

EINDRAPPORT

Evaluatiekader doelrealisatie strategische landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking



USBO ADVIES

UTRECHT, NOVEMBER 2014

Colofon

Dit onderzoek is - in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door USBO Advies, Universiteit Utrecht.

Onderzoeksteam:

Aansturend projectleider: prof. dr. S.B.M. (Sebastiaan) Princen

Uitvoerend projectleider: dr. C.H.M. (Karin) Geuijen

Senior onderzoekers: dr. S.C. (Scott) Douglas, dr. F.A.W.J. (Femke) van Esch

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

Begeleidingscommissie:

Prof. dr. J.O. de Ridder (voorzitter), Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Rechtsgeleerdheid

Dr. N.J.G. van Willigen, Universiteit Leiden, Faculteit Sociale Wetenschappen

De heer W.H.H. van Dijk, (mw. drs. W.H. Pohl) ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Politie, programma ICA

Mr.V.H. Vleesenbeek, Nationale Politie/IS

Dr. G. Haverkamp, ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC

© 2014 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	11
1.1 Achtergrond en onderzoeksvragen	11
1.2 Aanpak en methodologie	12
1.3 Leeswijzer	15
2. De SLP's: een plaatsbepaling.....	17
2.1 Achtergrond en ontwikkeling van de SLP's	17
2.2 De SLP's in context	19
3. De beleidslogica achter de SLP's	21
3.1 De beleidslogica in beleidsdocumenten.....	21
3.2 De beleidslogica in de interviews en de expertbijeenkomst.....	23
3.3 Van beleidslogica naar doelboom.....	28
3.4 Reflectie op de beleidslogica	29
4. Indicatoren.....	33
4.1 Van beleidslogica naar evaluatiekader.....	33
4.2 Vereisten aan evaluatiekader.....	33
4.3 Inrichting evaluatiekader	33
4.4 Beschrijving indicatoren	37
5. Vervolgstappen na dit onderzoek.....	45
5.1 Evaluatieopties	45
5.2 Organisatie van het evaluatieproces	48
Literatuurlijst	51
Bijlagen	55

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 kant van het

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.

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.

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.

De indicatorenset

Op basis van de centrale vooronderstellingen 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.

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.

Executive summary

Crime has evolved into a transnational phenomenon; no investigation into organized crime can still focus on a single home country. Effective crime fighting therefore requires international coordination. The Netherlands Ministry of Security and Justice has initiated the strategic country programmes ('Strategische Landenprogramma's' – SLPs) to support international police cooperation.

These programmes were launched the second half of 2013 and it is now important to monitor the performance of these programmes. The programmes will be formally evaluated in three years' time. This report develops a evaluation framework to this end, based on an analysis of policy documents, policing literature, interviews with 22 stakeholders and an expert meeting.

Separate SLPs have been drafted for sixteen high-priority countries. These countries were selected primarily on the basis of the crime relationships with the Netherlands. Some countries were included because of their access to a certain region or their political significance for the Netherlands. Each SLP describes which forms of crime have priority in the discussions with a given country and how international police cooperation could help reduce these forms of crime. Each SLP is detailed further in a Work Programme ('Werkprogramma' – WP), drafted in coordination with the priority country.

In comparison to earlier policies for international cooperation, the SLP-initiatives are marked by four characteristics:

- A focused dedication of resources to a select set of countries;
- A view on the entire relationship with a country, instead of separate cases;
- A comprehensive approach to different forms of crime;
- A clear and consistent approach for all of the sixteen priority countries.

The SLP initiative should be considered against the backdrop of the formation of the National Police within the Netherland. The international cooperation was judged to be too fragmented and the SLPs hope to streamline the interactions. This means there are three principal aims for the SLP initiative.

- Maximize the security effect for the Netherlands ('veiligheidseffect')
- Be a reliable partner in international police cooperation ('betrouwbare partner')
- Clarity and consistency through central coordination ('één stuur')

Due to the organizational changes within the National Police, the SLPs were initially drafted from an internal organizational perspective, rather than starting with the relationship with the priority countries. For the next stage of the SLPs, the programmes will be detailed in in full cooperation with the priority countries themselves.

Policy logics

Due to the internal shifts within the National Police, the policy logic underpinning the SLPs is also evolving, still embodying different perspectives and opinions. The description of the

policy logic in this report is therefore a reflection of an ongoing conversation about the international cooperation. For now, the SLPs and WPs do display a central causal logic which seems to form the foundation for the SLP initiative.

- Strengthening non-operational cooperation is one of the ways to sustainably improve operational cooperation;
- Improved operational cooperation is one of the ways to achieve better operational results;
- Better operational results should contribute to a reduction in the crime relationships between the Netherlands and the priority countries;
- A reduced crime relationship should improve the security effect for the Netherlands.

The instruments within the SLPs and WPs mainly focus on different forms of knowledge and intelligence sharing between the authorities of the Netherlands and those in the priority country. The participants in the programmes assume that better information sharing will lead to better operational cooperation and operational results, ultimately reducing the crime relationship and maximizing the security effect for both societies.

These assumed causal relationships cannot be viewed in isolation; they must always be considered within their wider context. This would include other policy initiatives around EU or international cooperation, but also the political contexts of the partner organizations.

When looking at the policy logics and assumptions of the SLPs from the cooperation and network literature, we conclude that the programmes fulfil some of the crucial conditions for effective cooperation, but also still require some further work. This would include; formulating a shared goal, consistency in the allocation of responsibilities, and a constant attention for maintaining a trusting relationship.

The indicator set

Building on the central premises of the new policy, this report proposes a set of twenty indicators to monitor and evaluate the SLPs. The indicators have been formulated as questions, detailing exactly what information is required to answer the question and which sources can be consulted.

- The indicator set focuses on operational cooperation and the translation to operational results. This includes, for example, the question to what extent the countries work together in a targeted, consistent, and responsive manner when dealing with Request for Legal Assistance. The set also explores to what extent the operational information position is strengthened by exchanging intelligence and what the respective impact is on the interception of clandestine goods, finances or suspects. The indicator set also looks at the costs of the international cooperation, not only in terms of personnel or expenses, but also in terms of reduced policy freedom or human rights.
- The indicator set also looks at the quality of the non-operational cooperation, supposedly underpinning operational cooperation. For example, several indicators

questions the exchange of strategic information about crime trends between the Netherlands and a priority country.

- Ultimately, the indicators should demonstrate whether the crime relationships with priority versus non-priority countries has changed because of the SLP and whether the cooperation translated to a security effect for society. This ultimate goal has been included in the evaluation framework so that the end goals for the SLPs and WPs is always kept in mind. However, the evaluation framework does acknowledge that the SLPs will only have a partial impact on the ultimate aims.

Next steps

After drafting the evaluation framework, the question is how the evaluation itself will be conducted. Depending on the resources available and preferences of the stakeholders involved, the evaluation can be conducted in a limited or extended form:

- Ideally, the priority countries which are covered by a SLP will be compared with sub-priority countries which do not have a SLP but do have a significant crime relationship with the Netherlands. This comparison will reveal whether the SLPs made a significant difference for either the priority or the subpriority countries. The evaluation can then measure whether the criminal activities simply shifted to the subpriority countries ('waterbed effect'). A more limited evaluation would only consider the priority countries, but then not all assumptions behind the policy can be tested;
- The evaluation would ideally focus on a broad set of stakeholders involved in international cooperation, but it could also focus on only the most directly involved parties (National Police, Ministry of Security and Justice, Crown's Prosecution, liaison officers);
- A full and nuanced evaluation would employ a mix of qualitative and quantitative measures. A quick scan evaluation would only draw from a small set of indicators.

To act as a useful tool for learning and development, it is recommended to not only conduct an evaluation at the end of the three year period, but continually follow and inform the ongoing policy process. Such a continuous involvement does require significant support within both the National Police and the Ministry of Security and Justice, including:

- Dedicated resources for gathering and analysing relevant data, for example within the National Information and Intelligence Service (DLIO);
- A good feedback loop about the ongoing evaluation results to the parties in the field, covering strategic, tactical and operational leads.

Finally, to establish whether the SLPs and WPs will indeed improve the cooperation and results, it is necessary to conduct a baseline measurement ('nulmeting') soon. Without a baseline measurement now, it is not possible to properly assess the impact of the programme in three years.

Lijst van afkortingen

AIS	Afdeling internationale samenwerking, Nationale Politie
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
KMAR	Koninklijke Marechaussee
KMO	Korps Management Overleg
LIRC	Landelijk Informatie en Rechtshulpcentrum
LOs	Liaisons Officers
LRE	Landelijke Recherche Eenheid
LURIS	Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Strafrechtshulpverzoeken
NP	Nationale Politie
S	Saliency
Summ-IT	Politieregistratiesysteem van de Nederlandse politie
SLP	Strategisch Landen Programma
VenJ	ministerie van Veiligheid en Justitie
WI	weighted indegree (bij causal maps: hoe vaak een concept wordt genoemd als gevolg van een ander concept)
WO	weighted outdegree (bij causal maps: hoe vaak een concept genoemd wordt als oorzaak van een ander concept)
WP	Werk Programma (uitwerking van SLP)

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

Bij de vorming van de Nationale Politie is ook de internationale politiesamenwerking op nieuwe leest geschoeid. De nieuwe aanpak van de internationale politiesamenwerking is neergelegd in een reeks Strategische Landenprogramma's (SLP's), die in de tweede helft van 2013 van start zijn gegaan. De SLP's richten zich op zestien prioritaire landen, waarmee Nederland een sterke criminaliteitsrelatie onderhoudt (ministerie van Veiligheid en Justitie 2013). Het SLP voor elk land is uitgewerkt in een Werkprogramma (WP), dat concrete afspraken met de autoriteiten van het betreffende land bevat.

Om te kunnen monitoren of de SLP's het beoogde effect hebben, is voorzien in een evaluatie die over drie jaar zal plaatsvinden (WODC 2013). Ten behoeve daarvan hebben het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nationale Politie USBO Advies de opdracht verstrekt een evaluatiekader te ontwikkelen dat als basis voor de uit te voeren evaluatie kan dienen. De centrale vraag in dit onderzoek is derhalve: *wat is een adequaat kader waarmee geëvalueerd kan worden in welke mate de doelen van de strategische landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking zijn behaald?*

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het beleid van de SLP's?
 - a. Welke doelen staan centraal in de SLP's?
 - b. Welke activiteiten worden ingezet om tot doelrealisatie van de SLP's te komen?
 - c. Welke (causale) relaties worden hierbij verondersteld?
 - d. Is het waarschijnlijk dat de veronderstelde relaties zich ook daadwerkelijk voordoen?
 - e. Welke neveneffecten zouden kunnen optreden?
2. Welke indicatoren zijn geschikt om de belangrijkste elementen uit de beleidslogica te evalueren?
 - a. Welke indicatoren kunnen op basis van de beleidslogica worden onderscheiden en worden gegevens hierover ook vastgelegd?
 - b. Zo ja, zijn deze indicatoren valide en betrouwbaar en zijn deze toekomstbestendig? Zo nee, welke activiteiten moeten worden ondernomen om ontbrekende gegevens op tafel te krijgen?
 - c. Kunnen met behulp van de gevonden indicatoren plausibele uitspraken worden gedaan over de doelrealisatie van de strategische landenprogramma's?
 - d. Welke activiteiten (onderzoeken, uitbreiding registers e.d.) dienen nog te worden ondernomen voordat we van een adequaat evaluatieplan kunnen spreken?

De eerste deelvraag richt zich op de *reconstructie van de beleidslogica* achter de SLP's. De tweede deelvraag betreft de *ontwikkeling van een indicatorenset*.

1.2 Aanpak en methodologie

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een combinatie van methoden gebruikt: causal mapping van beleidsdocumenten, interviews, literatuurstudie en een expertbijeenkomst.

Causal mapping van beleidsdocumenten

Voor het reconstrueren van de beleidslogica is gebruik gemaakt van de methodiek van 'causal mapping'. Bij causal mapping worden de veronderstellingen achter beleid systematisch in kaart gebracht, aan de hand van bronnen als documenten, speeches en interviews (Axelrod 1976; Eden en Ackermann 1998; Van Esch 2007; Princen en Van Esch 2013; Young en Schafer 1998). Deze benadering sluit direct aan bij de logica achter de reconstructie van beleidstheorieën (Leeuw 1991, 2003). Haar meerwaarde ligt in het bieden van een systematisch, valide en betrouwbaar kader voor de verwerking en verdere analyse van de veronderstellingen achter beleid

Het reconstrueren van een causale kaart is gebeurd in drie stappen:

1. Coderen van de brontekst: in de brontekst zijn alle uitspraken gecodeerd die hetzij een causale relatie bevatten ('A leidt tot B', 'B is het gevolg van A' etc.), hetzij een waardeoordeel uitdrukken ('B is goed', 'B is in het belang van X', 'B is onwenselijk' etc.). Dit heeft geleid tot een bestand met alle causale en normatieve uitspraken, zoals ze in de brontekst voorkomen. Bij het coderen van de SLP's en WP's zijn de codeerregels aangehouden zoals ze zijn geformuleerd door Wrightson (1976).²
2. Standaardisering van concepten: termen uit de brontekst die een vergelijkbare betekenis hebben, zijn geaggregeerd tot een overkoepelend concept (Laukkannen 2008). Op die manier blijft een beperktere hoeveelheid relaties over. Leidend hierbij was of de termen in de brontekst inderdaad als equivalenten zijn bedoeld. Zo zijn bijvoorbeeld 'gegevensuitwisseling' en 'uitwisseling van data' beide gehercodeerd als 'informatie-uitwisseling'. Bij deze standaardisering is een balans gezocht tussen de exacte betekenis van het gecodeerde en de focus van het onderzoek: waar een terminologisch onderscheid binnen de context van de SLP's een relevant betekenisverschil inhoudt, zijn de aparte termen behouden. Waar verschillende termen bedoeld zijn om eenzelfde verschijnsel te beschrijven, zijn ze gestandaardiseerd.
3. Tekenend van de causale kaart: de causale en normatieve relaties uit het bestand met overkoepelende concepten zijn grafisch weergegeven in een kaart, waarin de overkoepelende concepten de punten zijn en de relaties tussen hen pijlen. Op deze manier wordt een systematisch overzicht verkregen van de causale veronderstellingen

² In aanvulling op deze codeerregels is in dit onderzoek rekening gehouden met de structuur van de tekst. Waar een opsomming van middelen gevolgd wordt door een opsomming van hieraan gerelateerde doelen is deze relatie zo gecodeerd, ook al wordt de middel-doel-relatie niet expliciet in een zin verwoord. Dit was nodig gezien het karakter van de SLP's. Het vasthouden aan de regel dat de causale relatie expliciet genoemd moet worden, zou ertoe hebben geleid dat veel causale relaties niet zouden zijn gecodeerd, hoewel zij binnen de context van de documenten duidelijk wel worden gelegd.

achter het beleid en de waardering van de concepten daarin (als positief of negatief). Bij het tekenen van de kaart is gebruik gemaakt van speciaal hiervoor ontworpen software.

Voor dit onderzoek hebben we causale kaarten gemaakt op basis van de SLP's en de daaraan gekoppelde werkprogramma's (WP's) voor drie landen: België, Roemenië en Suriname. Voor deze keuze zijn twee redenen. Ten eerste is voor deze drie landen zowel een SLP als een WP beschikbaar. Dit maakt het mogelijk te analyseren in hoeverre de beleidslogica's in deze twee typen documenten op elkaar aansluiten. Ten tweede zijn deze drie landen representatief voor de gehele groep van zestien landen. Het gaat om landen die staan voor drie groepen prioritaire landen: België als buurland, Roemenië als niet-buurland binnen Europa (en de EU) en Suriname als land in een ander continent. Samen geven zij daarom een goed beeld van de beleidslogica achter de SLP's en eventuele verschillen daarin tussen typen landen. Het toevoegen van meer landen zou de analyse een stuk complexer maken, door het vergroten van het aantal landenspecifieke vraagstukken, maar zou weinig toevoegen aan de hoofdlijn van de beleidslogica.³

De causale kaart is vervolgens kwantitatief en kwalitatief geanalyseerd. Voor de kwantitatieve analyse zijn drie maten gebruikt:

- Saliency (S) is het aantal keren dat een concept of relatie voorkomt in de documenten. Hiermee kan het belang van het concept in de documenten worden bepaald.
- Weighted Indegree (WI) is het aantal keren dat een concept wordt genoemd als gevolg van een ander concept. Hiermee kan worden bepaald in hoeverre een bepaald concept als beleidsdoel wordt opgevat.
- Weighted Outdegree (WO) is het aantal keren dat een concept wordt genoemd als oorzaak van een ander concept. Hiermee kan worden bepaald in hoeverre een bepaald concept als beleidsmiddel wordt opgevat.

Kwalitatief is de wijze waarop de achterliggende logica van de causale kaart is geanalyseerd. Waar zinvol zijn de kaarten voor verschillende landen en typen documenten onderling vergeleken om verschillen in of de ontwikkeling van de beleidslogica te identificeren.

Interviews

Naast de analyse van beleidsdocumenten zijn 22 interviews gehouden met betrokkenen bij de SLP's. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geïnterviewden. Bij de selectie van geïnterviewden is een evenwicht gezocht tussen verschillende typen betrokkenen. Het zwaartepunt ligt bij de Nationale Politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarnaast is gesproken met personen bij partnerorganisaties (OM, Kmar, Europol), liaison officers van twee partnerlanden en een externe expert.

³ Een vierde groep landen binnen de SLP's wordt gevormd door Australië en Colombia, die als prioritair land zijn aangemerkt vanwege hun regiofunctie en de toegang die zij daarmee kunnen verschaffen tot het deel van de wereld waarin zij liggen. Helaas is op het moment van dit onderzoek voor geen van deze twee landen een WP beschikbaar.

De interviews waren semigestructureerd, aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst (zie bijlage 2). De interviews zijn opgenomen met geluidsapparatuur en daarna letterlijk getranscribeerd.⁴

De interviews zijn gebruikt voor vier onderdelen van het onderzoek:

- Het waar nodig aanvullen of bijstellen van de op basis van de beleidsdocumenten gereconstrueerde beleidslogica. Hierdoor kunnen verschillen in de beleidslogica 'op papier' en de beleidslogica zoals betrokkenen die in de praktijk zien worden achterhaald.
- Het verkrijgen van meer inzicht in de achtergronden en totstandkoming van de SLP's.
- Het identificeren van ontbrekende elementen in de beleidslogica en eventuele neveneffecten van het beleid.
- Het bespreken van mogelijke indicatoren die in het evaluatiekader kunnen worden opgenomen.

Literatuurstudie

Onze literatuurstudie bestond uit drie delen. Ten eerste hebben we literatuur over causal mapping geselecteerd (zie voor een beschrijving hierboven). Ten tweede hebben we uit de literatuur over netwerksamenwerking een zestal kernvoorwaarden voor goede samenwerking gedestilleerd die we hebben gebruikt om te reflecteren op de beleidslogica en de vooronderstellingen van de strategische landenprogramma's als samenwerkingsverbanden.

Ten derde hebben we doorgebouwd op de Public Value Scorecard die Mark Moore (2013) heeft ontwikkeld in zijn boek *Recognizing Public Value*. Deze Public Value Scorecard geeft mogelijkheden om zowel indicatoren te ontwikkelen die gaan over het benoemde einddoel als over de interne organisatie om dat einddoel te bereiken, en over de mogelijkheden om voldoende draagvlak en steun te verwerven in de relevante context. Wij hebben deze PV Scorecard aangepast om hem geschikt te maken voor de context van de strategische landenprogramma's van de Nationale Politie.

Expertbijeenkomst

Zowel de gereconstrueerde beleidslogica als de conceptindicatorenset is in een expertbijeenkomst op 24 juni 2014 voorgelegd aan zeven betrokkenen bij de SLP's vanuit de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Op basis van hiervan zijn waar nodig kleine aanpassingen doorgevoerd. Bijlage 3 bevat een lijst met deelnemers aan de expertbijeenkomst.

⁴ Eén respondent wilde niet dat het interview zou worden opgenomen. Van dit interview zijn tijdens het gesprek notities gemaakt.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de context waarbinnen de SLP's opereren en de implicaties die dit heeft voor het evaluatiekader. In hoofdstuk 3 wordt de beleidslogica achter de SLP's gereconstrueerd. Dit wordt gevolgd door een reflectie op die beleidslogica. In hoofdstuk 4 wordt een indicatorenset voor de evaluatie van de SLP's gepresenteerd. Hoofdstuk 5, ten slotte, behandelt de vervolgstappen en te maken keuzen na de afronding van dit onderzoek.

2. De SLP's: een plaatsbepaling

2.1 Achtergrond en ontwikkeling van de SLP's

In de afgelopen jaren is criminaliteit steeds minder nationaal gebonden gebleken. Geen enkel onderzoek naar zware criminaliteit is meer volledig nationaal. Criminaliteit is daarmee een internationaal fenomeen geworden, dat internationaal bestreden moet worden.

De manier waarop de Nederlandse politie dat deed voorafgaand aan de vorming van de Nationale Politie was organisch gegroeid en (daardoor) gefragmenteerd. Alle 26 korpsen onderhielden internationale contacten, zonder veel onderlinge afstemming. Daardoor kon het bijvoorbeeld voorkomen dat meerdere korpsen contacten onderhielden met een bepaald land maar dat onderling niet of nauwelijks van elkaar wisten, waardoor activiteiten soms overlapt en soms langs elkaar heen liepen.

Met de vorming van de Nationale Politie is besloten om ook dit onderdeel van het politiewerk te reorganiseren. Daarmee werden volgens de respondenten in onze interviews drie zaken beoogd:

- Het structureren en systematiseren en daarmee versterken van de internationale politiesamenwerking.
- Het doorvoeren van een (stevige) efficiëntieslag op de internationale politieactiviteiten.
- Het richten van de focus op het Nederlandse belang: het hoofddoel was om de veiligheid in Nederland te vergroten.

De uitkomst van deze heroverweging zijn de SLP's. Op basis van de in 2012 opgestelde strategische landenlijst van het ministerie van Veiligheid & Justitie zijn zestien prioritaire landen geselecteerd waarvoor SLP's zijn opgesteld.⁵ In elk van deze SLP's wordt aangegeven wat voor Nederland belangrijke (criminaliteits)thema's zijn in de relatie met het betreffende land en hoe Nederland de samenwerking met dat land vorm wil geven. Vervolgens zijn in overleg met de autoriteiten in de zestien landen werkprogramma's (WP's) opgesteld, waarin concreter is weergegeven hoe de samenwerking wordt vormgegeven.⁶ Anders dan de SLP's, die volledig vanuit Nederlands perspectief zijn geschreven, zijn de WP's tot stand gekomen op basis van onderhandelingen tussen Nederland en de betrokken landen en bevatten zij wederzijdse afspraken. Binnen de Nationale Politie is de verantwoordelijkheid voor samenwerking met de zestien prioritaire landen verdeeld over de politiechefs van de elf eenheden.

De SLP's zijn niet de eerste en ook niet de enige vorm van politiesamenwerking tussen Nederland en andere landen. Om te beginnen bouwen de meeste SLP's voort op eerdere vormen van politiesamenwerking. Voor veel landen is het SLP de meest recente vorm van politiesamenwerking in een reeks samenwerkingsovereenkomsten met Nederland. Daarnaast

⁵ 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.

⁶ Aan het begin van dit onderzoek waren vijf werkprogramma's vastgesteld, voor België, Duitsland, Marokko, Roemenië en Suriname. De verwachting was dat de overige elf WP's later in 2014 zouden worden vastgesteld.

blijven ook samenwerkingsrelaties bestaan met landen buiten de zestien prioritaire landen van de SLP's.

Voor het evaluatiekader is het om die reden van belang te bepalen wat de SLP's onderscheidt van deze eerdere en andere vormen van samenwerking. Op basis van de interviews en de SLP's zelf identificeren wij de volgende vier onderscheidende kenmerken van de SLP's:

- Een gerichte inzet van middelen op een *beperkt aantal landen*. Met de SLP's is ervoor gekozen gericht te investeren in de relaties met de zestien prioritaire landen. Naast deze prioritaire landen, zijn ook zestien 'subprioritaire' landen geïdentificeerd, die weliswaar 'aandacht verdienen' maar waarvoor 'in principe geen investeringen [worden] gedaan' (ministerie van Veiligheid en Justitie 2013: 4). Dit geldt in nog mindere mate voor alle overige landen, waarmee niet of slechts op incidentele basis wordt samengewerkt.
- Een focus op de *samenwerkingsrelatie* in plaats van afzonderlijke zaken. De SLP's beogen een goede samenwerkingsrelatie op te bouwen, die kan dienen als basis voor samenwerking in concrete zaken. Dit staat tegenover een benadering waarbij samenwerking primair wordt geactiveerd en opgebouwd wanneer zich concrete zaken voordoen.
- Een samenhangende aanpak voor een *reeks thema's* c.q. vormen van criminaliteit. De SLP's beogen een geïntegreerde aanpak te formuleren voor samenwerking rond een breed scala aan thema's in de relatie met een land. Daarmee onderscheiden zij zich van samenwerkingsrelaties die primair op één thema zijn gericht (zoals bijvoorbeeld de samenwerking met Hongarije rond mensenhandel).
- Een *éénduidige aanpak* voor alle zestien prioritaire landen. Hoewel er verschillen zijn in prioriteiten en aanpak tussen de zestien prioritaire landen, beogen de SLP's nadrukkelijker dan voorheen de samenwerking met deze landen op een vergelijkbare manier te analyseren en vorm te geven.

De rode draad door deze kenmerken heen is de nadruk op een integrale, samenhangende en gefocuste benadering, dit ter onderscheid van een meer ad hoc, zaaks- en landenspecifieke benadering die voorheen bestond. Voor dit onderzoek betekent dit drie dingen:

- De kwaliteit van de samenwerkingsrelatie zelf zal onderdeel moeten zijn van het evaluatiekader.
- Verondersteld mag worden dat, zeker op conceptueel niveau, de criteria voor succesvolle samenwerking vergelijkbaar zullen zijn tussen landen en, binnen elk SLP, tussen verschillende thema's.
- Een belangrijke vraag voor een evaluatie van de SLP's is of de keuze om de aandacht en beschikbare middelen te richten op een beperkt aantal landen (in tegenstelling tot een bredere spreiding over meer landen) het gewenste resultaat heeft gehad.

2.2 De SLP's in context

De activiteiten en doelstellingen in de SLP's zijn nauw verweven met andere initiatieven en programma's op Europees en nationaal niveau:

- Binnen de Europese Unie vindt op een aantal thema's samenwerking plaats tussen politieke en justitiële instanties uit de lidstaten. Op basis van de Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA 2013) en de Policy Cycle on serious and organised crime zijn acht prioriteiten geïdentificeerd in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Voor elk van deze acht prioriteiten zijn operationele actieplannen geformuleerd. Deze prioriteiten en de betrokken landen lopen naast, zijn complementair aan, en overlappen deels met de SLP's. Daarnaast vindt samenwerking tussen politiekorpsen plaats binnen Europol.
- Binnen Nederland heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de vijftien grootste ambassades Meerjarige Interdepartementale Beleidskaders (MIBs) opgesteld, die interdepartementaal worden afgestemd en beogen meer samenhang aan te brengen in de activiteiten van ambassades op verschillende deeltherreinen (ministerie van Buitenlandse Zaken 2011). Onderdelen van criminaliteitsbestrijding en justitiële samenwerking kunnen hier ook deel van uitmaken. Voor tien landen waarvoor een MIB is geformuleerd is ook een SLP opgesteld.⁷ Binnen de EU hanteert Buitenlandse Zaken de zogenaamde 'multi-bi-benadering', die inhoudt dat bilaterale relaties met bepaalde EU-partners worden ingezet om multilaterale besluitvorming binnen de EU te beïnvloeden. Binnen deze benadering wordt extra aandacht gegeven aan de Beneluxlanden, Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.⁸
- Andere ministeries hebben vaak ook relevante contacten met autoriteiten in landen die onder de SLP's vallen. De aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit beperkt zich niet altijd tot politie en justitie. Zo is de Arbeidsinspectie betrokken bij de aanpak van arbeidsuitbuiting, de douane bij diverse vormen van smokkel (waaronder de handel in drugs) en de FIOD bij vormen van criminaliteit waarbij gelden worden witgewassen. De activiteiten van deze instanties en hun samenwerkingsrelaties met andere autoriteiten in andere lidstaten hebben daarmee direct invloed op vormen van criminaliteit die in de SLP's centraal staan.

Voor de evaluatie van de SLP's is deze context van belang omdat de initiatieven van de EU, BZ en andere Nederlandse handhavingsinstanties voor een groot deel betrekking hebben op dezelfde landen en dezelfde vormen van criminaliteit als de SLP's. Daarmee ontstaat op twee niveaus een verwevenheid tussen de SLP's en deze andere activiteiten:

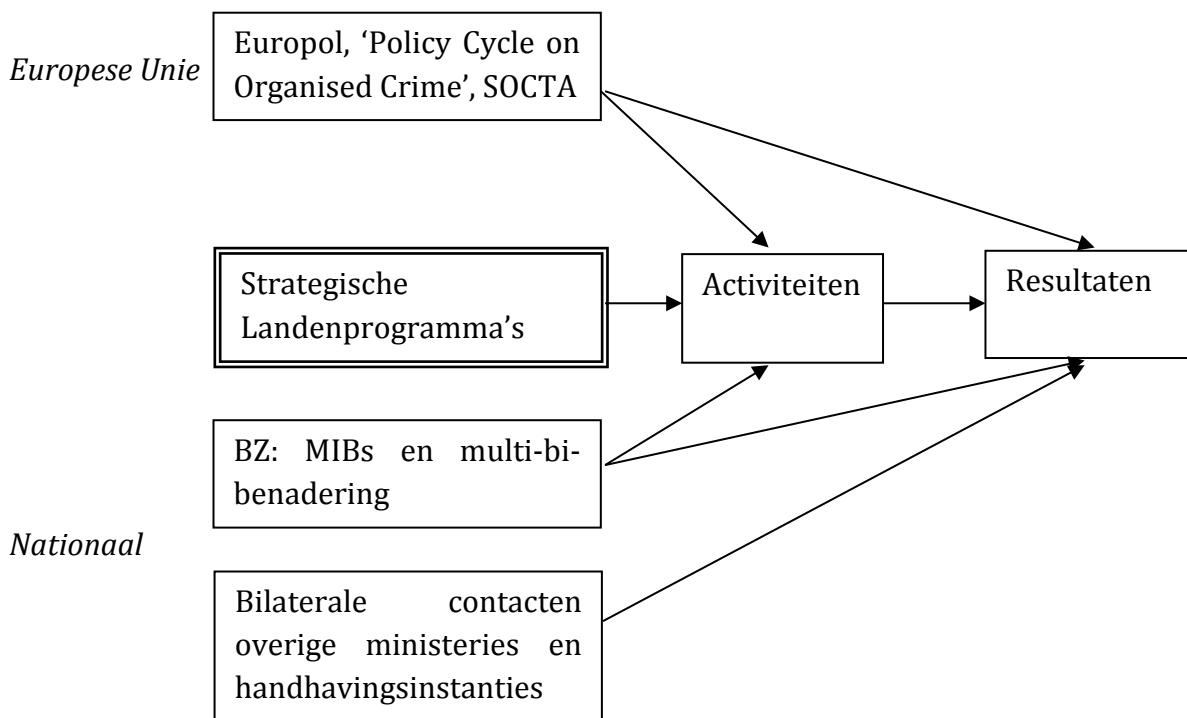
- De activiteiten in het kader van de SLP's worden beïnvloed door activiteiten die voortvloeien uit deze andere initiatieven.

⁷ Deze landen zijn: België, China, Duitsland, Frankrijk, Marokko, Polen, Suriname, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Van de overige vijf landen met een MIB staan er drie op de lijst met subprioritaire landen van het Landenbeleid Internationale Politie Samenwerking (Brazilië, Indonesië en Rusland), terwijl er twee bij de overige landen behoren (India en Zuid-Afrika).

⁸ In de loop van 2014 zal de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken een beleidsdoorlichting over de Nederlandse positie in de EU publiceren, waar de multi-bi-benadering onderdeel van is.

- De resultaten die met de SLP's worden beoogd (bijvoorbeeld een vermindering van criminaliteit) worden mede beïnvloed door deze andere initiatieven.

Deze samenhang is weergegeven in figuur 1 hieronder.



Figuur 1. De Europese en nationale context van de SLP's

Voor het op te stellen evaluatiekader betekent dit dat de specifieke bijdrage van de SLP's aan bepaalde activiteiten en de resultaten daarvan slechts ten dele geïsoleerd kan worden van deze andere initiatieven. Bij het opstellen van het evaluatiekader en het formuleren van indicatoren daarbinnen, moet hier expliciet rekening mee worden gehouden.

3. De beleidslogica achter de SLP's

3.1 De beleidslogica in beleidsdocumenten

In eerste instantie hebben we de beleidslogica achter de SLP's onderzocht door onderliggende beleidsdocumenten te coderen aan de hand van de methode van *causal mapping*. In deze methode worden causale en normatieve uitspraken in documenten gecodeerd en uiteindelijk vertaald in een 'causale kaart', die de relaties tussen begrippen in het document weergeeft. Daarbij is ervoor gekozen de analyse toe te spitsen op drie prioritaire landen: België, Roemenië en Suriname. Een nadere uitleg en verantwoording van deze methode zijn opgenomen in paragraaf 1.2.

De strategische landenprogramma's

In bijlage 4 is de causale kaart weergegeven voor de SLP's van België, Roemenië en Suriname gezamenlijk. De pijlen geven de richting van de in de SLP's genoemde causale relaties weer. Een '+' wijst op een positieve relatie (meer van het een leidt tot meer van het ander), een '-' wijst op een negatieve relatie (meer van het een leidt tot minder van het ander). De dikte van de pijlen geeft aan hoe vaak een relatie in de SLP's wordt genoemd. Wanneer een relatie meer dan één keer in de SLP's is genoemd, wordt het precieze aantal bij de pijl weergegeven.

De causale kaart bevat een aantal relaties die de SLP's gemeenschappelijk hebben en een aantal relaties die specifiek zijn voor één land.⁹ Het gedeelte linksonder, rond het begrip 'arbeidsmigratie' komt alleen voor in het SLP van Roemenië. Hetzelfde geldt voor de causale keten aan de rechterkant die gebaseerd is op de kwaliteit van de Roemeense grensbewaking. Het hele stelsel van relaties in de bovenste helft van de kaart, rond de begrippen 'intensivering criminaliteitsbestrijding' en 'verbeteren multidisciplinaire aanpak' komt alleen voor in het SLP voor België. In dit SLP staat, anders dan in de SLP's voor Roemenië en Suriname, niet het begrip 'criminaliteitsrelatie' centraal, maar 'intensivering criminaliteitsbestrijding'. In de praktijk fungeren deze begrippen als synoniemen omdat met het begrip criminaliteitsrelatie wordt bedoeld dat die relatie actief verminderd wordt. Datzelfde wordt bedoeld met intensivering criminaliteitsbestrijding.

Deze landenspecifieke delen buiten beschouwing latend, blijft er een centraal blok van relaties over die de kern van de beleidslogica in de SLP's uitmaakt. Het belangrijkste doelconcept in de SLP's is de criminaliteitsrelatie (S=16; WI=14).¹⁰ Het verminderen hiervan is het uiteindelijke doel van de SLP's. In de SLP's worden twee hoofdinstrumenten genoemd voor het bereiken van dit doel: informatieuitwisseling (S=WO=6)¹¹ en operationele samenwerking met prioritaire landen (S=11; WO=8). Versterking van de operationele

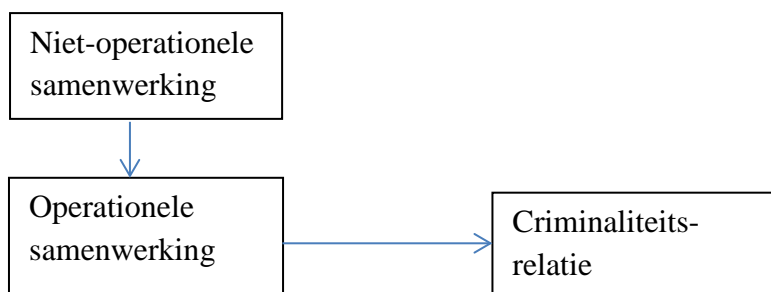
⁹ Ter vergelijking zijn de causale kaarten van de SLP's en WP's van België, Roemenië en Suriname afzonderlijk bijgevoegd als bijlagen 6, 7 en 8.

¹⁰ 'S' staat voor 'saliency', het aantal keer dat een concept in de documenten wordt genoemd. WI staat voor 'weighted indegree', het aantal keer dat een concept als gevolg of doel wordt genoemd. Zie verder de toelichting op de causal mapping methode in paragraaf 1.2.

¹¹ 'WO' is de 'weighted outdegree', het aantal keer dat een concept wordt genoemd als oorzaak of middel. Zie verder de toelichting op de causal mapping methode in in paragraaf 1.2.

samenwerking wordt op haar beurt weer ondersteund door het versterken van de niet-operationele samenwerking.

Hoewel informatieuitwisseling expliciet en afzonderlijk wordt genoemd, is dit ook op te vatten als onderdeel van het bredere begrip 'operationele samenwerking'. De centrale causale 'as' in de SLP's wordt daarmee gevormd door de reeks:



De werkprogramma's

Anders dan de SLP's, bevatten de WP's afspraken tussen het prioritaire land en Nederland. Daarvoor zijn de WP's de uitkomst van 'geven en nemen' tussen Nederland en het prioritaire land, terwijl de SLP's volledig vanuit de Nederlandse visie zijn geschreven. Bovendien zijn de WP's later opgesteld dan de SLP's, zodat het denken erachter kan zijn geëvolueerd ten opzichte van de SLP's. Het is daarom belangrijk na te gaan of de beleidslogica een verschuiving laat zien in de WP's in vergelijking met de SLP's.

Een vergelijking tussen de WP's en de SLP's laat zo'n verschuiving niet zien. Wel is er een duidelijk verschil tussen de twee documenten. Waar in de SLP's het verminderen van de criminaliteitsrelatie het centrale doel is, wordt dit begrip in de WP's niet genoemd. Het belangrijkste doel in de WP's is de operationele samenwerking met prioritaire landen (S=29; WI=26). Daarnaast worden ook de bestrijding van criminele netwerken (S=WI=14) en het versterken van de intelligence (S=14; WI=12) als doelen genoemd. Deze concepten worden het vaakst genoemd in het WP voor Roemenië en kunnen worden beschouwd als aspecten van de operationele samenwerking.

De WP's hebben daarmee het karakter van een operationele uitwerking van de SLP's. Waar in de SLP's operationele samenwerking wordt genoemd als belangrijkste middel om tot een verminderde criminaliteitsrelatie te komen, geven de WP's preciezer aan hoe tot betere operationele samenwerking kan worden gekomen. De causale kaarten van de WP's en SLP's kunnen dan ook in elkaar worden geschoven, waarbij het einddoel van de WP's (versterkte operationele samenwerking) het belangrijkste instrument is in de SLP's. Zo'n combinatie van de twee causale kaarten levert geen tegenstrijdige causale relaties op, hetgeen erop duidt dat de beleidslogica's in de SLP's en de WP's direct op elkaar aansluiten.¹²

¹² In het kader van de analyse van deze SLP's en WP's hebben wij een gecombineerde causale kaart gemaakt, die laat zien dat de logica's in de twee typen documenten op elkaar aansluiten. Deze kaart is door zijn complexiteit echter moeilijk te lezen. Om die reden hebben wij hem niet bij deze rapportage gevoegd. Op het niveau van elk van de drie landen hebben we wel gecombineerde causale kaarten opgenomen (in de bijlagen 6 t/m 8). In deze kaarten zijn relaties en concepten uit de SLP's weergegeven in rood en die uit de WP's in blauw.

De belangrijkste middelen voor het bereiken van de doelen in de WP's zijn kennisdeling (S=30; WO=23), overleg (S=WO=16) en gemeenschappelijke criminaliteitsbeeldanalyse (S=11;WO=7). Hier leggen de WP's voor de drie landen verschillende accenten:

- Overleg wordt het vaakst genoemd in het WP voor België (S=WO=14) en geen enkele keer in het WP voor Suriname.
- Het gebruik van een gemeenschappelijke criminaliteitsbeeldanalyse wordt verreweg het vaakst genoemd in het WP voor Roemenië (S=9; WO=5), hoewel het ook terugkomt in de WP's voor België en Suriname.
- Kennisdeling speelt in alle drie de WP's een belangrijke rol, hoewel het begrip het vaakst wordt genoemd in het WP voor Roemenië.

Ondanks deze verschillen, is de achterliggende logica bij alle drie de landen sterk gericht op (varianten van) informatiedeling als belangrijkste middel om tot betere operationele samenwerking te komen, via overleg, gezamenlijke analyses en kennisdeling.¹³

3.2 De beleidslogica in de interviews en de expertbijeenkomst

De beleidslogica zoals in de documenten is verwoord, kan worden aangevuld met de resultaten van de interviews en de expertbijeenkomst. Op basis daarvan kan verder worden ingevuld hoe de centrale causale redeneringen uit de SLP's en WP's moeten worden begrepen.

In de interviews en de expertbijeenkomst worden vaak drie uitgangspunten genoemd (soms ook omschreven als 'doelstellingen') bij het opstellen van de SLP's, die niet expliciet in de documenten terugkomen:

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

De eerste van de deze uitgangspunten sluit direct aan op de centrale doelstelling die in de documenten wordt genoemd: het verminderen van de criminaliteitsrelatie. De overige twee uitgangspunten worden niet, of slechts zijdelings, genoemd in de documenten, maar zijn volgens betrokkenen leidend geweest in het opstellen van de SLP's.

Deze uitgangspunten en de gehele beleidslogica achter de SLP's moeten begrepen worden tegen de achtergrond van de vorming van de Nationale Politie. Het opstellen en vormgeven van de SLP's was onderdeel van deze grote organisatieverandering om te komen tot één nationaal politiekorps. Dit heeft een aantal implicaties.

Ten eerste was de aandacht tijdens het opstellen van de SLP's sterk gericht op de interne Nederlandse politieorganisatie. De vorming van de Nationale Politie vroeg (en vraagt nog steeds) een ingrijpende organisatieverandering, waarbij taken en rollen opnieuw moesten worden gedefinieerd en verdeeld. De SLP's kunnen gezien worden als de uitwerking van dit proces op het gebied van de internationale samenwerkingsrelaties van de politie.

Door deze interne focus is de beleidslogica achter de SLP's relatief sterk uitgewerkt voor de organisatorische kant van de (Nederlandse) politie, maar veel minder voor de relaties met andere organisaties en de buitenlandse partners. Dit verklaart, volgens betrokkenen van

¹³ Deze nadruk op informatieuitwisseling is ook te zien in het SLP voor Colombia, waarin dit het centrale concept is. Zie de causale kaart voor het SLP van Colombia in bijlage 9.

de politie, waarom andere relevante organisaties binnen Nederland (zoals het OM, Kmar e.d.) een beperkte plaats hebben gekregen binnen de aanvankelijke invulling van de SLP's. Centraal stond het op orde krijgen van de interne politieorganisatie, zodat weinig energie en tijd overbleef voor andere overwegingen.

Een tweede implicatie, die uit de vorige voortvloeit, is dat de beleidslogica op veel punten niet tot in detail was uitgewerkt. Tijdens de interviews bleek het moeilijk de centrale causale redeneringen uit de documenten verder in te vullen. Betrokkenen gaven vaak wel in normatieve zin aan wat zij belangrijk vonden, maar onderbouwden dat slechts in beperkte mate met specifiekere causale veronderstellingen. Volgens de aanwezigen op de expertbijeenkomst komt dit doordat de beleidslogica achter de SLP's niet vanaf het begin tot in detail is uitgedacht. In grote lijnen (de grote lijnen die in de vorige paragraaf uiteen zijn gezet) was weliswaar bedacht hoe de aanpak in de SLP's zou moeten werken, maar de stappen daartussen en de aanvullende voorwaarden waaronder tot succesvolle samenwerking met buitenlandse partners kan worden gekomen, zouden lopende het proces verder moeten worden ingevuld. Dit proces van verdere invulling en specificatie van de beleidslogica is momenteel nog in volle gang.

Voor de reconstructie van de beleidslogica en het evaluatiekader betekent dit twee dingen. Ten eerste is niet alleen de uitwerking van de SLP's, maar ook de beleidslogica achter de SLP's onderdeel van een ontwikkelingsproces. Het is daarom niet goed mogelijk een éénduidige, in detail uitgewerkte beleidslogica te presenteren. Weliswaar kunnen op basis van interviews bepaalde relaties verder worden gespecificeerd, maar daarbij moet altijd in gedachten worden gehouden dat het gaat om een momentopname, uit de specifieke periode dat wij ons onderzoek hebben uitgevoerd. Het is niet evident dat die veronderstellingen ook leidend waren op het moment dat de SLP's werden opgesteld.

Ten tweede moet het evaluatiekader rekening houden met het feit dat de beleidslogica onderdeel is van een ontwikkelingsproces, waarbij aanpassingen plaatsvinden op basis van concrete situaties en leerervaringen. Het is daarom weinig zinvol de SLP's achteraf te evalueren op basis van een eenduidige en vaststaande beleidslogica. Wel kan het proces van bijstelling van de beleidslogica en de mate waarin tijdens het proces is geleerd van concrete ervaringen onderdeel zijn van de evaluatie. Bij een 'beleidsprogramma in ontwikkeling' als de SLP's zijn de mate waarin dit leerproces plaatsvindt en de kwaliteit daarvan zelf belangrijke aanwijzingen voor succes.

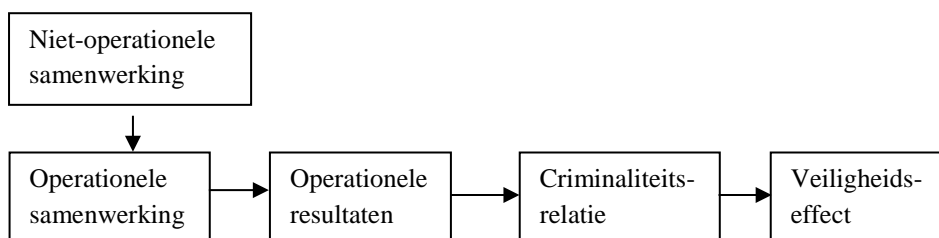
Hierbij moet worden aangetekend dat dit leeraspect wel geldt voor de beleidslogica, maar niet voor de uiteindelijk te bereiken doelen. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat het vergroten van de veiligheid het uiteindelijke doel is van de SLP's. Dit is zo in de documenten opgenomen en wordt in de interviews en expertbijeenkomst onderschreven. De mate waarin de SLP's daaraan bijdragen is daarom nog steeds een zinvol criterium voor evaluatie. Daarbij worden door een aantal respondenten wel enige kanttekeningen geplaatst. Hoewel de SLP's gebaseerd zijn op Criminaliteits Beeld Analyses (CBA's) wordt de hardheid van de keuzes daarbinnen soms enigszins genuanceerd. Het is volgens sommige respondenten niet vanzelfsprekend dat juist (al) de nu geprioriteerde landen zijn geselecteerd en ook niet dat juist de nu geselecteerde thema's in de SLP's en WP's de goede zijn om op samen te werken. Zo wordt bijvoorbeeld soms genoemd dat milieucriminaliteit mogelijk wat weinig

aandacht krijgt. Ook vermoeden sommige respondenten dat een aantal West-Afrikaanse landen in de nabije toekomst mogelijk prioritair zullen moeten worden.

Dat gezegd hebbende, kunnen we op basis van onze interviews en de expertbijeenkomst de beleidslogica op een aantal punten verder invullen. Om te beginnen kan de centrale causale as uit de documenten met twee relaties worden uitgebreid, die in de documenten impliciet blijven:

- De relatie tussen ‘verbeterde operationele samenwerking’ en ‘verminderde criminaliteitsrelatie’ veronderstelt een tussenstap in de vorm van ‘verbeterde opsporingsresultaten’. Door betere operationele samenwerking hoopt men tot betere opsporingsresultaten te komen. Dit moet vervolgens leiden tot een verminderde criminaliteitsrelatie.
- De verminderde criminaliteitsrelatie moet leiden tot het eigenlijke einddoel van de SLP’s: verbeterde veiligheid in Nederland (het in de interviews vaak genoemde ‘veiligheidseffect’). Belangrijk daarbij is dat de nadruk ligt op veiligheid in Nederland. In de uitwerking van de SLP’s (in de WP’s en concrete samenwerking met buitenlandse partners) is sprake van wederkerigheid, waarbij ook vergroting van de veiligheid in het partnerland van belang is. Vanuit de SLP’s gezien is dit echter niet meer dan een middel om samenwerking van buitenlandse partners te krijgen en moet het succes van de SLP’s uiteindelijk worden afgemeten aan de veiligheid in Nederland zelf.

Dit leidt tot de volgende, bijgestelde centrale causale redenering:



Deze centrale causale redenering zal gebruikt worden bij het formuleren van indicatoren voor het evaluatiekader.

Verder zijn in de interviews en de expertbijeenkomst een aantal aanvullende veronderstellingen genoemd, die helpen om de beleidslogica achter de SLP’s beter te begrijpen.

Een eerste belangrijke veronderstelling die vaak terugkwam in de interviews en de expertbijeenkomst, is het belang van wederkerigheid voor het verkrijgen van samenwerking met buitenlandse partners. Hoewel de SLP’s uiteindelijk zijn gericht op de veiligheid in Nederland, is daarvoor medewerking van buitenlandse autoriteiten nodig. Om die medewerking te verkrijgen, moet deze autoriteiten iets worden geboden dat voor hen waardevol is. Deze uitruil (of ‘het wisselgeld’, zoals betrokkenen het vaak noemden) vormt een belangrijk deel van de logica achter de SLP’s. Het ingezette wisselgeld zit voor een belangrijk deel in vormen van niet-operationele samenwerking, zoals het overdragen van

expertise aan en het verzorgen van trainingen aan buitenlandse politiekorpsen. In zo'n geval is niet-operationele samenwerking een manier om de partner meer bereidwillig te maken waardoor de samenwerking beter zal verlopen, zodat de resultaten beter zullen worden, bijvoorbeeld het behandelen van rechtshulpverzoeken. Niet-operationele samenwerking krijgt hier dus de vorm van het leveren van bijvoorbeeld trainingen of instrumenten waar de partner behoefte aan heeft maar die niet of in ieder geval niet rechtstreeks bijdragen aan Nederlandse belangen.

Ten tweede wordt hulp bij de professionalisering van buitenlandse politiekorpsen ook gebruikt om resultaten voor Nederland te bereiken. Het idee daarachter is dat het partnerkorps nog onvoldoende prestaties kan leveren. Nederland heeft wel veel last van criminaliteit uit of via dat land. Daarom is er een belang om de politie in dat partnerland te ondersteunen in het verbeteren van haar activiteiten. De niet-operationele samenwerking bestaat dus uit activiteiten die de partner op een hoger niveau brengen. Dan zal er een betere operationele samenwerking mogelijk zijn en daaruit zullen betere operationele resultaten voortkomen. Hier wordt dus uitgegaan van het idee dat een partner onvoldoende *kan* samenwerken en leveren en daarom hulp nodig heeft in de vorm van professionalisering, en dus niet-operationele samenwerking. De verwachting is daarbij dat er sprake zal zijn van bijvoorbeeld betere en snellere afhandeling van rechtshulpverzoeken als de politie in het partnerland daar beter toe in staat is gesteld via een training of opleiding. Ook is het mogelijk dat een beter inzicht wordt gerealiseerd over elkaars mogelijkheden en werkmethodieken waardoor eventuele beperkingen al op voorhand onderkend en ondervangen worden waardoor de samenwerking in de uitvoering zal vereenvoudigen. De operationele resultaten zouden daardoor op een snellere en effectievere manier worden bereikt.

Een derde veronderstelling is dat Nederland soms juist kan leren van bepaalde partnerlanden, bijvoorbeeld het VK. In dat geval worden bijvoorbeeld trainingen gevolgd om de Nederlandse expertise en vaardigheden te vergroten ten behoeve van betere operationele resultaten.

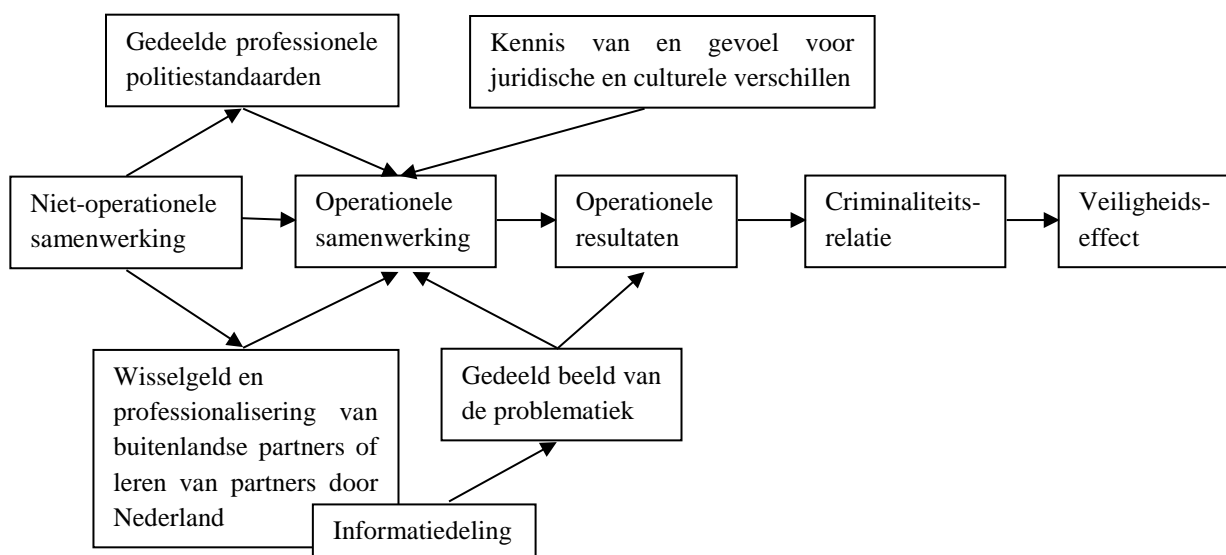
Een vierde veronderstelling die uit de interviews naar voren kwam, is dat de SLP's zijn opgebouwd rond een professionele logica. Dit sluit aan bij de constatering uit de vorige paragraaf dat de instrumenten die worden genoemd in de SLP's en WP's sterk gericht zijn op vormen van informatiedeling. De achterliggende veronderstelling daarbij lijkt te zijn dat politiekorpsen in andere landen primair opereren op basis van professionele doelen en waarden, waarbij het verminderen van criminaliteit leidend is. In interviews werd dit beeld bevestigd. Diverse betrokkenen spraken over de politie als een mondiale 'blauwe familie', waarbinnen men elkaar gemakkelijk vindt rond gedeelde professionele standaarden en praktijken.

Daardoor is er veel minder aandacht voor de politieke context waarbinnen politiekorpsen in andere landen opereren. Weliswaar zijn betrokkenen zich bewust van verschillen in rechtssystemen, organisatorische systemen en culturele verschillen, maar deze worden vooral gezien als praktische punten, waarmee rekening moet worden gehouden in de concrete omgang met buitenlandse collega's. Ze worden niet gezien als factoren die in fundamentele zin het succes van de samenwerking bepalen en daarom speciale (inzet van)

beleidsinstrumenten vereisen. Daardoor vormen ze geen integraal onderdeel van de beleidslogica achter de SLP's.

Als vijfde aanvullende veronderstelling, is benadrukt dat een gedeeld beeld van de problematiek een noodzakelijke voorwaarde is voor en een belangrijke stap naar een gezamenlijke aanpak. Dit verklaart, naast de professionele logica uit het vorige punt, de grote nadruk op vormen van informatiedeling als instrumenten in de SLP's en WP's. Door informatiedeling hoopt men te komen tot een gedeeld beeld van relevante criminaliteitsproblemen, hetgeen weer bijdraagt aan een gezamenlijke aanpak.

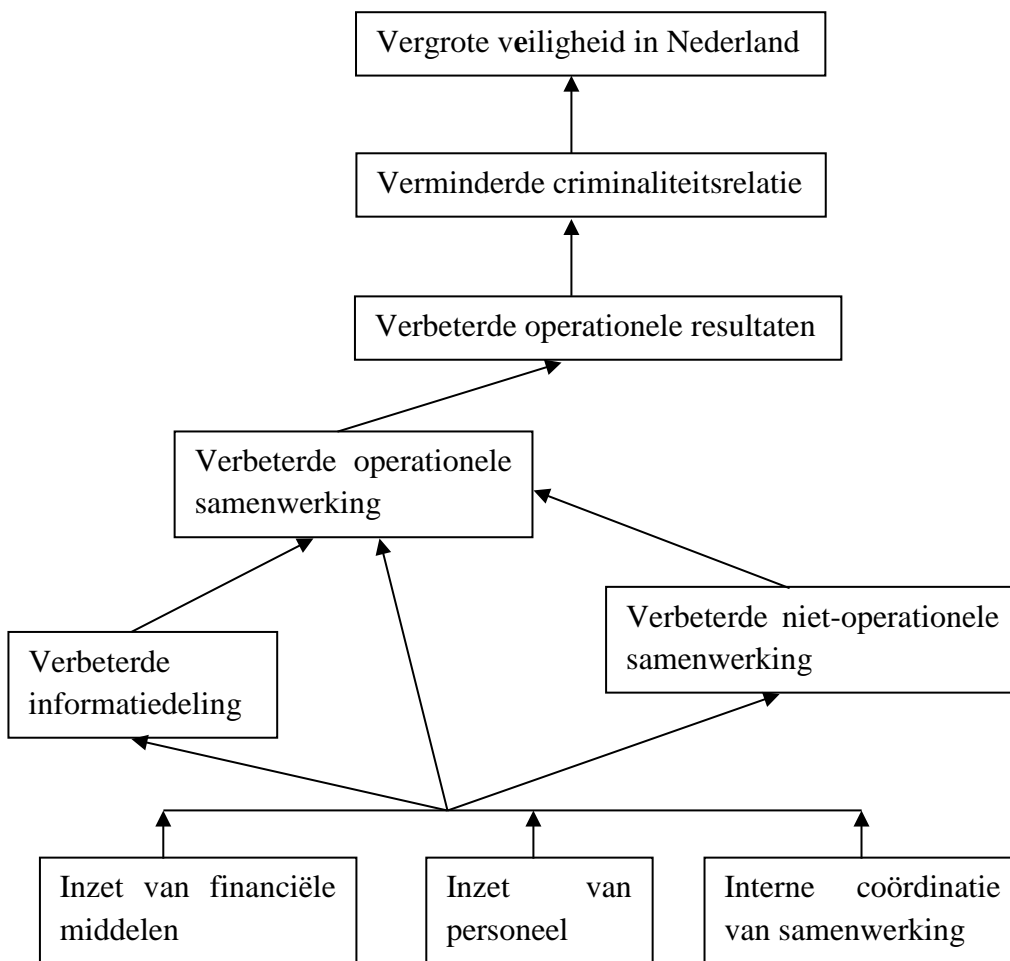
Schematisch kunnen deze aanvullende veronderstellingen als volgt worden weergegeven. Hierin zijn de factoren boven de centrale causale as randvoorwaarden die geacht worden te bestaan, maar waarop het beleid niet actief stuurt. De factoren onder de centrale causale as worden wel beïnvloed door het beleid zelf:



Figuur 2. De centrale beleidslogica achter de SLP's

3.3 Van beleidslogica naar doelboom

De beleidslogica zoals die hierboven is gereconstrueerd, vormt de basis voor de doelboom van het beleid, waarin de verhouding tussen doelen en instrumenten zichtbaar wordt gemaakt. Bovenaan in de doelboom bevindt zich de einddoelstelling van het beleid: het vergroten van de veiligheid. Onderaan bevinden zich de elementaire inputs in het beleid, in de vorm van de inzet van middelen, mankracht en informatie.



Figuur 3. Doelboom van het SLP-beleid

3.4 Reflectie op de beleidslogica

Hierboven is uiteen gezet welke causale relaties er verondersteld worden in de beleidslogica (in ontwikkeling). Daarbij is ook een aantal wat bredere vooronderstellingen benoemd. De vraag kan nu gesteld worden hoe waarschijnlijk het is dat de veronderstelde relaties zich daadwerkelijk voordoen en ook welke neveneffecten mogelijk zouden kunnen optreden.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het eerst nodig om deze te relativiseren door te wijzen op een viertal klassieke problemen in beleid en beleidsevaluatie: het causaliteitsprobleem, het attributieprobleem, het aggregatieprobleem en het tijdsprobleem.

Klassieke problemen in de evaluatie van beleid(slogica)

Het is belangrijk om eerst te constateren dat het uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk is om in de sociale werkelijkheid echte causale relaties te benoemen. Er zijn geen echte sociale wetten en er zijn geen echte causale relaties zoals er natuurwetten zijn. Het is daarom erg lastig om aan te tonen of relaties die verondersteld worden in de beleidslogica van de SLP's zich daadwerkelijk voor zullen doen. We constateren dat allerhande contextuele factoren een rol kunnen spelen. Zo is het heel goed mogelijk dat in het geval van de SLP's en WP's het investeren in 'wisselgeld' en in 'professionalisering' van bepaalde partners uitstekend verloopt en ook zijn uitwerking niet mist in de zin dat de wil en de mogelijkheid om samen te werken erdoor verbetert. Dan nog kan het zijn dat de operationele samenwerking als geheel steeds slechter wordt bijvoorbeeld omdat het regime waaronder de politie ter plekke moet werken het onmogelijk maakt om bepaalde drugstransporten te onderscheppen omdat delen van dat regime daarbij mogelijk zelf betrokken zijn. In zo'n geval zou het dus mogelijk zijn dat bij een evaluatie wordt geconstateerd dat de operationele resultaten slechter zijn geworden ondanks grote investeringen in de niet-operationele en/of operationele samenwerking. Uit dit voorbeeld blijkt dat het niet alleen noodzakelijk is dat de veronderstelde causale relaties zich daadwerkelijk zouden voordoen, maar vooral ook dat die zich in een bepaalde context al dan niet zullen voordoen. In de evaluatie zal voortdurend rekening gehouden moeten worden met deze relevante contextuele factoren die een bepalende invloed hebben op het zich al dan niet kunnen voordoen van de veronderstelde relaties.

Een tweede klassieke probleem in evaluatieonderzoek is het attributieprobleem. Dat gaat over hoe precies kan worden vastgesteld welk van de ondernomen activiteiten tot welke uitkomst heeft geleid en of het uitsluitend deze activiteit of dit cluster van activiteiten is dat tot die uitkomst heeft geleid. Hierbij speelt opnieuw het punt dat het altijd nodig is om de relevante contextuele factoren erbij te betrekken, maar dat het ook altijd lastig is om precies te weten welke contextuele factoren relevant zijn en op welke manier. Een voorbeeld hiervan is als het aantal drugskilo's zou verminderen: in hoeverre komt dat nu precies doordat de Nederlandse politie zo'n goed samenwerkingsproject heeft opgezet met de Turkse en Roemeense politie en in hoeverre heeft het precies invloed dat de IS en Al Qaida samen de handelswegen verleggen? Of in hoeverre komt iets door de SLP's of bijvoorbeeld door een van de andere programma's of benaderingen op het terrein van zware criminaliteit binnen en buiten de EU (zie p.14-16 van dit rapport)? In dit onderzoek zullen we zoveel mogelijk via

precieze registraties, interviews en criminologische informatie en kennis proberen om activiteiten en resultaten plausibel met elkaar in verband te brengen.

Een derde klassiek probleem bij evalueren is het aggregatieprobleem: kun je alle resultaten van de SLP's en WP's zomaar bij elkaar optellen om dan een compleet beeld te krijgen? Enerzijds blijkt dat de SLP's en WP's erg verschillend zijn per land. Zo zijn de programma's met België gebaseerd op een zeer langdurige samenwerkingsrelatie tussen de politiekorpsen, terwijl die met bijvoorbeeld China pas net ontstaan is. En anderzijds kan men zich afvragen wat het cumulatieve effect van alle activiteiten is. Karikaturaal gezegd: kun je activiteiten die wel tot doelbereiking leiden twee punten geven, die deels tot het behaalde doel leiden één punt, en die niet het doel bereiken of zelfs negatieve effecten hebben nul punten en dan de punten optellen? En als dat niet zo is, hoe kom je dan tot een wat algemener beeld van de SLP's dan alleen op het meest concrete niveau van elk land en elk programma apart? En is dat voldoende? In dit onderzoek zullen we vooralsnog op het niveau van elk apart SLP en WP uitspraken doen. Pas na verloop van tijd zouden deze met elkaar in verband gebracht kunnen worden en zullen eventuele patronen van sterke en zwakke punten in de SLP's en WP's kunnen worden vastgesteld.

Een vierde en laatste klassiek probleem bij evaluaties is het tijdsprobleem. Het kost altijd tijd om resultaten te behalen. Resultaten worden pas zichtbaar na verloop van (enige/langere) tijd, soms een aantal jaren. Het is bij evaluaties zeer moeilijk om het juiste evaluatiemoment vast te stellen: sommige resultaten kunnen zich in het begin voordoen maar na verloop van tijd afnemen, andere resultaten zullen zich pas na jaren voordoen. En ook bij monitoren is de tijd een factor: hoe kun je tijdig bijsturen als je de resultaten van wat je doet pas na lange tijd kunt waarnemen? In dit onderzoek zullen we een fasering aanbrenge via monitoring en evaluatie. Gedurende de eerste periode zal nauwgezet monitoring plaatsvinden die gericht is op leren en op basis daarvan bijsturen. De evaluatie zal pas na verloop van een aantal jaren zinvol kunnen plaatsvinden.

Deze vier klassieke problemen geven de beperkingen weer van evaluatieonderzoek. Het is echter desondanks zo dat evaluatieonderzoek van grote waarde kan zijn, zowel voor transparantie als voor benchmarking en voor leren en bijsturen.

Een netwerkperspectief op de beleidslogica van de SLP's

Ondanks onze bovenstaande nuanceringen willen we ook nog op een andere manier naar de beleidslogica en de vooronderstellingen van de SLP's kijken. De SLP's zijn programma's die gaan over het samenwerken met partners, vaak met meerdere partners tegelijkertijd. Daarom is het zinvol om ook te reflecteren op in hoeverre de SLP's voldoen aan de kernvoorwaarden die de samenwerking tussen meerdere partners mogelijk en duurzaam maken. Wij benoemen er hieronder zes. Deze destilleren we uit de grote hoeveelheid literatuur die gaat over wat kernvoorwaarden zijn voor succesvol samenwerken in netwerken (o.a. Provan & Milward 2001, Milward & Provan 2006, Provan et al. 2009, Oerlemans & Kenis 2007, Van Bueren et al. 2003, McGuire 2006, Emerson et al. 2011, Mandell & Keast 2008, Steijn et al. 2011, Turrini et al. 2010, Ansell & Gash 2007).

Voor een succesvolle samenwerking is het op de eerste plaats noodzakelijk dat de verschillende partners zich actief bewust zijn van hun onderlinge interdependentie in behoeften, ambities, waarden en prikkels. Alle partijen moeten zich realiseren dat zij niet zonder elkaars inbreng kunnen om hun eigen en gezamenlijke doelen te behalen. In de beleidslogica van de SLP's vinden we dit terug in de vorm van de relatie die verondersteld wordt tussen het behalen van operationele resultaten en de operationele samenwerking met de partners die daarvoor noodzakelijk is. Zonder goede samenwerking zal het operationele resultaat minder zijn. Informatie delen is daarvoor een voorwaarde.

Een tweede kernvoorwaarde die in de literatuur genoemd wordt voor goede multi-actor samenwerking is een groot commitment aan het proces, met name in de vorm van een hoge kwaliteit van procesmanagement gericht op het bouwen van vertrouwen, en het rekening moeten houden met elkaars mogelijkheden en beperkingen. Ook dit zien we terug in de beleidslogica van de SLP's: bouwen aan vertrouwen is een centraal punt. De samenwerking drijft daarop, constateerden ook meerdere respondenten in de interviews. De gedeelde professionele logica wordt daarbij als voorwaarde gezien. Op termijn zouden zich mogelijk enige aandachtspunten kunnen voordoen. De eerste heeft te maken met onduidelijkheden over waar precies welke de verantwoordelijkheden liggen binnen de Nationale Politie op het terrein van operationele samenwerking. Dat kan mogelijk het vertrouwen bij partners ondermijnen. Een ander aandachtspunt zou zich kunnen voordoen in het geval dat partners die op dit moment niet meer geprioriteerd zijn en waarmee de relaties dus worden afgebouwd op termijn toch weer wel geprioriteerd zullen worden omdat de criminaliteitsrelatie met dat land versterkt is (bijvoorbeeld enkele West-Afrikaanse landen). Deze partners zullen mogelijk een deuk in het vertrouwen hebben opgelopen dat niet eenvoudig weer te herstellen is.

Een derde kernpunt bij netwerksamenwerking dat bekend is uit de literatuur is de noodzaak om een gedeeld doel te ontwikkelen dat concreet en geoperationaliseerd is. Het einddoel van de SLP's is het bewerkstelligen van een veiligheidseffect in Nederland. Voor de partners zal dat waarschijnlijk niet de hoogste prioriteit zijn. In de uitwerking van de SLP's in WP's is er daarom gekozen om ook doelen van de partners op te nemen. Het is echter niet zo dat de partners een daadwerkelijk volledig gezamenlijk einddoel hebben geformuleerd. Dat kan problematisch blijken te zijn, ook in de keuzes bij operationele uitwerking.

Een vierde kernpunt voor succesvolle samenwerking dat in de netwerkliteratuur wordt benoemd is de noodzaak van voldoende en regelmatige face-to-face interactie naast allerlei andere vormen van contact zoals via e-mail en social media. In de SLP's is deze voorwaarde opgenomen in de vormgeving van de niet-operationele en de operationele samenwerking.

Een vijfde kernpunt is 'quick wins' bereiken, zichtbare vooruitgang, snelle resultaten die ook gevierd worden. In de SLP's wordt dit niet als zodanig benoemd, maar impliciet wordt dit wel verondersteld in de relatie tussen de niet-operationele en de operationele samenwerking met de operationele resultaten. Er wordt geïnvesteerd in de relatie om tot (snelle, zichtbare) resultaten te komen.

Een zesde en laatste kernpunt in een goede multi-actor samenwerking gaat over de organisatie: er is een secretariaat nodig dat de samenwerking faciliteert. Binnen de SLP's is

daarover nog wat onduidelijkheid. Deels zit die facilitering bij de verschillende regionale eenheden van de Nationale Politie, deels bij de landelijke eenheid.

Concluderend kunnen we stellen dat als we kijken vanuit de netwerkliteratuur de beleidslogica en de vooronderstellingen in de SLP's aan een groot aantal kernvoorwaarden voor goede samenwerking lijken te voldoen. Belangrijke aandachtspunten lijken voornamelijk te zitten in de formulering van daadwerkelijk met de partners gedeelde einddoelen, in het voorkomen van breuken in vertrouwen die mogelijk lastig te herstellen zijn, en in een eenduidige organisatie met een faciliterend secretariaat.

4. Indicatoren

4.1 Van beleidslogica naar evaluatiekader

De beleidslogica bestaat uit verschillende onderdelen die moeten terugkomen in het evaluatiekader: de niet-operationele samenwerking, de operationele samenwerking, de operationele resultaten, de criminaliteitsrelaties en het uiteindelijke veiligheidseffect. Voor de evaluatie is daarbij de vraag hoe deze elementen precies met elkaar samenhangen, bijvoorbeeld of niet-operationele samenwerking direct of indirect een bijdrage levert aan operationele resultaten. Daarom zal in het evaluatiekader voor elk onderdeel apart worden gemeten hoe effectief en efficiënt de samenwerking op opeenvolgende tijdstippen verloopt. In de evaluatie wordt dan duidelijk hoezeer en op welke wijze deze beleidslogica uitkomt in de praktijk.

Daarnaast moet ook onderzocht worden of deze veronderstelling dat meer inzetten op de relatie met bepaalde geprioriteerde landen (de A categorie) leidt tot verbetering van die relatie, ook betekent dat de landen waarop minder wordt ingezet (de B categorie) niet dezelfde verbetering te zien geven. Als A en B landen systematisch dezelfde verbetering in proces en/of resultaat te zien geven dan maken de SLP waarschijnlijk geen verschil. Hier gaat het dus om een effect in de *ruimte*: verschillende categorieën landen die gemeten worden op dezelfde momenten. In het evaluatiekader moeten daarom indicatoren worden opgenomen waarmee onderzoekbaar wordt of de SLP's een tijds- en/of een ruimte-effect kennen.

4.2 Vereisten aan evaluatiekader

Het hoofddoel van het evaluatiekader is (vooralsnog) leren: Het kader moet de verschillende partners in staat stellen te leren hoe de internationale politiesamenwerking verloopt en hoe deze verder verbeterd kan worden. Hierbij ligt de nadruk dus op de processen en mogelijke verbeterpunten, niet zozeer op eindresultaten en beoordelingen.

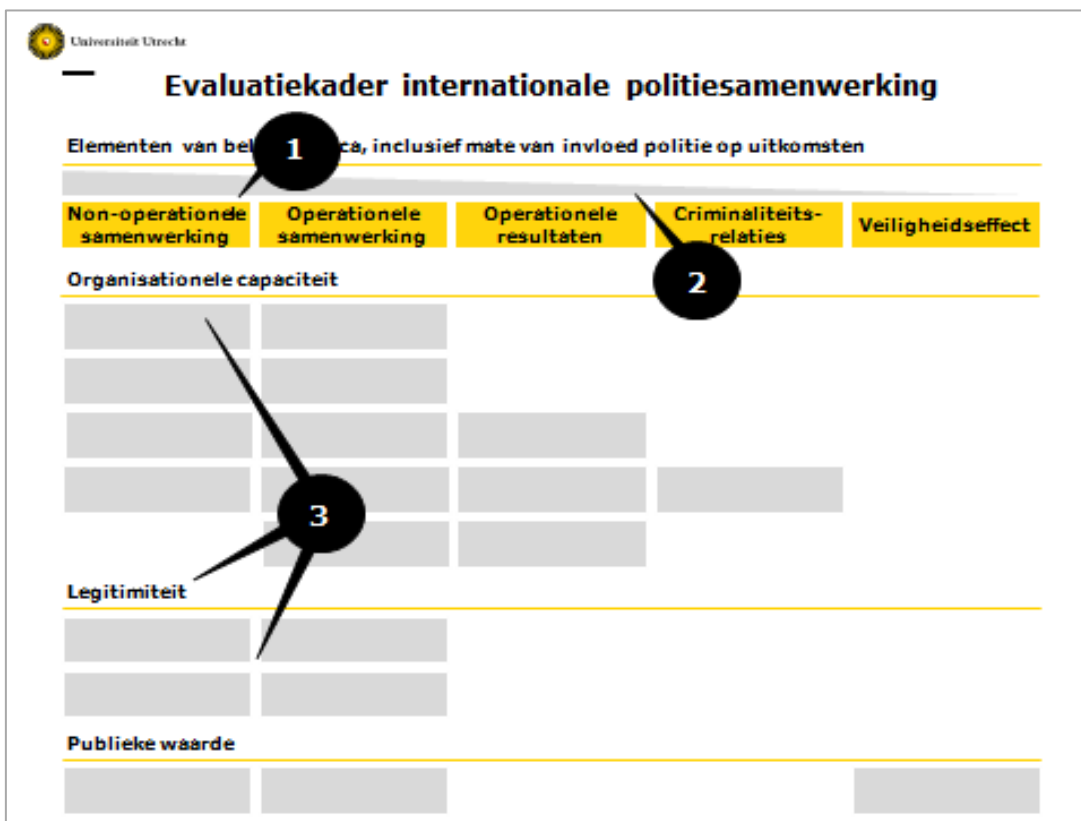
Naast de rol als leerinstrument moet het evaluatiekader daarnaast voldoen aan de eisen die van toepassing zijn op alle evaluatiekaders:

- Volledigheid: De meetpunten moeten gezamenlijk een compleet beeld geven van de activiteiten en opbrengsten van de internationale politiesamenwerking.
- Betrouwbaarheid: De gegevens van de indicatoren moeten accuraat en actueel zijn.
- Validiteit: De gegevens moeten daadwerkelijk meten waar de indicator uitspraken over wil doen. Het tellen van het aantal onderschepte kilo's drugs is bijvoorbeeld niet direct een indicatie van de groei of afname van de criminaliteitsrelatie.
- Uitvoerbaarheid: Het moet praktisch mogelijk zijn om de gegevens te verzamelen. Daarbij moet het kader niet resulteren in onnodige verslaglegging door politiemensen.

4.3 Inrichting evaluatiekader

Alvorens in detail in te gaan op de verschillende indicatoren in het evaluatiekader wordt hier eerst een schematisch overzicht gepresenteerd. Hierbij worden drie eigenschappen van het

kader vooraf toegelicht; de aansluiting bij de beleidslogica, de vertaling van het klassieke input-output model naar de politiecontext en het gebruiken van meerdere perspectieven om de samenwerking te evalueren.



Figuur 4.1 Schematische weergave evaluatiekader

❶ Het evaluatiekader is opgedeeld op basis van de verschillende onderdelen van de beleidslogica.

- De beleidslogica is uiteindelijk gericht op het verminderen van de criminaliteitsrelatie en het veiligheidseffect voor de samenleving. Deze twee onderdelen staan rechts op het schema.
- De internationale politiesamenwerking draagt bij aan deze doelstelling door niet-operationele samenwerking, operationele samenwerking en operationele resultaten. Deze drie onderdelen staan links in het schema.

❷ Het kader vertaalt het klassieke input-output model naar de politiecontext, maar houdt rekening met de beperkte invloed van politie op de uiteindelijke uitkomsten.

- Het evaluatiekader onderzoekt de relaties tussen de acties en gevolgen van de internationale samenwerking, zoals dat ook gebeurt in klassieke input-throughput-output-outcome modellen.
- Hierbij wordt wel rekening gehouden met de soms beperkte invloed van de politie op de maatschappelijke resultaten. Met name de criminaliteitsrelatie en het

veiligheidseffect worden ook beïnvloed door factoren die buiten de invloed van de politie liggen.

③ Het evaluatiekader bekijkt de samenwerking vanuit drie perspectieven

- Om te voorkomen dat de samenwerking met een te nauwe blik wordt geëvalueerd, wordt gebruik gemaakt van de drie perspectieven op publieke prestaties zoals ontwikkeld door Moore (2013). Organisationele capaciteit kijkt naar de organisatiestructuur, processen en activiteiten. Legitimiteit kijkt naar het overleg en draagvlak bij bestuurders en partners. Publieke waarde kijkt naar de kosten en opbrengsten van de samenwerking voor individuele burgers en de samenleving als geheel.

In het evaluatiekader worden de verschillende indicatoren in vragende vorm verwoord om de monitoring en evaluatie zo goed mogelijk voor te bereiden. Op deze wijze is helder wat precies de insteek van deze indicatoren is, welke vraag ze moeten beantwoorden.



Evaluatiekader internationale politiesamenwerking

Elementen van beleidslogica, inclusief mate van invloed politie op uitkomsten

Non-operationele samenwerking	Operationele samenwerking	Operationele resultaten	Criminaliteitsrelaties	Veiligheidseffect
-------------------------------	---------------------------	-------------------------	------------------------	-------------------

Organisationele capaciteit

1. NonOp beleid en plannings	8. Op beleid en plannings			
2. NonOp organisatie en bemensing	9. Op organisatie en bemensing			
3. NonOp informatiedeling	10. Op informatiedeling	16. Op resultaten informatiedeling		
4. NonOp uitwisselingen	11. Op samenwerking onderzoeken	17. Op resultaten onderzoeken	19. Criminaliteitsrelatie met landen	
	12. Op samenwerking rechthulpverzoeken	18. Op resultaten rechthulpverzoeken		

Legitimiteit

5. NonOp overleg-processen NL & Int.	13. Op overleg-processen NL & Int.			
6. NonOp draagvlak partners NL & Int.	14. Op draagvlak partners NL & Int.			

Publieke waarde

7. NonOp kosten maatschappij	15. Op kosten maatschappij			20. Baten maatschappij
------------------------------	----------------------------	--	--	------------------------

4.4 Beschrijving indicatoren

NB: Overzicht van beoogde interviewpartners wordt onderaan weergegeven.

1. NonOp beleid en planningen	
Hoofdvraag Hoe doelgericht, consistent en responsief zijn de beleidskaders voor de NonOp samenwerking?	
Benodigde informatie <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit van opgestelde NonOp beleidskaders en plannen • Samenhang tussen beleid van ministerie, OM en politie • Vermogen van beleidsproces om te reageren op veranderende omstandigheden 	Bronnen voor informatie <ul style="list-style-type: none"> • Internationale Strategie VenJ (VenJ) • Beleidskader Landenbeleid Internationale Politiesamenwerking (VenJ) • Afwegingskader voor internationale inzet van politiecapaciteit (VenJ) • Strategische Landen Programma's (AIS) • Werkprogramma's (Eenheden) • Tussentijdse officiële bijstellingen van beleid (VenJ/AIS/Eenheden) • Rapportages per land en thema (KMO) • Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland
2. NonOp organisatie en bemensing	
Hoofdvraag In hoeverre is de organisatiestructuur en bemensing binnen en buiten de politie adequaat afgestemd op de doelstellingen en behoeften van de NonOp samenwerking?	
Benodigde informatie <ul style="list-style-type: none"> • Rolverdeling en organisatiestructuur binnen politie en bij partners • Kwantiteit en kwaliteit van ingezette FTE bij politie en partners • Kwantiteit en kwaliteit NL liaison officers in het buitenland, plus overige NL plaatsingen in het buitenland, en van NL officers in het buitenland 	Bronnen voor informatie <ul style="list-style-type: none"> • Afwegingskader internationale inzet politiecapaciteit (VenJ) • Inrichtingsplan Nationale Politie (NP) en buitenlandse partners • Rapportages AIS als bundeling van input programmamanagers verschillende werkprogramma's (AIS) • Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland • Jaarlijkse evaluatie liaisonnetwerk & plaatsbepalingsmodel liaisons (DLIO) • Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland
3. NonOp informatiedeling	
Hoofdvraag In hoeverre wordt de NonOp kennispositie van de NL politie versterkt door het uitwisselen van informatie? (Met name in betrekking tot brede criminaliteitstrends en strategische informatie.)	
Benodigde informatie <ul style="list-style-type: none"> • Kwantiteit en kwaliteit van activiteiten gericht op delen van NonOp informatie • Kwantiteit en kwaliteit van NonOp informatie verkregen van partnerlanden 	Bronnen voor informatie <ul style="list-style-type: none"> • Voortgangrapportages AIS als bundeling van input programmamanagers verschillende werkprogramma's (AIS) • Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland

	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews betrokken partijen • Analyses Europol en Interpol • Indien beschikbaar: Evaluaties van samenwerking per prioriteitsland
--	--

4. NonOperationele uitwisselingen

Hoofdvraag

In hoeverre worden de NonOp samenwerkingsactiviteiten tussen de NL politie en buitenlandse partners doelgericht en adequaat uitgevoerd?

Benodigde informatie

- Kwantiteit en kwaliteit van internationale personeelsuitwisselingen
- Kwantiteit en kwaliteit van aangeboden of gevolgde internationale opleidingen
- Kwantiteit en kwaliteit van overige NonOp samenwerkingsinitiatieven

Bronnen voor informatie

- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland
- Rapportage EU Twinningprojecten
- Interviews betrokken partijen
- Indien beschikbaar: Evaluaties van samenwerking per prioriteitsland

5. NonOp overlegprocessen met NL en internationale partners

Hoofdvraag

In hoeverre is de afstemming tussen de NL politie en partners in binnen- en buitenland over de NonOp samenwerking doelgericht, consistent en responsief?

Benodigde informatie

- Afstemming en afspraken tussen Nationale Politie-eenheden onderling
- Afstemming en afspraken met V&J, OM en relevante burgemeesters
- Afstemming en afspraken met douane, KMAR, FIOD, maatschappelijke groepen en overige Nederlandse partners
- Afstemming en afspraken met partners uit prioriteitslanden, niet-prioritaire landen, Interpol en Europol

Bronnen voor informatie

- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland
- Indien beschikbaar: Evaluaties van samenwerking per prioriteitsland

6. Draagvlak bij NL en internationale partners NonOp

Hoofdvraag

In hoeverre is er steun voor en tevredenheid over de NonOp samenwerking onder Nederlandse en internationale partners?

Benodigde informatie

- Draagvlak Nationale Politie-eenheden
- Draagvlak V&J, OM en relevante burgemeesters
- Draagvlak douane, KMAR, FIOD, maatschappelijke groepen en andere Nederlandse partners
- Draagvlak partners uit prioritaire/niet-prioritaire landen, Interpol en Europol

Bronnen voor informatie

- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland

7. NonOp kosten samenleving

Hoofdvraag

In hoeverre zijn er kosten gemaakt om de NonOp samenwerking te realiseren?

Benodigde informatie

- Financiële en personele lasten als gevolg van NonOp samenwerking
- Impact op beleids- en handelingsvrijheid van NL als gevolg NonOp samenwerking
- Impact op integriteit rechtsbeginselen (eerlijk proces, geen doodstraf, etc.)

Bronnen voor informatie

- Budget en formatie AIS eenheden (AIS)
- Jaarrekeningen SLPs (AIS)
- Jaarrekeningen WPs (Eenheden)
- Jaarrekeningen politie-eenheden (NP)
- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Klachtenverslag (NP)
- Indien relevant: Rapportages Nationale Ombudsman, Algemene Rekenkamer, Amnesty International, Human Rights Watch
- Interviews betrokken partijen

8. Op beleid en plannings

Hoofdvraag

Hoe doelgericht, consistent en responsief zijn de beleidskaders voor de Op samenwerking?

Benodigde informatie

- Kwaliteit van opgestelde Op beleidskaders en plannen
- Samenhang tussen beleid van ministerie, OM en politie
- Vermogen van beleidsproces om te reageren op veranderende omstandigheden

Bronnen voor informatie

- Internationale Strategie VenJ (VenJ)
- Beleidskader Landenbeleid Internationale Politiesamenwerking (VenJ)
- Afwegingskader voor internationale inzet van politiecapaciteit (VenJ)
- Strategische Landen Programma's (AIS)
- Werkprogramma's (Eenheden)
- Tussentijdse officiële bijstellingen van beleid (VenJ/AIS/Eenheden)
- Rapportages per land en thema (KMO)
- Interviews betrokken partijen

9. Op organisatie en bemensing

Hoofdvraag

In hoeverre is de organisatiestructuur en bemensing binnen en buiten de politie adequaat afgestemd op de doelstellingen en behoeften van de Op samenwerking?

Benodigde informatie

- Rolverdeling en organisatiestructuur binnen politie en bij partners
- Kwantiteit en kwaliteit van ingezette FTE bij politie en partners
- Inrichting van organisatie om rechthulpverzoeken te verwerken

Bronnen voor informatie

- Afwegingskader internationale inzet politiecapaciteit (VenJ)
- Inrichtingsplan Nationale Politie (NP)
- Inzetplannen vanuit gezag (OM, lokaal)
- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland
- Jaarlijkse evaluatie liaisonnetwerk & plaatsbepalingsmodel liaisons (DLIO)
- Jaarverslagen eenheden (Eenheden)
- Interviews betrokken partijen
- Indien beschikbaar: Evaluaties van samenwerking per prioriteitsland

10. Op informatiedeling

Hoofdvraag

In hoeverre wordt de Op kennispositie van de NL politie versterkt door het uitwisselen van informatie? (Met name in betrekking tot tactische en operationele informatie.)

Benodigde informatie

- Kwantiteit en kwaliteit van activiteiten gericht op delen van Op informatie
- Kwantiteit en kwaliteit van Op informatie verkregen van partnerlanden
- Kwantiteit en bruikbaarheid Op informatie multilateraal verkregen via Europa etc.

Bronnen voor informatie

- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland
- Ad-hoc evaluaties van operationele onderzoeken (LRE)
- Interviews betrokken partijen
- Indien beschikbaar: Evaluaties van samenwerking per land of operatie

11. Op samenwerking onderzoek

Hoofdvraag

In hoeverre wordt er doelgericht, consistent met het beleid en responsief samengewerkt met buitenlandse partners aan Op onderzoeken?

Benodigde informatie

- Kwantiteit, schaal en kwaliteit van internationale onderzoeken, gesplitst naar partnerland en betreffende delicten

Bronnen voor informatie

- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland
- Ad-hoc evaluaties van operationele onderzoeken (LRE)
- Periodieke rapportages (LIRC)
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland
- Indien beschikbaar: Evaluaties van samenwerking per land of operatie

12. Op samenwerking rechtshulpverzoeken

Hoofdvraag

In hoeverre wordt er doelgericht, consistent met het beleid en responsief gewerkt aan het uitzetten en afhandelen van rechtshulpverzoeken?

Benodigde informatie

- Aantal, herkomst en betreffend delict van inkomend rechtshulpverzoeken
- Doorlooptijd, besluit en afhandeling van inkomende rechtshulpverzoeken
- Aantal, herkomst en betreffend delict van uitgaande rechtshulpverzoeken
- Doorlooptijd, besluit en afhandeling van inkomende rechtshulpverzoeken

Bronnen voor informatie

- LURIS (registratiesysteem)
- AIRS (Aanspreekpunt Internationale Rechtshulp in Strafzaken)
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland

13. Op overlegprocessen met NL en internationale partners

Hoofdvraag

In hoeverre is de afstemming tussen de NL politie en partners in binnen- en buitenland over de Op samenwerking doelgericht, consistent en responsief?

Benodigde informatie

- Afstemming en afspraken tussen Nationale Politie-eenheden onderling
- Afstemming en afspraken met V&J, OM en relevante burgemeesters
- Afstemming en afspraken met douane, KMAR, FIOD, maatschappelijke groepen en overige Nederlandse partners
- Afstemming en afspraken met partners uit partnerlanden, Interpol en Europol

Bronnen voor informatie

- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- AIRS (Aanspreekpunt Internationale Rechtshulp in Strafzaken)
- Periodieke rapportages (LIRC-LO's)
- Notulen/verslag regio-overleggen (LIRC)
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland

14. Draagvlak bij NL en internationale partners Op

Hoofdvraag

In hoeverre is er steun voor en tevredenheid over de Op samenwerking onder Nederlandse en internationale partners?

Benodigde informatie

- Draagvlak Nationale Politie-eenheden
- Draagvlak V&J, OM en relevante burgemeesters
- Draagvlak douane, KMAR, FIOD, maatschappelijke groepen en andere Nederlandse partners
- Draagvlak partners uit prioritaire/niet-prioritaire landen, Interpol en Europol

Bronnen voor informatie

- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland

15. Op kosten samenleving

Hoofdvraag

In hoeverre zijn er kosten gemaakt om de Op samenwerking te realiseren?

Benodigde informatie

- Financiële en personele lasten als gevolg van Op samenwerking
- Impact op beleids- en handelingsvrijheid van NL als gevolg Op samenwerking
- Impact op integriteit rechtsbeginselen (eerlijk proces, geen doodstraf, etc.)

Bronnen voor informatie

- Budget en formatie AIS eenheden (AIS)
- Jaarrekeningen SLPs (AIS)
- Jaarrekeningen WPs (Eenheden)
- Jaarrekeningen politie-eenheden (NP)
- Voortgangrapportages AIS (AIS)
- Klachtenverslag (NP)
- Indien relevant: Rapportages Nationale Ombudsman, Algemene Rekenkamer, Human Rights Watch, Amnesty International
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland

16. Op resultaten informatiedeling

Hoofdvraag

In hoeverre leidt informatiedeling met internationale partners tot het onderscheppen van goederen (kilo's), oppakken van arrestanten (kerels) en ontnemen van financiën (knaken) in Nederland en daarbuiten?

Benodigde informatie

- Effect van informatiedeling op kwantiteit en aard van gedetecteerde, verhinderde of binnengebrachte "kilo's, kerels, knaken" en op verstoring van criminele activiteiten.

Bronnen voor informatie

- Rapportages AIS als bundeling van input programmamanagers verschillende werkprogramma's (AIS)
- Maandrapportages (LOs) plus rapportage van overige NL medewerkers in buitenland
- Rapportages Europol/Interpol
- Periodieke rapportages (LIRC)
- Overzichten uit Summ-IT (DLIO)
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland
- Indien beschikbaar: Evaluaties van samenwerking per land of operatie

17. Op resultaten gedeelde onderzoeken

Hoofdvraag

In hoeverre leidt de Operationele samenwerking aan onderzoeken met internationale partners tot het onderscheppen van goederen (kilo's), oppakken van arrestanten (kerels) en ontnemen van financiën (knaken) in Nederland en daarbuiten?

Benodigde informatie

- Effect van informatiedeling op kwantiteit en aard van gedetecteerde, verhinderde of binnengebrachte "kilo's, kerels, knaken" en op verstoring van criminele activiteiten.

Bronnen voor informatie

- Evaluatie operationele onderzoeken (DLIO)
- Summ-IT (DLIO)
- Herkenningsdienstsysteem (DLIO)
- Afdoening zaken (OM)
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland
- Uitkomsten Joint Investigation Teams (Eurojust, OM)
- Indien beschikbaar: Evaluaties van samenwerking per land of operatie

18. Op resultaten rechtshulpverzoeken

Hoofdvraag

In hoeverre leidt het uitsturen of verwerken van rechtshulpverzoeken tot het onderscheppen van goederen (kilo's), oppakken van arrestanten (kerels) en ontnemen van financiën (knaken) in Nederland en daarbuiten?

Benodigde informatie

- Effect van informatiedeling op kwantiteit en aard van gedetecteerde, verhinderde of binnengebrachte "kilo's, kerels, knaken" en op verstoring van criminele activiteiten.

Bronnen voor informatie

- LURIS (Registratiesysteem)
- LIRC-IRC's
- AIRS (Aanspreekpunt Internationale Rechtshulp in Strafzaken)
- Interviews betrokken partijen in binnen- en buitenland

19. Criminaliteitsrelatie met verschillende landen

Hoofdvraag

In hoeverre is de criminaliteitsrelatie tussen Nederland en de prioritaire/niet-prioritaire landen veranderd van aard en omvang?

Benodigde informatie <ul style="list-style-type: none"> • Aard en omvang van criminaliteitsrelatie tussen NL en verschillende landen • Beeld van ontwikkeling over de tijd, inclusief verplaatsingseffecten 	Bronnen voor informatie <ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijkse rapportage criminele relaties Nederland en andere landen, op thema en per land (DLIO) • Rapportages EMPACT (EU)
--	--

20. Veiligheidseffect

Hoofdvraag

In hoeverre heeft internationale politiesamenwerking een impact op de objectieve en subjectieve veiligheid van individuen, groepen en de samenleving in Nederland en daarbuiten?

Benodigde informatie <ul style="list-style-type: none"> • Objectieve en subjectieve impact op individuele slachtoffers en verdachten in Nederland en daarbuiten • Objectieve en subjectieve impact op specifieke regio's, sectoren of bevolkingsgroepen in NL en daarbuiten • Objectieve en subjectieve impact op van samenwerking op de samenleving in Nederland of daarbuiten 	Bronnen voor informatie <ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijkse rapportage criminele relaties Nederland en andere landen, op thema en per land (DLIO) • Rapportages EMPACT (EU) • Integrale Veiligheidsmonitor (CBS) • Rapportages maatschappelijke organisaties: Amnesty International, Human Rights Watch, Transparency International, etc. • Interviews met betrokken partijen
---	---

Lijst met mogelijke gesprekspartners voor de interviews

Gesprekspartners voor alle indicatoren	Gesprekspartners specifieke indicatoren
<ul style="list-style-type: none"> • Korpsleiding • ministerie VenJ • Landelijk Parket, Openbaar Ministerie • Landelijke Recherche Eenheid • Afdeling Internationale Samenwerking • Dienst Landelijke Informatieorganisatie • Interpol/Europol • Selectie buitenlandse liaisons in Nederland • Selectie Nederlandse liaisons in buitenland • Selectie Nederlandse vertegenwoordigers bij Europol en Interpol • Selectie partners (KMAR, FIOD, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Landelijk Informatie en Rechtshulpcentrum • Stuur- & weegploegen rechtshulpverzoeken • Selectie leidinggevenden uitwisselingsactiviteiten • Selectie leidinggevenden operaties • Politieacademie • Indien relevant: ministerie BuZa, Coördinator Mensenhandel, betrokken burgemeesters • Indien relevant: Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman • Indien relevant: Human Rights Watch, Amnesty International, Greenpeace, Transparency International

5. Vervolgstappen na dit onderzoek

In de voorgaande hoofdstukken is een evaluatiekader ontwikkeld voor het bepalen van de doelbereiking van de SLP's. In dit afsluitende hoofdstuk gaan we in op de vervolgstappen die genomen kunnen worden naar aanleiding van dit kader. Daarbij kijken we naar twee punten:

- De verschillende vormen van evaluatie die mogelijk zijn met dit evaluatiekader.
- Mogelijkheden voor en afwegingen bij de organisatie van het evaluatieproces.

5.1 Evaluatieopties

Een evaluatie kan een grote claim leggen op de tijd, mensen en middelen van de betrokken organisaties. Om deze impact te beperken kunnen enkele keuzes worden gemaakt om de uitvoering van de evaluatie beheersbaar te maken, hoewel hiermee de bruikbaarheid van de evaluatie mogelijk wordt ingeperkt. Wanneer er echter wordt gekozen om het programma regelmatig te evalueren, kan een beperkte opzet toch waardevol zijn. In deze paragraaf zullen we daarom een aantal opties schetsen voor minder uitgebreide vormen van evaluatie. Deze opties komen voort uit keuzes die binnen het evaluatiekader gemaakt kunnen worden. Deze keuzes liggen op drie dimensies:

- Wel of geen vergelijking met subprioritaire landen.
- Focus op meer of minder actoren.
- Keuze tussen kwantitatieve en/of kwalitatieve indicatoren

Elk van deze keuzes heeft implicaties voor de kwaliteit van de evaluatie en de reikwijdte van de conclusies die getrokken kunnen worden. Hieronder zullen we deze afwegingen bespreken voor elk van de drie keuzedimensies. Hierbij hebben we er bewust voor gekozen niet één van de twintig indicatoren weg te laten uit de evaluatie. Een evaluatie die bijvoorbeeld een schijnbaar onbelangrijk onderdeel als de bemensing negeert zal niet een goed oordeel kunnen vormen over het functioneren van het programma als geheel. Voor een deugdelijke evaluatie zal er altijd naar alle twintig indicatoren moeten worden gekeken. De scope en gegevens die worden gehanteerd kunnen wel verschillen.

Wel of geen vergelijking met subprioritaire landen

Idealiter omvat een evaluatie van de SLP's een vergelijking tussen prioritaire en niet-prioritaire landen, om twee redenen:

- De veronderstelling achter de SLP's is dat intensivering van de relaties met de prioritaire landen zal leiden tot verbeterde samenwerking en daardoor grotere veiligheid. Deze veronderstelling kan geëvalueerd worden door alleen te kijken naar de criminaliteitsrelaties met prioritaire landen. In die relaties zou dan over een aantal jaren een verbetering zichtbaar moeten zijn. Zelfs als zo'n verbetering optreedt, is het echter niet mogelijk deze direct aan de extra aandacht voor deze

landen toe te schrijven, aangezien ook andere factoren invloed hebben op de indicatoren die worden gebruikt om het succes van de SLP's te bepalen. Een vergelijking met niet-prioritaire landen kan dit deels ondervangen. Als de SLP's inderdaad effect hebben, zou immers een relatieve verbetering van prioritaire landen ten opzichte van niet-prioritaire landen zichtbaar moeten zijn.

- Een mogelijk negatief neveneffect van de SLP's, en de daarmee gepaard gaande concentratie van aandacht op een beperkt aantal landen, is dat de samenwerking met niet-prioritaire landen verslechtert en/of criminaliteit zich verplaatst naar andere landen. In dat geval is in de relatie met de prioritaire landen wel een verbetering zichtbaar, maar vindt tegelijkertijd een verslechtering elders plaats. In het ergste geval kan deze verslechtering de eventuele winst van SLP's zelfs teniet doen. Dit soort 'waterbedeffecten' kunnen alleen worden geïdentificeerd als naast de relaties met de prioritaire landen ook relaties met niet-prioritaire landen worden bekeken.

Vergelijking met niet-prioritaire landen is daarom zinvol (of zelfs noodzakelijk) om twee cruciale veronderstellingen achter het beleid te toetsen. Daarbij ligt een vergelijking met subprioritaire landen (de categorie landen direct onder de prioritaire landen) het meest voor de hand, aangezien zij niet onder de SLP's vallen, maar wel een significante criminaliteitsrelatie met Nederland onderhouden. Dit leidt tot twee varianten voor een op te zetten evaluatie of monitoringsysteem:

- Een uitgebreide variant, waarbij de indicatoren uit het evaluatiekader worden toegepast op de zestien prioritaire en de zestien subprioritaire landen.
- Een beperkte variant, waarbij alleen de zestien prioritaire landen worden meegenomen. Deze variant zal in mindere mate kunnen laten zien of een eventuele verbetering door de SLP's is gerealiseerd en zal geen zicht kunnen bieden op eventuele negatieve neveneffecten op de relaties met landen die niet onder de SLP's vallen.

Het maken van een vergelijking met slechts een deel van (in plaats van alle zestien) de subprioritaire landen is een risicovolle strategie, die wij niet aanraden. De samenwerking en criminaliteitsrelatie met elk individueel land wordt mede bepaald door specifieke, al dan niet toevallige factoren. Daardoor kunnen de resultaten bij een bepaald land veel positiever of negatiever uitpakken dan het algehele beeld. In een vergelijking met alle zestien subprioritaire landen zullen dit soort landenspecifieke effecten grotendeels tegen elkaar wegvallen. Als wordt vergeleken met een kleiner aantal subprioritaire landen is de kans echter reëel dat toevallige uitschieters worden bekeken, waardoor geen representatief totaalbeeld wordt verkregen. Het advies op basis van dit onderzoek zou dus zijn om te kiezen voor de uitgebreide variant waarbij de indicatoren uit het evaluatiekader worden toegepast op zowel de zestien prioritaire als op de subprioritaire landen.

Focus op meer of minder actoren

In het evaluatiekader worden de samenwerking en de effecten voor een groot aantal partnerorganisaties binnen Nederland bekeken. De omvang van de evaluatie kan worden ingeperkt door alleen te kijken naar de kernactoren bij de SLP's. In onze ogen zijn dat:

- De Nationale Politie inclusief de Nederlandse liaison officers in de partnerlanden
- Het ministerie van Veiligheid en Justitie
- Het Openbaar Ministerie
- De liaison officers van de partnerlanden in Nederland, of een andere vertegenwoordiging van de partnerlanden.

Door deze actoren in de evaluatie te betrekken kan een beeld worden gekregen van de effecten van de SLP's op de meest direct betrokkenen. Andere partners, zoals de douane en KMAR worden in zo'n opzet buiten beschouwing gelaten. Hiermee worden mogelijke effecten op deze partners of die alleen voor deze partners zichtbaar zijn, niet in de evaluatie betrokken. Het advies is om in ieder geval alle kernactoren bij de monitoring en evaluatie van de SLP's te betrekken.

Kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren

Het evaluatiekader bevat zowel kwalitatieve indicatoren, die op basis van interviews en documentstudie verkregen worden, als kwantitatieve indicatoren op basis van dataregistraties worden gehaald. Een volledige evaluatie vereist het gebruik van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens. De ervaringen en indrukken van de betrokken mensen geven een rijk beeld van de samenwerking in de praktijk en de vermoede opbrengsten. Deze gegevens kunnen gekoppeld worden aan kwantitatieve observaties om een meer volledig beeld te geven en eventuele schattingen over de opbrengsten zo mogelijk te toetsen.

Het advies is om zowel kwalitatieve als kwantitatieve indicatoren te gebruiken. Mocht dit onhaalbaar zijn in termen van beschikbare capaciteit, dan kan er voor gekozen worden om de evaluatie vooral te richten op een van de twee typen gegevens. Op die manier kan een 'quick scan' worden verkregen, die eventueel op een later tijdstip kan worden aangevuld met gerichte gegevens uit het andere type.

Tussenvariant in de vergelijking met subprioritaire landen

Als wordt gekozen voor een vergelijking met subprioritaire landen, is een tussenvariant denkbaar waarbij voor de prioritaire landen een groter aantal actoren en alle indicatoren in het onderzoek worden betrokken, terwijl voor de subprioritaire landen wordt gekeken naar een kleiner aantal actoren en indicatoren. Op die manier kan voor de prioritaire landen een volledige evaluatie van de werking van de SLP's worden uitgevoerd, met een beperktere evaluatie van ontwikkelingen met subprioritaire landen als 'controle'.

Onderzoeksopties

Dit leidt tot de volgende opties voor een uit te voeren evaluatieonderzoek:

		Vergelijking met subprioritaire landen	
		Wel	Niet
Reikwijdte actoren en indicatoren	Uitgebreid	Zestien prioritaire landen en zestien subprioritaire landen met alle actoren en indicatoren	Alleen de zestien prioritaire landen met alle actoren en indicatoren
	Tussenvariant	Zestien prioritaire landen met alle actoren en indicatoren en de zestien subprioritaire landen met een deel van de actoren en indicatoren	
	Beperkt	Zestien prioritaire landen en zestien subprioritaire landen met een deel van de actoren en indicatoren	Alleen de zestien prioritaire landen met een deel van de actoren en indicatoren

Als boven aangegeven, heeft de keuze voor elke optie consequenties voor het soort conclusies dat kan worden getrokken. Enerzijds kunnen er minder conclusies worden getrokken in de beperkte varianten. Anderzijds vereisen de uitgebreidere varianten een grotere inzet van mensen en middelen. Een inschatting van de benodigde inzet valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Het advies vanuit wetenschappelijk perspectief is om de optimale variant te kiezen. De keuze voor een bepaalde variant zal echter ook afhangen van de inschatting van de beschikbare tijd en het beschikbare budget. Daarom zal die keuze in een volgende fase door de betrokken organisaties moeten worden gemaakt.

5.2 Organisatie van het evaluatieproces

In de organisatie van het evaluatieproces kunnen drie soorten afwegingen worden gemaakt. De eerste gaat over welk type doel in de evaluatie centraal staat en hoe dat het beste bereikt kan worden. De tweede afweging gaat over hoe feedback georganiseerd kan worden. En de derde afweging gaat over hoe de resultaten van het evaluatieonderzoek geïnterpreteerd kunnen worden.

Evalueren en/of monitoren

Er kunnen drie typen doelen worden bereikt met evalueren: transparantie, het vergelijken met andere organisaties die internationaal samenwerken (benchmarking), en leren. Als het belangrijkste doel is om aan benchmarking te doen dan is evaluatie

achteraf een goede keuze. Veelal gebeurt dat via een externe actor om de evaluatie zo objectief mogelijk te laten plaatsvinden.

Als echter nog sprake is van een proces van doorontwikkeling van beleid en praktijk – zoals bij de SLP's – dan staan transparantie en leren veelal centraal. In dat geval ligt (ook) een keuze voor monitoring (tijdens het uitvoerings- en ontwikkelingsproces) en bijsturing voor de hand. Het advies is hier om een keuze te maken voor monitoring zodat gedurende het traject geleerd en bijgesteld kan worden.

Feedback organiseren en terugkoppelen: hoe en wie?

Voor een goede monitoring is het noodzakelijk om goede feedback te organiseren. Ook het organiseren van feedback kan via een externe actor gebeuren: bijvoorbeeld een bureau dat de opdracht krijgt om het proces te monitoren via het verzamelen van kwantitatieve en/of kwalitatieve gegevens.

Monitoring en feedback kunnen echter ook intern georganiseerd worden. Op een aantal indicatoren die benoemd zijn in hoofdstuk 5 wordt door de politie (m.n. DLIO) en partners (b.v. het OM via LURIS) al kwantitatief gemeten. Deze gegevens zouden via tussentijdse deelonderzoeken en analyses gekoppeld kunnen worden aan het jaarlijkse proces van budgetteren van de WP's. Ook zouden bijvoorbeeld periodiek leerconferenties georganiseerd kunnen worden met de liaisons om meer kwalitatieve gegevens boven tafel te krijgen.

Een derde optie is om feedback te organiseren via een combinatie van interne en externe wegen: een extern bureau zou interne partijen kunnen ondersteunen op specifieke onderdelen en bijvoorbeeld ook interviews kunnen houden met relevante interne en externe actoren en partijen.

Voor het verzamelen en analyseren van relevante gegevens is een goede interne organisatorische inbedding noodzakelijk. Binnen de politieorganisatie zou de Dienst Landelijke Informatie Organisatie daarvoor een aangewezen plek kunnen zijn. De feedback zou de basis kunnen vormen voor bijsturing van strategische en operationele keuzes teneinde tot betere resultaten te komen. Daarvoor is het echter noodzakelijk dat de resultaten van de analyses goed naar de betrokkenen in het veld worden teruggekoppeld. Ook hier zouden leerconferenties deze functie kunnen hebben. Ook de afdeling AIS zou hierin mogelijk een belangrijke rol kunnen spelen. Een voorwaarde daarbij is leiderschap dat uitdraagt dat de organisatie voortdurend haar processen en resultaten wil verbeteren en dat daarbij monitoring cruciaal is. Dit leiderschap is zowel noodzakelijk voor de daadwerkelijke inzet op het genereren, registreren en analyseren van de noodzakelijke gegevens als voor de wil om echt van deze analyses te leren en op basis daarvan beleid en praktijk bij te sturen. Het leiderschap zal daarvoor mensen, middelen en ideeën op innovatieve wijzen met elkaar moeten willen verbinden.

Interpretatie van gegevens: de noodzaak van een nulmeting

Een laatste soort afweging gaat over hoe de resultaten van het evaluatieonderzoek geïnterpreteerd kunnen worden. Om te kunnen vaststellen of de situatie verbetert,

verslechtert of gelijk blijft is het nodig om te weten wat het beginpunt is. Zonder een nulmeting is het niet mogelijk om helder te krijgen in welke mate en op welke aspecten er sprake is van verbetering van de resultaten en dus in welke mate (op termijn) sprake zal kunnen zijn van (toenemende) doelrealisatie. Verandering kan alleen worden geconstateerd ten opzichte van een gemeten beginsituatie. Indien gekozen wordt voor het willen aantonen van verandering dan zou het zinvol kunnen zijn om op relatief korte termijn een nulmeting uit te voeren waartegen volgende metingen kunnen worden afgezet. Het is daarbij overigens noodzakelijk om de nulmeting uit te voeren op dezelfde wijze waarop volgende metingen worden uitgevoerd om vergelijken mogelijk te maken.

Literatuurlijst

- Ansell, C, & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Axelrod, R. (red.) (1976). *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton: Princeton University Press
- Bueren, E. M. van, Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Eden, C. & Ackermann, F. (1998). Analysing and Comparing Ideographic Causal Maps. In: C. Eden en J.C. Spender (Red.), *Managerial and Organizational Cognition: Theory, Methods and Research* (pp. 193-209). Londen: SAGE.
- Esch, F.A.W.J. van (2007) *Mapping the Road to Maastricht. A Comparative Study of German and French Pivotal Decision Makers' Preferences concerning the Establishment of a European Monetary Union during the early 1970s and late 1980s*. Proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Laukkanen, M. (2008). Comparative Causal Mapping with CMAP3. A Method Introduction to Comparative Causal Mapping an A User's Manual for CMAP3. *Kuopio University Occasional Reports. H. Business and Information Technology*, 2.
- Leeuw, F.L. (1991). Policy Theories, Knowledge Utilization, and Evaluation. *Knowledge and Policy*, 4(3), 73-91.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.

- Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public administration review*, 66(1), 33-43.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011) *Nota Modernisering Nederlandse Diplomatie*, DGES-06/2011, Den Haag, 8 april 2011.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013) *Beleidskader Landenbeleid Internationale Politiesamenwerking 2013-2015*, Den Haag, 21 februari 2013.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Oerlemans, L.A.G., & Kenis, P. N. (2007). Netwerken en innovatieve prestaties. *M&O, Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 61(3/4), 36-54.
- Princen, S., & Esch, F. van (2013). *Paradigm Formation and Paradigm Change in the EU's Stability and Growth Pact*. Paper gepresenteerd op de ECPR General Conference, Bordeaux, 4-7 september 2013.
- Provan, K. G., Huang, K., & Milward, H. B. (2009). The evolution of structural embeddedness and organizational social outcomes in a centrally governed health and human services network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 873-893.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review*, 61(4), 414-423.

- Steijn, B., Klijn, E.H., & Edelenbos, J. (2011). Public Private Partnerships: Added Value by Organizational Form or Management?. *Public Administration*, 89(4), 1235-1252.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.
- WODC (2013) *Startnotitie WODC-Onderzoek Doelrealisatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking*, Den Haag, 1 december 2013.
- Wrightson, M.T. (1976). The Documentary Coding Method. In: R. Axelrod (red.) *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites* (pp. 291-332). Princeton: Princeton University Press.
- Young, M.D., & M. Schafer (1998). Is there Method in our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations. *Mershon International Studies Review*, 42(1), 63-96.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

Bijlage 2: Topiclijst interviews

Bijlage 3: Lijst met deelnemers expertbijeenkomst

Bijlage 4: Causal map van de SLP's van België, Roemenië en Suriname

Bijlage 5: Causal map van de WP's van België, Roemenië en Suriname

Bijlage 6: Causal map van het SLP en het WP van België

Bijlage 7: Causal map van het SLP en het WP van Roemenië

Bijlage 8: Causal map van het SLP en het WP van Suriname

Bijlage 9: Causal map van het SLP van Colombia

Bijlage 1: Respondenten onderzoek doelrealisatie SLP's

Nationale Politie:

Timo Kansil, hoofd AIS

Petra Bakker, politiecommissaris EU

Johan Scherpenisse, programmamanager operationele uitwerking SLP's

Patricia Zorko, politiechef Landelijke Eenheid en aandachtsgebiedhouder Internationaal (operationeel) en aandachtsgebiedhouder Italië, Colombia en China

John Tamerus, hoofd Landelijk Informatie en Rechtshulpcentrum (LIRC)

Joost van Slobbe, chef opsporing/ programmamanager internationaal Landelijke Recherche

Wilbert Paulissen, voorzitter TAO

Theo van der Plas, voorzitter PIO

Wim Deinum, plv hoofd Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO)

John van Lare, plv. hoofd staf internationale relaties en internationalisering, Politieacademie

Rob Freriks, stafmedewerker internationaal eenheid Zeeland – West-Brabant

Edwin Brandsma, stafmedewerker internationaal Rotterdam

Harry van Alphen, liaison officer Suriname

Geprioriteerde partnerlanden

Almudena Tudanca, Spaanse liaison officer

Miles Bonfield, regional manager National Crime Agency UK

OM, landelijk parket, onderdeel internationale samenwerking

Lisette Vos, officier van justitie cluster internationaal Landelijk Parket

Ministerie van Veiligheid & Justitie

Harold Boersen, programmamanager Internationale & Caribische Aangelegenheden

Leonie ten Cate, plv. programmamanager Interantionale & Caribische aangelegenheden

Andere partners

Willemijn Arends, Koninklijke Marechaussee

Jan Carel Annevelink, Koninklijke Marechaussee

Jelmer Visser, hoofd Dutch Desk Europol

Expert

Bert Schudde, onderzoeker Pearls in Policing, universiteit Groningen

Bijlage 2: Topiclijst interviews

Centrale vraag:

Wat is een adequaat kader waarmee geëvalueerd kan worden in welke mate de doelen van de strategische landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking zijn behaald?

Missie, visie, doel

Waartoe zijn de SLP's in het leven geroepen? Voor welk probleem is dit een oplossing? Hoe succesvol zijn de bestaande initiatieven in internationale politiesamenwerking tot nu toe geweest (op verschillende thema's, met verschillende landen). Waarin zaten de grootste problemen, wat was het meest succesvol? In hoeverre en op welke wijze kunnen SLP's dit succes vasthouden en deze problemen oplossen?

Wat is het relatieve gewicht van de genoemde doelen van de SLP's (in de eigen ogen; en in ogen van andere relevante partijen): vergroten van de veiligheid, betrouwbare samenwerkingspartner zijn, eenduidigheid en consistentie (via centrale sturing)?

Zijn er nog aanvullende (sub)doelen?

Is de keuze voor de huidige prioriteitslanden en -thema's logisch gezien de doelen (inhoudelijk, politiek)?

Hoe verhouden de (sub)doelen zich tot aanverwant beleid op andere niveaus - met name EU EMPACT - en door andere partners - Europol, Interpol?

Implementatie en uitvoering

Welke activiteiten worden via de SLP's en werkprogramma's ingezet om de genoemde doelen te behalen (niet-operationele, operationele en rechtshulp)? Hoe zijn de verschillende typen activiteiten precies gekoppeld aan de verschillende doelen? Welke causale relaties worden gelegd tussen doelen en activiteiten?

Op basis waarvan worden die causale relaties tussen activiteiten en doelen aannemelijk geacht?

Welke andere invloeden zullen naar verwachting invloed hebben op het bereiken van de gestelde doelen (contextfactoren zoals ander beleid, activiteiten van andere organisaties, ontwikkelingen in criminaliteit etc.)

Worden negatieve en/of positieve neveneffecten verwacht? Zo ja, wat is daarvan de reden? En wat zijn de gevolgen voor de uitvoering van de SLP's?

Wordt verwacht dat de voorgestelde activiteiten in de SLP's en in de uitwerking via de werkprogramma's daadwerkelijk worden uitgevoerd? In hoeverre, op welke wijze, op welke termijn, waarom zo?

* In hoeverre wordt verwacht dat er sprake zal zijn van strijd of verzet tegen (volledige) implementatie (niet willen)? Bij wie en waarom? Hoe wordt hierop gereageerd? Macht, dwang, dialoog etc.

* in hoeverre wordt verwacht dat er sprake zal zijn van onvoldoende in staat zijn tot (volledige) implementatie (niet kunnen)? Bij wie en waarom? Hoe wordt hierop gereageerd? Deskundigheidsbevordering, professionalisering etc.

Eventueel aanvullende vragen:

Hoe worden kwaliteit en resultaat van SLP's en werkprogramma's gemonitord? Is dat voldoende?

Hoe wordt geleerd van ervaringen? Hoe wordt leren gefaciliteerd? Is dat voldoende?

Draagvlak en steun bij relevante partners?

In hoeverre wordt verwacht dat er sprake zal zijn van steun voor de SLP's en de werkprogramma's bij de formele autoriteiten: ministerie van Veiligheid en Justitie, OM? Welke aspecten? Is dit voldoende om de SLP's en werkprogramma's te kunnen implementeren? Is het voldoende om de doelen te behalen?

In hoeverre wordt verwacht dat er sprake zal zijn van steun voor de SLP's bij relevante partnerorganisaties en belangengroepen: Europol, Interpol, Ombudsman, Kmar, Douane, FIOD, mensenrechtenorganisaties, bedrijven? Welke aspecten? Is dit voldoende?

In hoeverre wordt verwacht dat er sprake zal zijn van steun voor SLP's bij prioriteitslanden in categorie A? en B? Welke aspecten? Is dit voldoende?

In hoeverre wordt verwacht dat er sprake zal zijn van steun voor SLP's in de media? Bij burgers? Bij politieke partijen? Welke aspecten? Welke argumenten? Is dit voldoende?

Open:

Aanvullende relevante topics?

Suggesties voor relevante respondenten?

Bijlage 3: Deelnemers expert meeting

Timo Kansil, hoofd AIS

Vincent Vleesenbeek, AIS

Petra Bakker, politiecommissaris EU

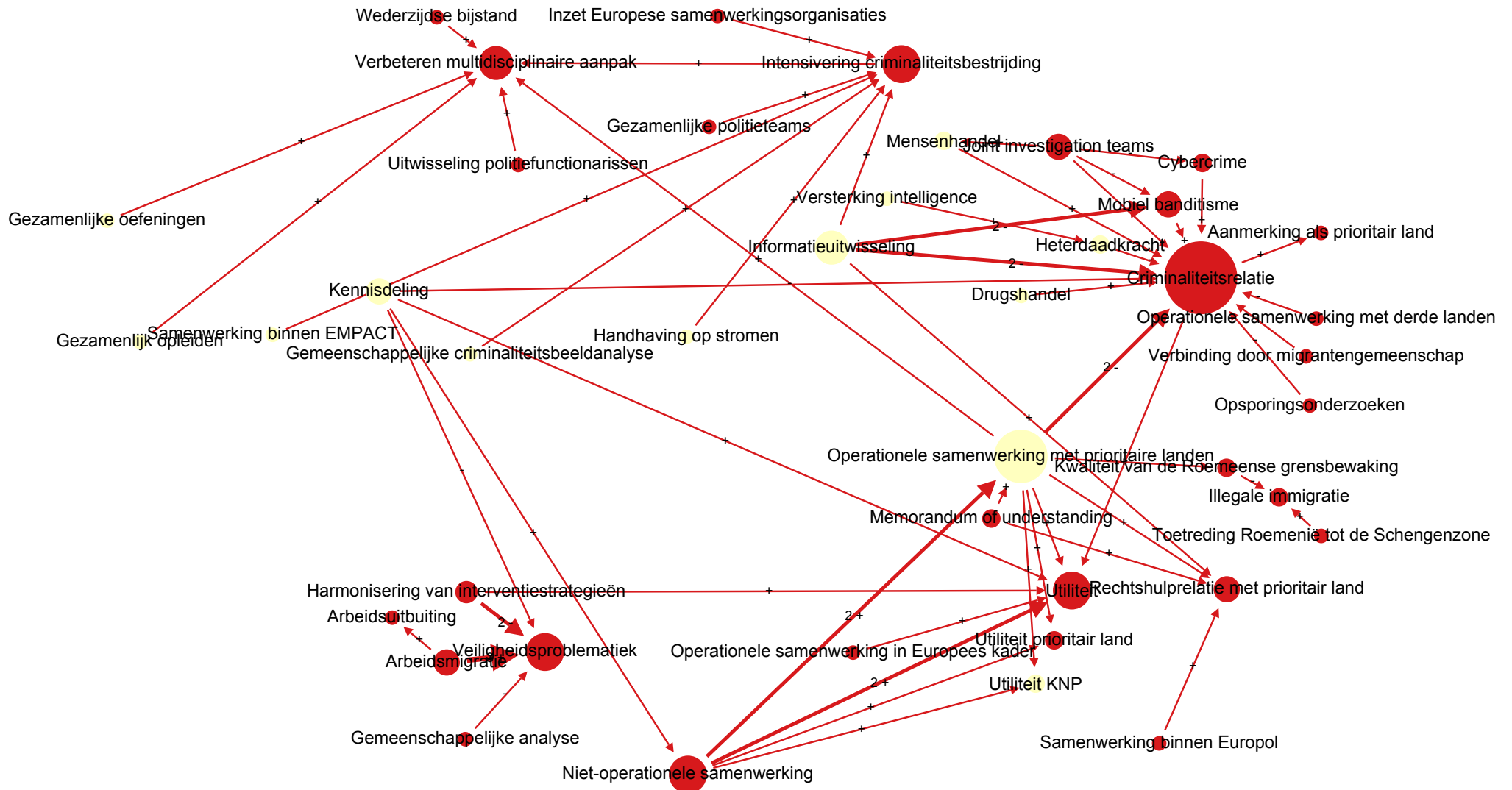
Johan Scherpenisse, programmamanager operationele uitwerking SLP's

Joost van Slobbe, chef opsporing/ programmamanager internationaal Landelijke Recherche

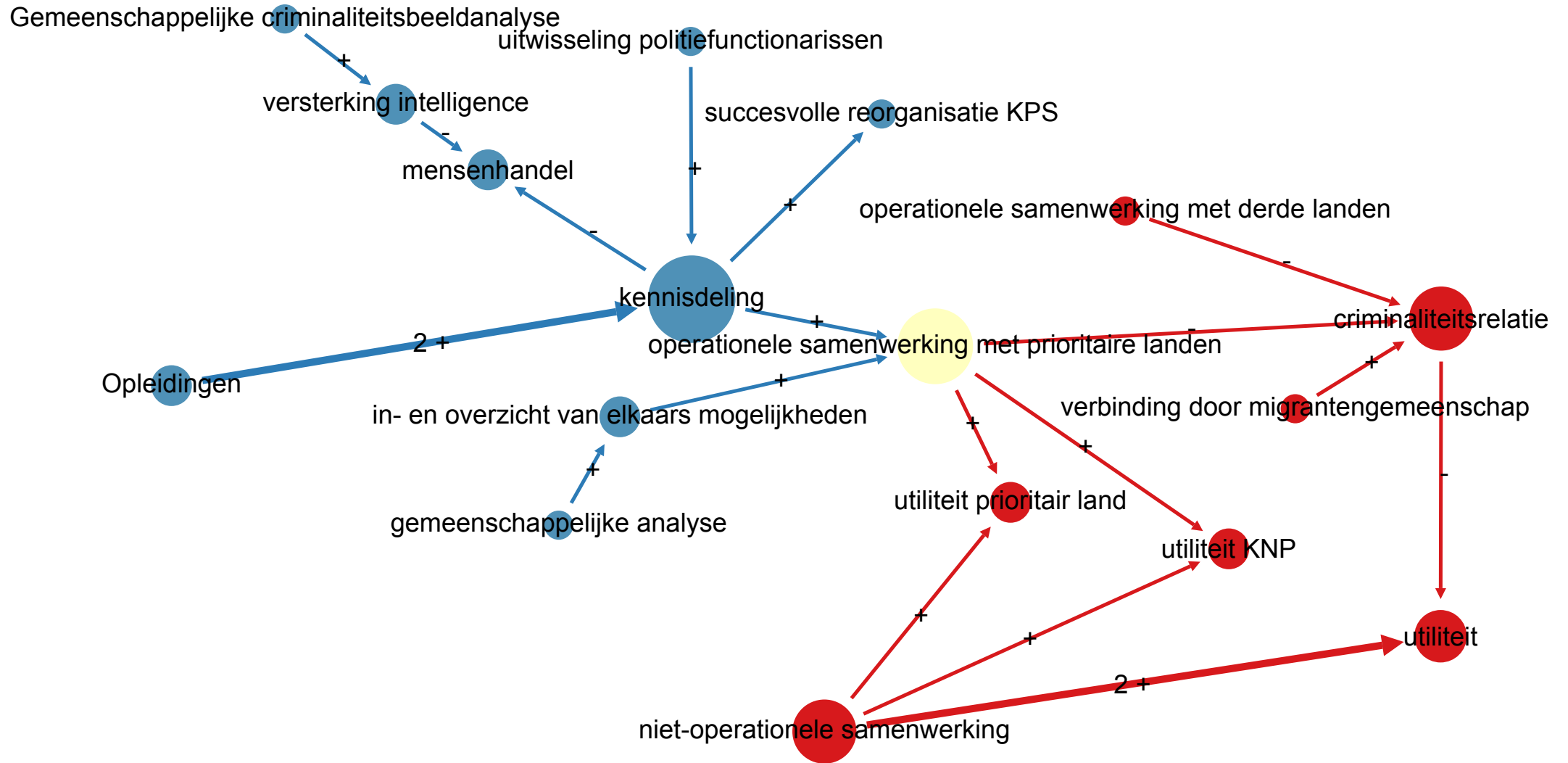
Jocelyn van Rijs, OM

René van Dijk, ministerie Veiligheid en Justitie

Bijlage 4 .Causal Map SLP's België Roemenië en Suriname



Bijlage 8 . Causal Map SLP en WP Suriname



Bijlage 9. Causal Map SLP Colombia

