatie. Het protocol met betrekking van restinformatie wordt echter te gebruikt. Slechts circa 2% van de restinformatie kan nu nog worden teruggevonden. Hiermee wordt een belangrijke bron van informatie niet tot zijn volle potentie benut. Een verdere investering om medewerkers te motiveren dit protocol te gebruiken en te leren hanteren, is daarom wenselijk.

Generatie kan op een aantal niveaus plaatsvinden. Deze niveaus onderscheiden zich door de manier waarop bekende of nieuwe problemen worden benaderd. Voor het oplossen van tot dan toe onopgeloste problemen worden vaak nieuwe werkwijzen of procedures ontwikkeld. Het CPM heeft in haar korte bestaan haar werkwijze al aangepast in vergelijking met de startfase van het project. Er wordt gewerkt aan de hand van werkopdrachten die de coördinatoren uitdelen aan de medewerkers die onder hun afdeling vallen. Deze werkwijze is aangenomen om de dagelijkse hectiek het hoofd te kunnen bieden en overzicht te houden op de activiteiten van de leden van het team.

Verder werkt het CPM volgens de zogenaamde RRD-structuur. Deze structuur heeft vooral invloed op het aantal processen-verbaal dat moet worden geschreven.

Exploitatie

Het CPM hoeft zich niet te houden aan een prestatiecontract met de korpsleiding omdat ze nog wordt gezien als een verkennend project. Ze levert wel cijfers aan, echter dit dient om inzicht te bieden in de activiteiten en de voortgang van het team. De andere teams van Migratiecriminaliteit en de afdeling Handhaving hebben zich wel te houden aan zulke prestatiecontracten. De leidende indicator voor de korpsleiding is het aantal aangeleverde verdachten en het aantal ontnemingen dat is gedaan. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de EVP tot nu toe haar targets altijd heeft gehaald. De doelen die worden gesteld, kunnen als realistisch worden bestempeld. Er staat enige druk op de organisatie om de doelen te halen, echter wanneer er goed werk wordt geleverd zijn ze te halen. De afdelingen zijn echter nog steeds in ontwikkeling waardoor er voortdurend goed op resultaten moet worden gestuurd.

Onderzoeksvraag 5:

Welke verbeteringen kunnen er worden aangedragen op het gebied van kennis- en informatiemanagement ten behoeve van het functioneren van het CPM?

Het hier beschreven onderzoek dient niet alleen als beschrijving van een bepaalde organisatie en de manier waarop de organisatie werkt. Het dient ook als een kader om aanbevelingen te kunnen doen

om de bestaande knelpunten wellicht het hoofd te kunnen bieden. De aanbevelingen hebben dus als doel het CPM verder te helpen in de bestrijding van mensenhandel en de uitwassen van prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond:

Aanbeveling 1: Duidelijke afspraken maken met de Arbeidsinspectie met betrekking tot controleactiviteiten.

Uit hoofdstuk 6 bleek dat met name de relatie tussen het CPM en de Arbeidsinspectie verder uitgediept kan worden. De Arbeidsinspectie is nog maar in beperkte mate betrokken bij de controleactiviteiten van het CPM. Door te assisteren bij controles op illegale seksinrichtingen kan de aanpak van deze inrichtingen verbeterd worden. Door de middelen en instrumenten in te zetten die de Arbeidsinspectie tot haar beschikking heeft, kunnen de uitbaters van zulke illegale seksinrichtingen beter worden aangepakt.

Aanbeveling 2: Regelmatig overleg met de ketenpartners.

Er vindt nu ook regelmatig overleg plaats tussen het CPM en haar ketenpartners. Dit gebeurt echter doorgaans bilateraal. Door alle relevante ketenpartners regelmatig bij elkaar te zetten, kunnen wellicht meer inzichten worden ontwikkeld betreffende de aanpak van mensenhandel en de uitwassen van prostitutie in de regio. Er moet dus een sterker netwerk worden gecreëerd waarbij de aanpak van mensenhandel centraal staat bij alle partijen die onderdeel zijn van het netwerk.

Aanbeveling 3: Relatie met het EMM versterken.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de relatie met het EMM tot nu toe weinig heeft opgeleverd voor het CPM. Het CPM is nu vooral een leverancier van informatie en kennis voor het EMM, terwijl het EMM een grote bron van informatie zou kunnen zijn voor het CPM. Haar taak van coördinatie van informatie en expertise heeft tot nu weinig uiting gevonden in de relatie met het CPM. Verdere afspraken maken met het EMM lijkt voor het CPM nodig om in de toekomst resultaten geboekt te zien.

Aanbeveling 4: Investeren in voorlichting en scholing op het gebied van ICT-applicaties.

Dit houdt eigenlijk in dat er geïnvesteerd dient te worden in de professionalisering van het personeel. Door het personeel verder op te leiden op het gebied van ICT, wordt hun kunde op hun vakgebied groter. Eén van de redenen om hier in te investeren is dat er op dit moment te weinig gebruik wordt gemaakt van het protocol voor restinformatie. Dit betekent dat er nog veel informatie blijft liggen bij de afdeling waar het is gevonden. Hierdoor komt het niet op die plaatsen terecht waar er wat mee kan worden gedaan. Iedere medewerker van het korps heeft wel een bijeenkomst bezocht waar werd uitgelegd wat restinformatie is en hoe het protocol ten behoeve van restinformatie werkt. Het bleek echter dat deze bijeenkomst tot weinig succes heeft geleid. Een verdere inspanning om mensen te motiveren het te gebruiken lijkt daardoor op zijn plaats.

Min of meer hetzelfde geldt voor het vullen van de systemen. Ook dit gebeurt niet altijd volledig waardoor informatie verloren gaat. Aandacht schenken aan dit onderwerp zou mensen op hun verantwoordelijkheid kunnen wijzen en een tot een verdere professionalisering van de medewerkers van het korps kunnen leiden.

Aanbeveling 5: Een zoekmachine ontwikkelen voor alle systemen waar men voor is geautoriseerd.

Uit het onderzoek is gebleken dat de RIO soms moeite heeft met het vinden van alle relevante informatie doordat het ongeveer honderd systemen tot haar beschikking heeft. Een zoekmachine voor deze systemen zou een hulpmiddel zijn wat de taken van de RIO vereenvoudigt en veel tijds winst op zou kunnen leveren. Daarnaast kan veel 'verloren' informatie op die manier worden teruggevonden. Bij de RIO was iemand hier al mee begonnen, maar deze persoon heeft zijn werk voortijdig moeten staken. De RIO is zich er dus bewust van dat het een nuttig hulpmiddel zou zijn, echter de bereidheid tot investeren ontbreekt tot nu toe.

Elk van de bovenstaande aanbevelingen zouden, naar mijn inzicht, bij kunnen dragen aan een verdere verbetering van de aanpak van mensenhandel en de uitwassen van prostitutie in de regio.

Literatuurlijst

Aanwijzing Mensenhandel, College van procureursgeneraal, 2006

Bekkers V., *Grenzeloze overheid: Over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

Bekkers V. en Homburg V., 'Interorganisatie: over informatierelaties, grensveranderingen en virtuele organisaties', in Lips M., Bekkers V., Zuurmond A., *ICT en openbaar bestuur: Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.

Buckman R.H., *Building a knowledge driven organization*, McGraw-Hill, New York, 2004.

Duivenboden H. van, Heemskerk P., Luitjens S. en Meijer R., 'Informatisering in ketens', in Lips M., Bekkers V., Zuurmond A., *ICT en openbaar bestuur: Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.

Duivenboden H. van en Lips M., 'Kennismangement in de publieke sector: introductie', in Duivenboden H. van, Lips M., Frissen P.(red.), *Kennismangement in de publieke sector*, Elsevier Bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage, 1999.

Duivenboden H. van en Lips M., 'Kennismangement in de publieke sector: naar een eigen benadering?', in Duivenboden H. van, Lips M., Frissen P.(red.), *Kennismangement in de publieke sector*, Elsevier Bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage, 1999.

Duivenboden H. van en Lips M., 'Publiek kennismangement', in Lips M., Bekkers V., Zuurmond A., *ICT en openbaar bestuur: Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.

Eindrapportage CPM, 2006

Goderie M. en Boutellier H., *Prostitutie in Rotterdam*, Verwey-Jonker Instituut, 2006.

Klunder, J.H.& Kuiper A.P., 'Methoden en technieken voor het toepassen van kennismangement bij het Automatiseringscentrum van de Belastingdienst', in Duivenboden H.P.M. van, Lips A.M.B.& Frissen P.H.A. (red.), *Kennismangement in de publieke sector*, 1999, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag.

Korpsmonitor Rotterdam-Rijnmond, 2006

Mintzberg H., *The structuring of organizations*, Prentice Hall, 1979.

Sprenger C., *Vier competenties van de lerende organisatie*, Delwel, 's-Gravenhage, 1995

Weggeman M., 'Kennismanagement: leidinggeven aan kenniswerkers', in Duivenboden H. van, Lips M., Frissen P.(red.), *Kennismanagement in de publieke sector*, Elsevier Bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage, 1999.