

De Glans van de Parels

Onderzoek naar de effectiviteit van ‘Pearls in Policing’ en de aansluiting bij nieuw beleid

SAMENVATTING

Inleiding

In 2007 werd voor het eerst de internationale politieconferentie “Pearls in Policing” (PiP) georganiseerd. De conferentie is geënt op de Bilderberg-conferentie en bedoeld voor voraanstaande internationale politieleiders. Aan de conferentie is een academisch forum en een internationaal leerprogramma voor aankomende politieleiders, de International Pearl Fishers Action Learning Group (IALG) verbonden.

Aanleiding voor organiseren van de conferentie was de behoefte om een impuls te geven aan de ontwikkeling van de mate waarin Nederlandse politieleiders in staat zijn zich te begeven in een internationale context en daarin belangrijke posities te vervullen. Deze behoefte leefde bij verschillende actoren binnen de ministeries van BZK en Justitie, het KLPD, de Politieacademie, de KMar en het OM. Vanuit dit beleidsnetwerk werd daarom eind 2005 het Curatorium Internationaal Politieleiderschap opgericht, die de opdracht aan de directeur van de School voor Politie Leiderschap (SPL) gaf om de conferentie, het internationaal leerprogramma en het academisch forum te organiseren. De organisaties vertegenwoordigd in het Curatorium leverden allen in materiele en/of financiële zin een bijdrage aan de realisatie van de conferentie. De grootste financiële bijdragen aan PiP kwamen van het van Binnenlandse Zaken en later het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Probleemstelling en onderzoeksaanpak

Het onderzoeksbureau Pro Facto onderzoek verricht naar de wijze waarop PiP in de afgelopen zeven jaar gestalte heeft gekregen en de mate waarin de doelstellingen van PiP gerealiseerd zijn. Leidend daarbij was de volgende probleemstelling:

Op welke wijze heeft Pearls in Policing de afgelopen zeven jaar gestalte gekregen, op welke wijze zijn de middelen ingezet, welke prestaties zijn geleverd, hoe wordt het gewaardeerd door betrokkenen, wat zijn de doelen die ten grondslag liggen aan Pearls in Policing, sluiten deze aan bij de doelen van de organisaties die Pearls in Policing financieren en in hoeverre zijn de doelen gerealiseerd?

Kunnen de doelen van Pearls in Policing ook anders worden bereikt, wat kan Pearls in Policing op dit gebied leren van soortgelijke initiatieven, en op welke wijze kan Pearls in Policing aansluiten bij het (aangepaste) strategisch landenbeleid internationale politiesamenwerking?

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Interviews met 36 personen
- Document- en literatuurstudie
- Analyse bestaande gegevens
- Catalogusonderzoek
- Een digitale enquête onder conferentiedeelnemers, deelnemers aan het internationaal leerprogramma en onder top van de Nationale Politie.

Activiteiten, organisatie en middelen

De PiP-conferentie is tussen 2007 en 2013 zeven maal georganiseerd. Aan deze conferenties hebben vertegenwoordigers van politieorganisaties, internationale organisaties en academici uit in totaal 43 verschillende landen deelgenomen. Van iedere conferentie is verslag gedaan in de vorm van een conferentiepublicatie. Aan het IALG hebben tussen 2008 en 2013 89 kandidaten deelgenomen uit 24 deelnemende landen en organisaties.

De conferentie kent een specifieke opzet. De deelname is alleen op uitnodiging en de bijeenkomst is kleinschalig, interactief en geschermd van de media. De voertaal is Engels en de beheersing van het Engels is een belangrijk criterium in het uitnodigingsbeleid. Deelnemers aan het IALG worden door de politieleiders voorgedragen. Het IALG wordt in nauwe samenwerking met twee internationale partners georganiseerd en bestaat uit een programma van drie internationale seminars. Tijdens deze seminars wordt o.a. een leer- en onderzoeksopdracht uitgewerkt, die door de conferentiedeelnemers is geformuleerd en die op de volgende conferentie door de IALG deelnemers wordt gepresenteerd.

Het Curatorium fungeert als algemeen bestuur van Pearls in Policing. Het Curatorium wordt geadviseerd door een internationale raad van advies. De conferentie wordt georganiseerd onder leiding van de conferentiedirecteur, die verantwoording aflegt aan het Curatorium. De conferentiedirecteur wordt in de organisatie ondersteund door het permanente secretariaat van PiP. De totale personele inzet bedraagt zo'n 2 fte. De organisatie en leiding over het internationaal leerprogramma IALG ligt bij het programmamanagement, dat bestaat uit de conferentiedirecteur en vertegenwoordigers van de twee partnerlanden.

Pearls in Policing is in belangrijke mate gefinancierd door de ministeries van BZK (2006-2010) en V&J (2011-2013). Ze hebben in de periode 2006-2013 in totaal € 1.730.000 bijgedragen. Andere organisaties droegen in totaal € 1.850.771 bij. In totaal maakt Pearls in Policing over de periode 2006 tot en met 2013 €3.342.988 aan kosten voor de conferentie en het leerprogramma. De verstrekking van gelden aan PiP door de ministeries van BZK (2006-2010) en V&J (2011-2013) heeft het karakter van een bijzondere bijdrage. Deze stelt PiP in staat zijn eigen doelen te verwezenlijken. De verstrekking van middelen kan daarom worden aangemerkt als input financiering. De verstrekkers van gelden kunnen door betrokkenheid in het curatorium wel enige invloed uitoefenen op de doelen die PiP nastreeft.

Doelstelling: reconstructie van de beleidstheorie

De hoofddoelstellingen van PiP vinden hun oorsprong in een gedeelde probleempceptie binnen het beleidsnetwerk, namelijk dat er geen internationaal veiligheidsforum bestond waarbij ontmoeting, uitwisseling en het inhoudelijke debat centraal staat ten behoeve van internationaal strategisch politieleiderschap. Uit de reconstructie van de beleidstheorie blijkt dat PiP drie doelen heeft beoogd:

1. het versterken van het netwerk van politieleiders (de netwerkfunctie),
2. het versterken van de internationale competenties van politieleiders (de competentiefunctie),

3. het bevorderen van strategische gedachtevorming door politieleiders (de denktankfunctie).

Deze doelen kennen geen onderlinge hiërarchie. Ze zijn nevensgeschikt. De doelen van de voornaamste financiers en de initiatiefnemers liggen met elkaar in lijn, maar komen niet volledig met elkaar overeen. Daarnaast zijn er twee nevendoelestellingen: de profilering van Nederland en de stad Den Haag als stad van Vrede en Recht en het creëren van draagvlak voor de Nederlandse kandidatuur voor internationale posities.

Prestaties, waardering en doorwerking

De prestaties van PiP liggen op het vlak van de drie hoofddoelestellingen: de denktankfunctie, de competentiefunctie en de netwerkfunctie. Er is grote waardering van de personen en partijen die bij PiP betrokken zijn voor de conferentie en het leerprogramma. Er is een duurzaam en relevant internationaal netwerk gecreëerd. Contacten die op de conferentie gelegd zijn werken door in het functioneren van de politieleiders. Op persoonlijk niveau zijn de competenties van de deelnemende politieleiders vergroot. Deelnemers aan het IALG zien na verloop van tijd een effect op hun loopbaan.

PiP als denktank draagt bij aan strategische gedachtvorming van de deelnemende politieleiders. Er is sprake van enige doorwerking in de vorm van beleidsprogramma's die in opdracht van de deelnemende politieleiders zijn ingezet naar aanleiding van onderwerpen die op de conferentie besproken zijn. Doorwerking van de denktank in academische publicaties en het breder beschikbaar maken van deze kennis is beperkt. Ook breder binnen de Nederlandse politie is de doorwerking van PiP beperkt. Er is geen uitgewerkte koppeling met het formele politieonderwijs. Binnen de Nederlandse politie lijkt PiP last te hebben van een imago probleem. Het is plausibel dat PiP in bescheiden mate bijdraagt aan de van de profilering van Den Haag als internationale stad van vrede en veiligheid. Ook heeft PiP bijgedragen aan het scheppen van de randvoorwaarden voor het creëren van draagvlak voor Nederlandse kandidatuur voor internationale posities.

Analyse van de effectiviteit

De beoordeling van de effectiviteit van PiP is afhankelijk van het ambitieniveau dat op de verschillende doelstellingen is nagestreefd. Dit ambitieniveau is op drie niveaus te beschouwen. Ten eerste is dat het ambitieniveau in engere zin zoals dat door de direct betrokken partijen is geformuleerd en expliciet volgt uit de reconstructie van de beleidstheorie. Het tweede en derde niveau zijn de ambitieniveaus die verwacht mogen worden vanuit nationaal en internationaal perspectief. Afzonderlijk bezien is PiP effectief op zijn drie beoogde doelstellingen in engere zin. De impact op de drie doelstellingen in nationaal en internationaal perspectief verschilt. Dat zit met name in de beperkte doorwerking binnen de politieorganisatie en het academisch ambitieniveau. Als netwerk komt PiP het best uit de verf, als (publieke) denktank matig. De competentiefunctie hangt er tussenin. PiP is een relevant forum voor een belangrijk deel van de mondiale politietop. Dit blijkt uit de consistente deelname en het commitment op het hoogste niveau van voor Nederland belangrijke internationale partners. PiP beantwoordt daarmee aan een doel dat breder is dan het belang van Nederland.

Alternatieve doelbereiking

Het tweede doel van het onderzoek behelst de beantwoording van de vraag naar mogelijke aansluiting bij nieuw beleid, alternatieve doelbereiking voor PiP en de lessen die te trekken zijn uit vergelijkbare initiatieven. De vormgeving van PiP past op dit moment niet één op één binnen het prioritaire landenbeleid. Om dit te realiseren is een herijking nodig van ver-

schillende toonaangevende aspecten van PiP. Deze herijking komt echter niet ten goede aan het bereiken van de drie doelstellingen van PiP. Het voorbeeld van IOSCO, een internationale organisatie van financiële toezichthouders, laat zien dat PiP kan leren van andere internationale fora, die een succesvol proces van transformatie hebben ondergaan in een continu proces van herpositionering en aanpassing aan veranderende nationale en internationale kaders.

Conclusies

Door de leidende rol die Nederland binnen het Pearls initiatief heeft beschikt de Nationale Politie over potentieel een bijzonder waardevolle *asset*. De huidige opzet van PiP met een sterke nadruk op het persoonlijk perspectief zorgt er echter voor dat de doorwerking van PiP sterk afhangt van de inzet en prioriteiten van de persoon van de politieleider. Een aantal programmatische keuzes werkt sterk in het voordeel van de netwerkfunctie, maar staat de (publieke) denktankfunctie in de weg. Beslotenheid en op de persoon van de politieleider gerichte werkvormen bevorderen de competentie en de netwerkfunctie, maar verhouden zich slecht met academisch werk, dat in essentie openheid en op de inhoudelijke materie gerichte vormen vereist. PiP wil binnen één programma drie functies bedienen, die in deze samenhangende opzet niet alle drie op hetzelfde ambitieuze niveau te bedienen zijn.