

# **Leesvervangende samenvatting**

EINDRAPPORT

## **Tussentijdse evaluatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking**

IN OPDRACHT VAN HET WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEKS- EN DOCUMENTATIE CENTRUM VAN HET  
MINISTERIE VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE



USBO ADVIES

PROF. DR. SEBASTIAAN PRINCEN,  
DR. KARIN GEUIJEN,  
DR. MARIE-JEANNE SCHIFFELERS

DEPARTEMENT BESTUURS- EN ORGANISATIEWETENSCHAP (USBO)  
UNIVERSITEIT UTRECHT  
1 DECEMBER 2016

### *Aanleiding, doel- en vraagstelling*

In de afgelopen jaren is criminaliteit steeds minder nationaal gebonden gebleken. Daarom moet de bestrijding ervan internationaal gebeuren. Om dit te faciliteren heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie strategische landenprogramma's (SLP's) opgesteld ten behoeve van internationale politiesamenwerking.

De drie uitgangspunten daarbij 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 SLP's zijn gebaseerd op een selectie van zestien prioritaire landen waarmee Nederland een sterke criminaliteitsrelatie heeft, of die om andere redenen van groot belang zijn voor de veiligheid van Nederland. Met deze prioritaire landen is de politie een proactieve, samenhangende en resultaatgerichte samenwerking aangegaan met als aanvankelijk doel de niet-operationele samenwerking te verbeteren.

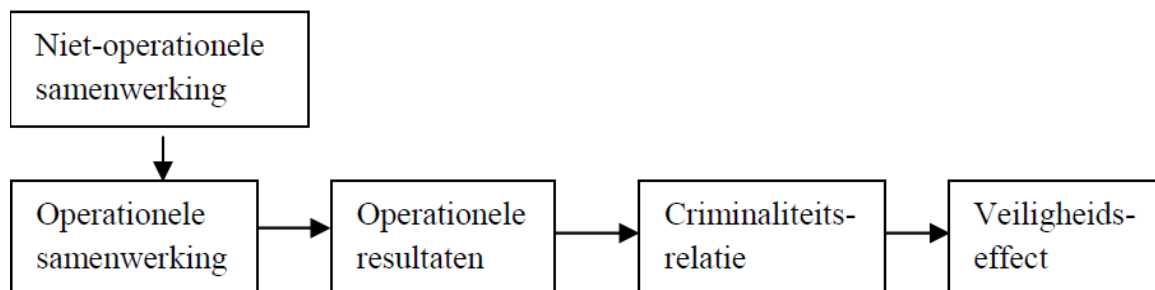
Op basis van de in 2012 opgestelde strategische landenlijst van het ministerie van V&J is voor elk van de zestien prioritaire landen een Strategisch Landenprogramma (SLP's) opgesteld. In 2013 zijn deze SLP's goedgekeurd door de minister van V&J. Op basis daarvan zijn Werkprogramma's (WP's) opgesteld in samenwerking met de autoriteiten in de partnerlanden.

In deze tussenevaluatie wordt nagegaan hoe de invoering van de SLP's en de daarop gebaseerde WP's is verlopen en welke opbrengsten van deze programma's in de praktijk zichtbaar zijn. De centrale vragen hierbij zijn:

- *In hoeverre zijn SLP's en WP's in de praktijk gebracht en waaruit blijkt dat?*
- *Welke opbrengsten van het landenbeleid zijn op dit moment zichtbaar?*
- *Op welke punten is de uitvoering van het landenbeleid geslaagd?*
- *Op welke punten is de uitvoering van het landenbeleid voor verbetering vatbaar?*

### *Evaluatiekader*

Ter voorbereiding op deze evaluatie is in 2014 door de Universiteit Utrecht een evaluatiekader opgesteld voor het bepalen van de doelrealisatie van het SLP-beleid. Hierin is eerst de centrale causale redenering achter dit beleid gereconstrueerd. Het bleek dat het uiteindelijke doel van de SLP's is om een veiligheidseffect te bewerkstelligen, met name in Nederland. Daartoe is het nodig om de criminaliteitsrelatie met landen te verminderen. Dat kan gedaan worden door betere operationele resultaten te leveren. Daarvoor is het nodig om de operationele samenwerking te verbeteren. En deze wordt onder meer verbeterd door de niet-operationele samenwerking te versterken. Deze redenering is samengevat in de onderstaande figuur.



Op basis van deze vijf categorieën in de centrale causale redenering zijn 20 indicatoren geformuleerd. Deze hebben als handvat gediend voor deze tussentijdse evaluatie.

### Methoden

Om de vragen in deze tussenevaluatie te kunnen beantwoorden, is gekozen voor een focus op acht (van de zestien) prioritaire landen. Daarnaast zijn drie niet-prioritaire landen geselecteerd als 'controlegroep'. Dit maakt het mogelijk na te gaan of veranderingen in relaties met prioritaire landen inderdaad het gevolg zijn van de SLP's of zich ook in de relaties met andere landen voordoen. Bovendien kan zicht worden verkregen op eventuele (ongewenste) neveneffecten in de relaties met niet-prioritaire landen.

Bij de keuze van controlelanden is uitgegaan van de vier typen landen waarvoor SLP's zijn opgesteld. Doel daarbij is niet om uitspraken te doen over individuele landen en SLP's, maar om een vergelijking te maken tussen de prioritaire landen als geheel en de controlegroep als geheel. Voor de categorie buurlanden kon geen controleland worden gevonden omdat alle buurlanden prioritair zijn.

Type land	Prioritair	Controlegroep
Buurland	Duitsland, VK	N.v.t.
Europees, niet-buurland	Italië	Servië
Niet-Europees, criminaliteitsrelatie	Marokko, Suriname, Turkije, VS	Brazilië
Niet-Europees, regiofunctie	Australië	Zuid-Afrika

Het onderzoeksteam heeft zowel kwantitatieve als kwalitatieve bronnen gebruikt om tot beantwoording van de vragen te komen. De kwantitatieve bronnen bestaan uit de begrotingen en resultaatrekeningen voor de SLP's, een overzicht van inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken zoals geregistreerd in LURIS, en de criminaliteitsrelaties zoals geregistreerd in de jaarlijkse politierapportages over deze rechtshulpverzoeken.

De kwalitatieve bronnen bestaan uit een reeks van 40 interviews met 44 personen afkomstig uit de politieorganisatie (te weten liaison officers van Nederland in de partnerlanden, liaison officers van de partnerlanden in Nederland, portefeuillehouders en/of hun ondersteuners binnen de Nationale Politie, ondersteuners van de afdeling AIS, en meer algemeen betrokkenen binnen de politie), het Ministerie van Veiligheid & Justitie (meerdere DG's), het OM, de KMar en Europol. De interviews zijn gehouden aan de hand

van een vragenlijst die is gebaseerd op de indicatoren die in het evaluatiekader uit 2014 zijn geformuleerd. Hierdoor is meer zicht verkregen op de feitelijke invoering van en praktijk rond de SLP's en de opbrengsten zoals die door betrokkenen worden gezien.

#### *De organisatie van de SLP's in Nederland*

De SLP's hebben de ambitie waargemaakt van eenduidigheid en consistentie via centrale aansturing in internationale politiesamenwerking. De interne organisatie is sterk gestructureerd en de versnippering in contacten met andere landen is teruggedrongen. Politiechefs hebben de verantwoordelijkheid voor alle contacten met prioritaire landen, voor zover die niet directe operationele zaken betreffen. In overleg met liaison officers en aangewezen medewerkers van AIS dragen zij de verantwoordelijkheid voor deze activiteiten. Ook de afstemming met het LIRC verloopt inmiddels goed. Dit heeft gezorgd voor stroomlijning en duidelijkheid in de interne politieorganisatie.

Wel zijn er een aantal aandachtspunten:

- Sommige respondenten menen dat er veel energie en tijd gaat zitten in de afstemming tussen bovengenoemde actoren en anderen binnen de politieorganisatie.
- De verdeling van de verantwoordelijkheden over de politiechefs wordt door diverse betrokkenen als kunstmatig ervaren. Door deze verdeling spelen regionale prioriteiten toch weer een rol in relaties met partnerlanden en is extra coördinatie nodig.
- Het SLP-kader biedt in de perceptie van betrokkenen te weinig flexibiliteit, zeker in de uitvoering. Hoewel het SLP-beleid in principe ook ruimte biedt voor activiteiten met niet-prioritaire landen, ligt de focus in de praktijk vrijwel exclusief op prioritaire landen. Hierdoor worden alleen contacten met prioritaire landen gefaciliteerd en niet met niet-prioritaire landen. Hoewel momenteel door sommigen al iets meer ruimte wordt ervaren, wordt de scheiding tussen prioritaire en niet-prioritaire landen in de praktijk over het algemeen strikt gehanteerd.
- De aansluiting van de SLP's bij de operationele organisaties komt nog niet goed van de grond. Dat geldt zowel binnen de politieorganisatie – met name met de Landelijke Recherche, waarvoor de SLP's slechts een geringe zichtbaarheid hebben – als buiten de politie – met het Openbaar Ministerie.

#### *De SLP's in de relaties met andere landen*

In de uitvoering van de SLP's valt op dat sprake is van een forse onderbesteding van de beschikbare middelen. In 2014 en 2015 is slechts 37,5% van het budget daadwerkelijk besteed: ca. 0,5 miljoen euro, waar ca. 1,3 miljoen begroot was. Tussen de landenprogramma's bestaan daarbij grote verschillen: in het SLP met het VK is 67% besteed, in het SLP met Duitsland 11%. Hiervoor worden drie redenen genoemd: het is administratief lastig om te boeken op de SLP's waardoor een deel van de kosten elders wordt geboekt, veel geplande activiteiten worden doorgeschoven naar een volgend jaar, en mogelijk is ook te ruim begroot omdat voorafgaand geen overzicht bestond over hoeveel geld er aan niet-operationele activiteiten werd besteed.

De activiteiten in de SLP's en WP's zijn gericht op het opbouwen van contacten en op kennisuitwisseling met of via partners. De opbrengsten hiervan in het proces zijn duidelijk: netwerkvorming is versterkt, contacten zijn veel meer gestructureerd (men kent de weg nu), en er is gebouwd aan vertrouwen.

Tegelijkertijd kan het effect van de SLP's op operationele resultaten met prioritaire landen niet worden aangetoond. Deels komt dat door klassieke evaluatieproblemen zoals het feit dat er tijdsverloop nodig is voordat een effect aangetoond kan worden. De respondenten van binnen de politie lijken ervan overtuigd dat een betere non-operationele samenwerking leidt tot betere operationele resultaten, maar meer dan anekdotische toelichting kon daarop niet gegeven worden. Er zijn geen heldere kwantitatieve gegevens beschikbaar over de resultaten van de SLP's met prioritaire landen. En daar waar concrete resultaten geboekt zijn, is de relatie met de SLP's (nog) niet vast te stellen.

Het benoemen tot prioritair land heeft een sterk symbolisch effect. Dit geldt niet alleen voor de prioritaire maar ook voor de niet-prioritaire landen. Deze laatste hebben soms het idee 'tweederangspartners' te zijn. Tegelijkertijd levert de prioritaire status voor prioritaire landen niet altijd op wat zij daarvan verwachten. Dit geldt met name voor de afhandeling van rechtshulpverzoeken, een punt dat door veel partners – prioritair en niet-prioritair – wordt genoemd.

Partnerlanden ervaren het Nederlandse systeem van afhandeling van rechtshulpverzoeken als ondoorzichtig en vinden de afhandeling vaak traag verlopen. Dit geldt zowel voor prioritaire als niet-prioritaire landen. Enkele partners suggereerden dat de relatie sterk verbeterd zou kunnen worden als de prioritaire status zou betekenen dat de meest urgente en belangrijke rechtshulpverzoeken ook prioriteit zouden krijgen in de afhandeling door Nederland. Daarbij zou het gaan om slechts drie of vier zaken per jaar. Dit zou mogelijk helpen om meer als betrouwbare partner gezien te worden.

### *Conclusies*

In deze tussenevaluatie komen twee belangrijke successen van de SLP's naar voren:

- De SLP's hebben geleid tot een stroomlijning en een eenduidigere aansturing van de internationale politiesamenwerking binnen de Nederlandse Politie.
- Op niet-operationeel vlak is voortgang geboekt in het opbouwen van netwerken in de prioritaire landen.

Daar staat tegenover dat betrokkenen bij de SLP's twee belangrijke beperkingen signaleren:

- De koppeling van de SLP's met de operationele praktijk is zwak: er is geen aantoonbaar effect van het SLP-beleid op operationele samenwerking en weinig aansluiting bij operationele organisaties (met name de Landelijke Recherche en het Openbaar Ministerie).
- Nederland wordt door buitenlandse partners niet altijd gezien als een 'betrouwbare partner'. Dit komt vooral voort uit de behandeling van rechtshulpverzoeken.

Daarnaast kunnen een aantal specifieke conclusies worden getrokken. Ten eerste bestaan bij betrokkenen verschillende visies op de relatie tussen de SLP's en operationele samenwerking. Enerzijds vinden sommige betrokkenen dat alle niet-operationele activiteiten direct en aantoonbaar moeten leiden tot operationele resultaten. Niet-operationele activiteiten moeten in hun ogen dan ook altijd organisatorisch gekoppeld zijn aan operationele activiteiten. Anderzijds zijn er betrokkenen die vinden dat niet-operationele samenwerking feitelijk betekent:

investeren in de relatie ten behoeve van betere operationele samenwerking. Zij vinden dat niet-operationele activiteiten niet altijd direct gekoppeld kunnen en moeten worden aan operationele activiteiten. Veel van de spin-off van niet-operationele activiteiten is in hun ogen minder tastbaar maar zeker niet minder belangrijk.

In de literatuur vinden we aanwijzingen voor de noodzaak om vertrouwen te bouwen in de samenwerking. Niet-operationele activiteiten dragen daaraan bij. Dit wil echter niet zeggen dat alle niet-operationele activiteiten per definitie zinvol zijn. Het moet (op termijn) duidelijk kunnen worden of zij inderdaad vertrouwen opleveren en betere gegevens- en kennisuitwisseling genereren, waardoor operationele samenwerking daadwerkelijk beter verloopt.

Ten tweede is de meerwaarde van het aanwijzen van (een beperkt aantal) prioritaire landen moeilijk aanwijsbaar. Het aanwijzen van een beperkt aantal landen heeft wel bijgedragen aan het stroomlijnen van de internationale politiesamenwerking binnen Nederland. In die zin heeft een belangrijke interne functie vervuld. Daar staat tegenover dat:

- De relatie tussen SLP's en verbeterde operationele samenwerking niet aantoonbaar is.
- Het aanwijzen van landen als prioritair voor die landen weliswaar een positieve symbolische waarde heeft, maar aan andere landen een negatief symbolisch signaal afgeeft.
- Het SLP-beleid deel uitmaakt van een breder palet aan instrumenten voor internationale politiesamenwerking, zoals de plaatsing van liaison officers. In de praktijk raken de SLP's daardoor slechts een deel van de politieke relaties met andere landen.
- Internationaal opererende criminele groepen vaak actief zijn in meerdere landen. Dit vereist samenwerking met autoriteiten in meerdere landen, ook als die landen niet allemaal prioritair zijn.

Ten derde laten de SLP's en de bilaterale relaties met landen in de praktijk grote verschillen zien:

- De *uitgangsposities* zijn verschillend. Er zijn prioritaire landen waarmee al intensief contact bestond voorafgaand aan de SLP's, bijvoorbeeld Duitsland en het VK. Er zijn ook partners waarbij juist een verbetering van de relatie nodig was, zoals Suriname en Turkije.
- De *doelen* waarvoor SLP's met partners in het leven zijn geroepen zijn verschillend. Zo zijn er partners waarmee een sterke criminaliteitsrelatie bestond die bestreden moest worden, maar ook partners die vanwege andere belangen zijn toegevoegd en partners die vooral toegang zouden moeten bieden tot een bepaalde regio (met name Australië).
- De *inzet* in de samenwerking is verschillend. Met partnerlanden waarmee een sterke criminaliteitsrelatie bestaat en een gunstige uitgangspositie, wordt vooral ingezet op wederzijds leren. Met partnerlanden waarmee een sterke criminaliteitsrelatie bestaat en een minder goede uitgangspositie wordt vooral ingezet op het opbouwen van netwerken en 'capacity building' en zijn non-operationele activiteiten deels ook bedoeld als 'wisselgeld' in de samenwerking. En met de partners die vooral een regio-functie hebben wordt ingezet op het opbouwen en onderhouden van netwerken.

- De potentiële *effecten* van SLP's verschillen tussen partnerlanden. De mogelijkheid om effectief aan relaties te werken is afhankelijk van factoren buiten het SLP om, die niet altijd op dezelfde wijze door het SLP beïnvloed kunnen worden. Zo bleken politieke zuiveringen binnen de politie in Turkije op korte termijn negatief voor de samenwerkingsrelatie, maar lukte het in Suriname wel om de relatie te verbeteren, ondanks de gespannen diplomatieke relaties met dat land.

Ten slotte laat de tussenevaluatie zien dat het SLP-beleid tot nog toe vooral vanuit Nederland is ingestoken. De inbreng van partnerlanden in de WP's, die geacht worden in wederzijds overleg tot stand te komen, is over het algemeen beperkt. Daar komt bij dat vertegenwoordigers van andere landen vaak kritisch zijn over de manier waarop de Nederlandse autoriteiten inkomende rechtshulpverzoeken afhandelen. Beide punten laten zien dat de internationale politiesamenwerking sterk vanuit Nederlands perspectief en een Nederlandse logica wordt vormgegeven. De effectiviteit van de samenwerking kan mogelijk worden vergroot door een actievere inbreng van partnerlanden en door meer oog te hebben voor hun wensen en belangen in de samenwerking met Nederland.

### *Aanbevelingen*

Wij komen op basis van bovenstaande bevindingen tot de volgende aanbevelingen om het SLP beleid te versterken:

- Niet-operationele samenwerking via de SLP's zou meer kunnen worden gezien als instrument naast andere instrumenten voor internationale politiesamenwerking, zoals het aanstellen van liaison officers, of het verbeteren van de uitwisseling van rechtshulpverzoeken. SLP's kunnen worden gezien als deel van een bredere 'gereedschapskist', waarin ook andere vormen van samenwerking vallen. Per land kan dan worden bekeken wat het beste 'pakket' aan samenwerkingsinstrumenten is.
- Voortbouwend op het vorige punt, zou niet langer gewerkt hoeven te worden met een strikte lijst van prioritaire landen. Zo'n lijst impliceert een uniformiteit van benadering die er (ook nu al in de praktijk) niet is, terwijl het de mogelijkheden beperkt voor landen die niet op de lijst staan.
- Een verdere integratie van operationele en niet-operationele samenwerking zou het SLP-beleid versterken. Onderdeel hiervan is het versterken van de samenwerking met de Landelijke Recherche en het OM. Hierbij blijven bestaande gezagsverhoudingen in takt: de SLP's kunnen niet de operationele praktijk aansturen, maar de operationele praktijk kan wel sterkere input leveren in het SLP-beleid.
- Het verdient aanbeveling partnerlanden meer te betrekken bij de SLP's. Een grotere inbreng van partnerlanden kan het commitment van die landen vergroten en daarmee bijdragen aan effectievere samenwerking. Specifiek kan winst worden behaald door bij de afhandeling van rechtshulpverzoeken te onderzoeken of het mogelijk is specifiek prioriteit te geven aan (enkele) rechtshulpverzoeken die in de ogen van de partner zeer hoog belang hebben en beter met buitenlandse partners te communiceren over de voortgang van de afhandeling van rechtshulpverzoeken binnen het Nederlandse systeem.
- Een betere registratie van internationale operationele activiteiten en hun resultaten zou helpen meer inzicht te krijgen in de opbrengsten van internationale politiesamenwerking en het beleid waar nodig bij sturen.