

Project EMR-EYES

Final Report



Interreg
Euregio Meuse-Rhine
European Regional Development Fund



OPENBAAR MINISTERIE

Arrondissementsparket Limburg

Datum 8 oktober 2021

Inleiding

Het arrondissementsparket Limburg is gedurende de periode 2018 – 2021 projectpartner geweest tijdens het EMR-EYES-project. Dit project, dat in 2018 van start is gegaan, is gericht op veiligheids- en preventieactoren binnen een van de oudste grensoverschrijdende samenwerkingsgebieden in Europa, de Euregio Maas-Rijn (EMR). Dit project is opgezet op initiatief van de gouverneur van de provincie Luik. Een van de onderdelen van het EMR-EYES-project betreft het eerste Organized Crime Field Lab (Field Lab 'Cerberus') dat tussen twee landen werd georganiseerd. Hieronder meer.

EMR-EYES is een Interreg-project dat gefinancierd wordt door het Europees Fonds voor Regionale Economische Ontwikkeling (EFRO) en medegefinancierd wordt door het Waals Gewest. Het project is uitgevoerd door verschillende projectpartners, waaronder de provincie Luik (hoofdpartner), de provincies Belgisch en Nederlands Limburg, Wegweiser Ostbelgien, de stad Verviers, het Polizeipräsidium van Aken en het Openbaar Ministerie (Nederlands Limburg).

Het project heeft als doel de samenwerking tussen deze actoren op Euregionaal niveau te versterken, rond thema's op het gebied van ondermijnende criminaliteit. Dit zal onvermijdelijk worden bereikt door de uitwisseling van informatie tussen de betrokken actoren in het veld te verbeteren.

In Luik is een ondersteunend gezamenlijk bureau (drie personen) opgericht om het project te beheren. In het kader van de uitwisseling van informatie, die van essentieel belang is voor de doelstelling van het project, zorgt dit gemeenschappelijk bureau voor coördinatie en meewerken aan de organisatie van opleidingscursussen, studiedagen, workshops, enz. over onderwerpen die verband houden met de hierboven genoemde thema's.

De doelstelling van het EMR-EYES project is het verbeteren van de bestaande structuren, alsmede het installeren van efficiënte communicatie- en rapportage-instrumenten, waardoor de implementatie van samenwerkings- en informatie-uitwisselingsprocessen tussen veiligheids- (politie, justitie) en preventie- (bestuurlijke autoriteiten, NGO's en andere belanghebbenden) actoren in de Euregio Maas-Rijn mogelijk wordt.

Euregionaal Field Lab 'Cerberus' 2018

Algemeen

Het Euregionaal Field Lab 2018 (EFL) had verschillende doelen. Het allereerste doel was het ontwikkelen van succesvolle innovatieve benaderingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Het gaat om het aanpakken van ingewikkelde problemen die samenwerking tussen meerdere partijen vereisen. Het achterliggende doel was het versterken van het vermogen om criminaliteit in de samenleving waar te nemen en deze vervolgens te voorkomen en te bestrijden door middel van strategische samenwerking over organisatiegrenzen heen.

Daarbij gaat het om nieuwe benaderingen, maar zeker ook om de organisatorische voorwaarden waaronder deze benaderingen succesvol zijn en om de individuele rol en verantwoordelijkheid van de professional en leidinggevende. Inzien dat een andere aanpak nodig is, is één - het vervolgens succesvol in de praktijk brengen van die aanpak is een enorme uitdaging.

Het doel is dan ook niet om de uitdaging "neer te halen". Integendeel, er is naar gestreefd de complexiteit van de strategische uitdagingen te begrijpen en samen op zoek te gaan naar manieren om in specifieke gevallen antwoorden te vinden, om uit te proberen of oplossingen werken en om voorlopige nieuwe benaderingen te testen. Zie het EFL als een experimentele, lerende en innoverende omgeving. Dat experimenteren, leren en innoveren begint met het stellen van de juiste vragen. De methodologie die tijdens het hele proces is gebruikt, heet deelnemersgecentreerd, op discussie gebaseerd leren. De docenten hebben veel ervaring met deze methode en hebben ze in de praktijk toegepast in Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en vele andere plaatsen.

Criminaliteitsproblemen

In dit EFL werkten drie teams, gemixt samengesteld uit Belgische en Nederlandse deelnemers, aan drie verschillende ondermijnende criminaliteitsproblemen die een innovatieve aanpak vereisten en een centrale rol speelden in het gehele programma. De teamleden waren afkomstig van diverse organisaties uit België en Nederland zoals politie, Openbaar Ministerie, provincie, gemeenten, de Financial Intelligence Unit, Belasting(s)dienst, KMar en Federale Overheidsdienst Justitie.

De problemen verschilden wat betreft de vormen van criminaliteit en de aanpak tot nu toe. Elk team had een eigen beschrijving van het verschijnsel gekregen en elk teamlid was speciaal geselecteerd om aan dat specifieke verschijnsel te werken. Op basis van dit fenomeen kreeg elk team vóór de kick-offdag een allereerste, voorlopige probleemomschrijving uitgedeeld. Hiervoor werd het 'format aanpassing probleembeschrijving' gebruikt. Dit leek eenvoudiger dan het

OPENBAAR MINISTERIE

Arrondissementsparket Limburg

was: er moest geprobeerd worden om iedereen bij deze eerste aanpassing te betrekken en dat het probleem zo concreet mogelijk werd gemaakt. De drie thema's waarmee de teams aan de slag zijn gegaan:

1. Team GAIA richt zich op de illegale dumpingen van chemisch afval, afkomstig van de XTC-productie.
2. Team APATE richt zich op de rol van de boekhouder als facilitator bij ondermijning.
3. Team EREBOS heeft als doel ervoor te zorgen dat er geen crimineel geld meer in vastgoed in de euregio wordt geïnjecteerd.

Deze voorlopige probleembeschrijvingen dienden als uitgangspunt. Op basis daarvan werden in de loop van het programma verschillende iteraties gemaakt, waarbij telkens een stapje concreter, meer afgebakend, voorstellen werden toegepast.

Elk team bestond uit professionals van verschillende (partner)organisaties, relevant voor de aanpak van het betreffende criminaliteitsprobleem, uit zowel Nederlands als Belgisch Limburg.

De diversiteit van de groep was van groot belang voor het programma – er is veel geleerd van elkaars perspectief. Iedereen bracht zijn of haar ervaring mee naar het programma en iedereen nam nieuwe inzichten mee naar huis tijdens en na het programma. Op het belangrijkste punt was er echter meer overeenkomst dan verschil tussen de deelnemers: het besef dat geen enkele organisatie alleen kan opereren en dat innovaties afhankelijk zijn van mensen die ze kunnen en willen ontwikkelen en in de praktijk brengen.

In dit programma stond daarom elk handelingsperspectief centraal: begonnen en geëindigd werd met reflectie op de uitdagingen en dilemma's die men in de praktijk tegenkwam bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Begonnen werd vanuit een bepaalde mindset over slimme samenwerking rond complexe criminaliteitsproblemen; het hoofddoel was het versterken van analytische vaardigheden, het uitbreiden van het strategisch repertoire en het vergroten van het vermogen om een leiderschapsrol op zich te nemen.

Tijdens het programma werkten de deelnemers in teams om een innovatieve aanpak van een misdaadprobleem te ontwikkelen en te implementeren. Van de teams werd verwacht dat zij tastbare resultaten zouden opleveren in de vorm van actiegerichte interventies en samenwerkingsstrategieën die op korte termijn konden worden uitgevoerd/getest.

Ook moesten indicatoren worden ontwikkeld om de voortgang van de aanpak (op middellange en lange termijn) te kunnen volgen.

OPENBAAR MINISTERIE

Arrondissementsparket Limburg

De teams kwamen gedurende het programma regelmatig bijeen om aan hun misdaadprobleem te werken. Deze bijeenkomsten werden gepland en georganiseerd door de teams zelf.

Tijdens het programma werd gebruik gemaakt van een aantal coaches. De coaches zijn geselecteerd (met name uit de pool van alumni van de verschillende 'Organized Crime Field Labs' die de afgelopen vier jaar in Nederland zijn georganiseerd) op basis van hun eerdere ervaring met de methode van het programma en/of hun expertise op het gebied van 'slimme samenwerking' en de ontwikkeling van innovatieve oplossingen bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De coaches waren afkomstig van verschillende bij het programma betrokken organisaties en vulden elkaar zoveel mogelijk aan (in termen van kennis, vaardigheden, ervaring).

Tijdens de kick-offdag, de Field Lab-dagen en de workshop, ondersteunden de coaches de sessies waarin de teams werkten. Na een kennismaking tijdens de kick-offbijeenkomst, konden de teams de coaches om ondersteuning vragen. Coaches luisterden, stelden kritisch-constructieve vragen en deden suggesties om dingen op een andere manier te bekijken. De coaches zaten de teamsessies niet voor, en beantwoordden ze ook niet alleen. Ze waren sparringpartners of klankborden, maar lieten het werk aan de teams over; de teams waren immers het best ingevoerd in, en uiteindelijk verantwoordelijk voor, het aanpakken van hun criminaliteitsprobleem.

Er waren ruwweg vier inhoudelijke thema's die als een rode draad door het hele programma liepen:

- **Sociale Toegevoegde Waarde:** Geïnspireerd door de 'public value theory' van Mark Moore (Harvard Kennedy School of Government) werd er gediscussieerd over hoe de aard van sociale problemen te interpreteren in termen van het verlies aan sociale waarde. Probleemgericht werken werkt alleen als je een duidelijk beeld hebt van wat het (onderliggende) probleem is. De vraag is dan welke interventies louter symptoombestrijding zijn en welke daadwerkelijk maatschappelijke meerwaarde opleveren.
- **Strategisch management:** aan de hand van een aantal voor de publieke sector specifieke noties van strategie is verkend wat de aard is van de strategische uitdagingen die ontstaan als gevolg van probleemgericht en resultaatgericht werken. De operationele en tactische aspecten van het werk en nagegaan werd hoe de capaciteiten van andere overheidsorganisaties, particuliere organisaties en het grote publiek bij de misdaadbestrijding kunnen worden betrokken. De teams gingen ook dieper in op de vraagstukken van legitimiteit en het bestuurlijke en politieke draagvlak voor andere werkwijzen.
- **Slimme samenwerking:** de vraag was welke vorm van samenwerking in de praktijk nodig is om een verschil te maken in de strijd tegen subversieve criminaliteit. Verschillende manieren om andere organisaties

OPENBAAR MINISTERIE

Arrondissementsparket Limburg

erbij te betrekken werden verkend: wat zijn de opties tussen 'dwingen tot doen' en 'hopen op hulp'? Hoe begin je een proces van samenwerking, hoe houd je het in stand en hoe kun je het duurzaam maken? Aan de orde kwamen de begrippen procesmanagement en netwerk-governance terwijl de betekenis van 'slim samenwerken' werd verkend.

- **Adaptief leiderschap:** probleemgericht werken heeft grote gevolgen voor de rol- en taakopvatting van professionals en managers in de veiligheids- en justitieketen. De aard van het werk verandert en daarmee begeven mensen zich vaak op onbekend terrein. Hoe krijg je collega's betrokken bij het zoeken naar nieuwe methoden?

Hoe zorg je ervoor dat managers enerzijds voldoende ruimte en anderzijds voldoende rugdekking krijgen? Hoe laat je andere organisaties de urgentie van een bepaald probleem voelen, zodat ze de noodzaak van samenwerking inzien? De kunst van het leidinggeven met en zonder formeel gezag werd tijdens dit Field Lab verkend.

In het programma werd regelmatig gebruik gemaakt van leercases, waarvan er een aantal speciaal voor dit programma waren ontwikkeld op basis van de Harvard Case Method. Dit is een interactieve leer methode, speciaal ontwikkeld voor professionals en managers, waarin een bepaald thema of theoretisch perspectief wordt verkend aan de hand van een concreet praktijkvoorbeeld, met dilemma's die voor de deelnemers herkenbaar zijn. Deelnemers worden - doordat ze zich verplaatsen in de hoofdpersoon van het verhaal - gedwongen om heel concreet te maken wat er volgens hen zou moeten gebeuren (of had moeten gebeuren) en waarom. De deelnemers worden expliciet gevraagd om vanuit hun eigen ervaring of praktijk te reflecteren op de casus, en vice versa.

Veel van de genoemde leercasussen zijn terug te vinden in het boek 'Gezocht: pioniers; strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit', geschreven door Sanderijn Cels, Martijn Groenleer en Jorrit de Jong. Het boek, dat mede is geschreven op basis van eerdere edities van het 'Organized Crime Field Lab', introduceert ook inzichten uit de bestuurskunde en organisatie- en managementliteratuur, alsmede bruikbare kaders met vragen en tips. Dit boek werd tijdens de kick-offdag uitgereikt aan de deelnemers van het Eurregionaal Field lab.

De experimentele, leer- en innovatieomgeving ('lab setting') die werd ontworpen, was gebaseerd op het idee dat elke deelnemer een ervaren, betrokken en ambitieuze publieke professional of manager is. De rol van de begeleidende docenten was het faciliteren van reflectie op het materiaal (van de eigen probleembeschrijvingen tot voorgeschreven discussiecases), op elkaars inbreng en op de eigen ervaring. Het hele programma was dan ook zeer interactief. Het rendement was hoog omdat iedereen goed voorbereid was en actief meedeed.

De inbreng van de begeleidende docenten bestond uit het faciliteren van het leerproces en het aanreiken van praktisch bruikbare theorieën, casuïstiek en analytische kaders die mede vorm gaven aan veranderingen in de eigen

OPENBAAR MINISTERIE

Arrondissementsparket Limburg

werkomgeving. Dus geen 'ivoren toren'-reflecties, maar een intensief en geëngageerd 'gesprek' over de uitdagingen in de praktijk.

Het programma bestond uit de volgende plenaire delen, d.w.z. vergaderingen waarbij alle teams en alle deelnemers aanwezig waren.

Kick-offdag

Op woensdag 24 oktober 2018 ging het eerste Euregionale Field Lab van start met de zogenaamde kick-offdag: kennismaking, uitleg van het programma, een eerste introductie van de inhoud en methoden, en in teamverband werken aan de eigen criminaliteitsproblematiek.

Field Lab-dagen en Reflectiesessies

Tijdens het programma vonden verschillende zogenaamde Field Lab-dagen plaats. Op de Field Lab-dagen werden masterclasses rond bepaalde thema's georganiseerd, maar werd ook ingegaan op praktische problemen die de teams tegenkwamen.

Alumni van eerdere Field Labs werden uitgenodigd om hun ervaringen te delen met de deelnemers als praktijkmensen. Ook werden voor sommige Field Lab-dagen de (direct) leidinggevenden van de deelnemers uitgenodigd voor een plenaire bijeenkomst. In maart 2019 werden reflectiesessies gehouden waarbij elk team feedback kreeg van wetenschappelijke en praktijkexperts op de innovatieve aanpakken die dan waren ontwikkeld en getest.

Workshop

De vijfdaagse workshop - ook bekend als "de snelkookpan" (pressure-cooker) - vond plaats van vrijdag 30 november tot dinsdag 4 december 2018. Fulltime aanwezigheid tijdens de workshop was vereist, inclusief overnachtingen. Voor iedereen was een hotelkamer voorzien. De voorbereiding op de workshop bestond, naast het werken in teamverband aan de beschrijving van het specifieke delictprobleem, voornamelijk uit het individueel bestuderen van een aantal lescasussen (waarvan er verschillende in het genoemde boek staan).

De voorbereidingstijd voorafgaand aan de workshop bedroeg naar schatting 8 uur (afgezien van het werk aan het eigen delictprobleem). Tijdens de workshop was er ongeveer een uur per dag voorbereidingstijd.

Het grootste deel van de workshop was in het Nederlands, maar de sessies gegeven door (de Noord-Ier) Irwin Turbitt waren geheel in het Engels. Ook een deel van de leskisten die moesten worden voorbereid waren in het Engels.

OPENBAAR MINISTERIE

Arrondissementsparket Limburg

Er werden speciale werksessies georganiseerd waarin de deelnemers in hun team werkten aan de toepassing van het materiaal op hun misdaadprobleem, maar ook in de plenaire sessies werden de misdaadproblemen voortdurend besproken en aangehaald.

Aan het einde van de workshop (tijdens de zogenaamde Innovatiemarkt) presenteerden de teams de voortgang van hun problemen aan elkaar, aan de bestuurlijke 'top' en aan hun directe leidinggevenden. Het doel was om de andere deelnemers, de top en de managers te laten zien hoe elk team was gevorderd, en ook om feedback te krijgen op dilemma's en open vragen.

Stocktakes

Aan het einde van het programma (in juni 2019) legden alle teams verantwoording af over hun (voorlopige) resultaten aan de top van alle betrokken organisaties, en aan hun direct leidinggevenden. Dit gebeurde door middel van zogenaamde stocktakes. Tijdens de stocktakes presenteerden alle teams hun behaalde resultaten, effecten en mogelijk al impact door de nieuwe aanpak, en deelden ze lessen over wat niet of minder gelukt was en waarom. Daarnaast werden (nieuwe) afspraken gemaakt tussen teams en top over verdere actie en de ondersteuning die daarvoor nodig is. Het is aan de teams om daarna verdere actie te ondernemen!

Vertrouwelijkheid

Tijdens de gehele duur van het programma mag niets van wat in de vertrouwelijkheid van de leeromgeving is besproken, door anderen openbaar worden gemaakt, tenzij de persoon die de informatie heeft ingebracht daarmee heeft ingestemd. Dit geldt uitdrukkelijk ook voor de probleembeschrijvingen van de teams. Deze worden ter beschikking gesteld van de andere deelnemers, de coaches en de docenten.

De docenten, de programmamanager en de overige ondersteuners hebben allen een geheimhoudingsverklaring ondertekend.

OPENBAAR MINISTERIE

Arrondissementsparket Limburg

Onderzoek

De docenten (en hun promovendi en studenten) hebben parallel aan het programma, in nauwe samenwerking met het Openbaar Ministerie, de politie en het management, onderzoek gedaan naar de praktijk van slim samenwerken in Nederland. Mede hierdoor konden zij werken op basis van de meest recente inzichten. Voor hun onderzoek hebben zij gebruik gemaakt van geanonimiseerde, geaggregeerde gegevens over de praktijk van samenwerking. Voor hun onderzoek is de gebruikte informatie nooit te herleiden tot zaken of personen - het gaat om nieuwe vormen van samenwerking, innovatieve benaderingen, en de uitdagingen die gepaard gaan met het ontwikkelen en implementeren daarvan.

Resultaten

De teams hebben de afgelopen periode gewerkt aan hun respectievelijke opdracht. Enkele teams zijn nog steeds actief met de verdere ontwikkeling van de door hen voorgestelde aanpak.

Daarnaast zijn de volgende – algemeen toepasbare - resultaten te noemen van dit eerste internationaal samengestelde Field Lab. In de eerste plaats zijn circa veertig medewerkers uit België en Nederland van verschillende organisaties getraind in het innovatief en effectief benaderen van de zogenaamde wicked problems. De door deze deelnemers opgedane ervaring kan verder worden uitgebreid binnen hun eigen organisaties. In de tweede plaats heeft het EFL een soort handleiding opgeleverd voor organisaties om schier onoplosbare problemen (wicked problems) vanuit een andere dan de gebruikelijke invalshoeken te bekijken. Zo zijn enkele wetenschappelijke onderzoeksrapporten beschikbaar gekomen in de vorm van een EFL Memo, een EFL Reader en een EFL Monitor. Deze documenten worden ondersteund met een aantal nuttige en praktische bijlagen (Visgraatmodel, * Actiologica, Strategische driehoeken, Ingrediënten voor Innovaties en een Field lab team convenant).

Deze output biedt organisaties een praktische blauwdruk om knelpunten in hun werk anders aan te pakken.