

Evaluatiekader doelrealisatie strategische landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking

SAMENVATTING EINDRAPPORT



USBO ADVIES

UTRECHT, NOVEMBER 2014

Onderzoeksteam:

prof. dr. S.B.M. (Sebastiaan) Princen

dr. C.H.M. (Karin) Geuijen

dr. S.C. (Scott) Douglas

dr. F.A.W.J. (Femke) van Esch

Camiel van de Houdt, Jasper Muskiet, Hidde van Overvest MSc

Samenvatting

In de afgelopen jaren is criminaliteit steeds minder nationaal gebonden gebleken. Geen enkel onderzoek naar zware criminaliteit is meer alleen nationaal. Criminaliteit is een transnationaal fenomeen geworden. Daarom moet de bestrijding ervan internationaal gebeuren. Om dit te faciliteren heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie strategische landenprogramma's opgesteld ten behoeve van internationale politiesamenwerking (SLP's). Deze zijn in de tweede helft van 2013 in deze vorm van start gegaan. Het is belangrijk om te monitoren of deze programma's het beoogde effect bereiken.

Daarom is voorzien in een evaluatie ervan die over drie jaar zal plaatsvinden. Dit rapport ontwikkelt een evaluatiekader dat daarvoor gebruikt kan worden. De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op een analyse van beleidsdocumenten in het SLP-beleid, interviews met 22 betrokkenen bij de SLP's, literatuuronderzoek en een expertbijeenkomst.

SLP's zijn opgesteld voor zestien prioritaire landen,¹ primair op basis van de criminaliteitsrelatie die Nederland met het betreffende land onderhoudt. Daarnaast is een aantal landen toegevoegd vanwege de toegang die zij kunnen verschaffen tot een bepaalde regio of vanwege hun bijzondere politieke betekenis voor Nederland. Een SLP omschrijft voor het betreffende land welke vormen van criminaliteit prioriteit hebben en hoe de samenwerking rond de bestrijding van die criminaliteit kan worden verbeterd. Elk SLP wordt verder uitgewerkt in een Werkprogramma (WP), dat in overleg met de autoriteiten van het prioritaire land wordt opgesteld.

In vergelijking met eerder beleid rond internationale politiesamenwerking kenmerkt het SLP-beleid zich door vier punten:

- Een gerichte inzet van middelen op een beperkt aantal landen.
- Een focus op de samenwerkingsrelatie in plaats van op afzonderlijke zaken.
- Een samenhangende aanpak voor een reeks criminaliteitsthema's in de samenwerking met een bepaald land.
- Een eenduidige aanpak voor alle zestien prioritaire landen.

De totstandkoming van de SLP's moet gezien worden tegen de achtergrond van de vorming van de Nationale Politie. Een centraal uitgangspunt was om de internationale politiesamenwerking, waarvan de organisatorische inbedding voorheen als (te) gefragmenteerd werd ervaren, meer te stroomlijnen en gericht vorm te geven. De drie uitgangspunten bij het SLP-beleid waren:

- Het vergroten van de veiligheid in Nederland (het 'veiligheidseffect').
- Een betrouwbare partner zijn in internationale politiesamenwerking.
- Eenduidigheid en consistentie via centrale aansturing ('één stuur').

De focus op de interne organisatie van de Nationale Politie betekent dat het denken achter de SLP's in eerste instantie verder is uitgewerkt voor de intern-organisatorische

¹ Deze zestien landen zijn: België, Australië, Bulgarije, China, Colombia, Duitsland, Frankrijk, Italië, Marokko, Polen, Roemenië, Spanje, Suriname, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

kant van het beleid dan voor de relatie met de prioritaire landen. De verdere uitwerking van de samenwerking met de prioritaire landen is momenteel bezig en nog sterk in ontwikkeling.

1.1 De beleidslogica

Als gevolg hiervan is de beleidslogica achter de SLP's in beweging en zijn er binnen de betrokken organisaties verschillende visies op aspecten van die logica. Dit maakt elke beschrijving van de beleidslogica noodzakelijkerwijs tot een momentopname. Niettemin kan uit de SLP's en daaraan gekoppelde WP's, alsmede de interviews met betrokkenen, een centrale causale redenering worden afgeleid die ten grondslag ligt aan het SLP-beleid:

- Het versterken van de niet-operationele samenwerking wordt gezien als één van de middelen om de operationele samenwerking (duurzaam) te versterken.
- Versterkte operationele samenwerking staat centraal in de SLP's en WP's. Het is een middel om te komen tot betere operationele resultaten.
- Betere operationele resultaten zullen moeten bijdragen aan een verminderde criminaliteitsrelatie.
- De verminderde criminaliteitsrelatie moet op haar beurt leiden tot grotere veiligheid in Nederland: de uiteindelijke doelen die de SLP's moeten helpen bevorderen

De instrumenten die hierbij worden ingezet richten zich vooral op vormen van informatiedeling tussen opsporingsautoriteiten in Nederland en het prioritaire land. Dit zijn de activiteiten die in de SLP's en met name in de WP's worden uitgewerkt en waarvan de betrokkenen veronderstellen dat ze leiden tot versterking van operationele samenwerking en daarmee tot betere operationele resultaten. Deze moeten uiteindelijk helpen om de criminaliteitsrelatie te verkleinen en de veiligheid te vergroten.

Wij constateren dat de veronderstelde causale relaties niet op zichzelf staan maar altijd gezien moeten worden in hun relevante en bepalende context. Daartoe horen andere beleidsprogramma's binnen en buiten EU samenwerkingsverbanden, maar bijvoorbeeld ook de politieke context waarin de partners functioneren.

Op basis van een reflectie vanuit de literatuur over netwerksamenwerking op de beleidslogica en vooronderstellingen van de SLP's constateren we daarnaast dat de samenwerkingsprogramma's die de SLP's feitelijk zijn, voldoen aan een aantal cruciale kernvoorwaarden voor goede netwerksamenwerking, maar ook op een aantal punten nog wat verder aangescherpt zouden kunnen worden: het formuleren van een gemeenschappelijk einddoel, éénduidigheid in de verdeling van de verantwoordelijkheden, en aandacht voor de continuïteit in de vertrouwensrelatie.

1.2 De indicatorenset

Op basis van de centrale veronderstellingen is een set van twintig indicatoren ontwikkeld, die gebruikt kan worden om de SLP's te monitoren en te evalueren. De indicatoren zijn als vragen geformuleerd. Daarbij is precies aangegeven welke

informatie nodig is om deze vragen te beantwoorden en welk bronnen daarvoor beschikbaar zijn.

- Centraal in de set staan de indicatoren voor de operationele samenwerking en de doorvertaling daarvan naar operationele resultaten. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar in hoeverre doelgericht consistent en responsief wordt samengewerkt met buitenlandse partners en aan het uitzetten en afhandelen van rechtshulpverzoeken. Maar ook wordt onderzocht in hoeverre de operationele kennispositie wordt versterkt door het uitwisselen van informatie. En wat daarvan dan de resultaten zijn op het terrein van het onderscheppen van goederen, het oppakken van arrestanten, en het ontnemen van financiën in Nederland en daarbuiten. En in hoeverre er draagvlak voor deze activiteiten bestaat bij de partners en stakeholders. Vanzelfsprekend wordt daarbij ook in indicatoren gefocust op de kosten van de samenwerking. Daarbij spelen niet alleen financiële of personele kosten, maar ook kosten in de zin van mogelijke beperkingen van de beleids- en handelingsvrijheid, evenals de impact op rechtsbeginselen zoals een eerlijk proces of het verbod op de doodstraf.
- Daarvan afgeleid wordt gekeken naar de indicatoren voor de niet-operationele samenwerking. Hierbij komt bijvoorbeeld de uitwisseling van meer algemene informatie en kennis over criminaliteitstrends aan de orde, maar ook in hoeverre niet-operationele samenwerkingsactiviteiten tussen de Nederlandse politie en buitenlandse partners doelgericht en adequaat wordt uitgevoerd.
- En ten slotte zijn indicatoren geformuleerd om te evalueren of de criminaliteitsrelatie met de prioritaire en niet-prioritaire landen is veranderd en of er uiteindelijk een veiligheidseffect is opgetreden voor de samenleving. Deze indicatoren zijn opgenomen zodat het einddoel van de SLP's en WP's voortdurend in het oog gehouden wordt. Hierbij blijft het wel steeds duidelijk dat deze programma's slechts een deel zijn van alle factoren die invloed hebben op deze einddoelen.

1.3 Vervolg

Een belangrijke vervolgvraag na dit rapport betreft de inrichting van het evaluatieproces. Afhankelijk van de beschikbare middelen, kan op verschillende punten worden gekozen voor een meer of minder uitgebreide evaluatieopzet:

- Idealiter wordt de samenwerking met de prioritaire landen, die onder de SLP's vallen, vergeleken met de groep subprioritaire landen, waarvoor geen SLP's zijn opgesteld maar waar Nederland wel een significante criminaliteitsrelatie mee onderhoudt. Dat is nodig om te kunnen zien of de SLP's werkelijk bijdragen aan doelrealisatie. Als namelijk in de prioritaire en in de subprioritaire landen in gelijke mate een verbetering of verslechtering optreedt dan betekent dit dat de SLP's geen significant verschil maken. Er moet ook in beide categorieën onderzoek gedaan worden om vast te kunnen stellen of er mogelijk sprake zou kunnen zijn van verschuiving van criminaliteit van prioritaire naar

subprioritaire landen omdat daar de voorwaarden beter zijn: het zogenaamde waterbedeffect. In een beperktere evaluatieopzet kan ook alleen naar de prioritaire landen worden gekeken, maar dan kunnen bepaalde veronderstellingen achter het beleid niet worden getoetst.

- De evaluatie kan de effecten idealiter op een breed scala aan betrokken actoren bekijken, maar kan zich ook richten op de meest direct betrokken actoren (Nationale Politie, ministerie van Veiligheid en Justitie, OM en liaison officers) om financiële en personele kosten te besparen.
- Voor een volledig en genuanceerd beeld moet de evaluatie zowel kwalitatieve als kwantitatieve indicatoren bevatten, maar voor een 'quick scan' kan ook voor een beperkter scala aan indicatoren worden gekozen.

Om een krachtig leerinstrument te zijn voor het verbeteren en het verder ontwikkelen van de SLP's, verdient het de voorkeur de evaluatie niet in te richten als een momentopname na een bepaalde tijd, maar als een doorlopend proces van monitoring en bijsturing. Hiervoor zijn twee zaken noodzakelijk die gedragen moeten worden door de Nationale Politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie:

- Een goede interne organisatorische inbedding van het verzamelen en analyseren van relevante gegevens, bijvoorbeeld binnen de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) van de Nationale Politie.
- Een goede terugkoppeling van de resultaten van deze analyse naar betrokkenen in het veld, zowel op strategisch als op operationeel en tactisch niveau.

Om te kunnen vaststellen of de SLP's en WP's tot verbetering van het proces en de resultaten van internationale politiesamenwerking leiden is het noodzakelijk om op korte termijn een nulmeting uit te voeren. Zonder een nulmeting kunnen geen uitspraken gedaan worden over de effecten van de SLP's en WP's.