

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





## INHOUD

<b>Colofon</b>	<b>5</b>
<b>Dankwoord</b>	<b>6</b>
<b>Lijst met afkortingen</b>	<b>7</b>
<b>Leesvervangende samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding	15
1.2 Doel- en vraagstelling	16
<b>2. THEORETISCH KADER</b>	<b>19</b>
2.1 Evaluatiekader	19
2.2 Voorwaarden voor effectieve netwerksamenwerking	20
<b>3. ONDERZOEKSMETHODIEK</b>	<b>23</b>
3.1 Keuze landen	23
3.2 Kwantitatieve bronnen	24
3.3. Kwalitatieve bronnen: interviews en documentanalyse	25
<b>4. DE ORGANISATIE VAN DE SLP'S IN NEDERLAND</b>	<b>29</b>
4.1 De interne organisatie van de SLP's	29
4.2 Eén stuur in de praktijk	30
4.3 Toepassing van het SLP-kader	30
4.4 Afstemming en samenwerking rond de SLP's	31
<b>5. DE SLP'S IN DE RELATIES MET ANDERE LANDEN</b>	<b>33</b>
5.1 Realisatie begrotingen en activiteiten	33
5.2 Ontwikkelingen in niet-operationele samenwerking	35
5.3 Ontwikkelingen in operationele samenwerking	36
5.4 Inzoomen op rechtshulpverzoeken	37
<b>6. CONCLUSIES</b>	<b>39</b>
6.1 Succes en beperkingen	39
6.2 SLP's tussen niet-operationele en operationele samenwerking	39
6.3 Landenfocust	41
6.4 Verschillen tussen SLP's (en bilaterale relaties)	42
6.5 Betrouwbare partner: boter bij de vis	43
<b>7. AANBEVELINGEN</b>	<b>45</b>
7.1 Niet-operationele samenwerking zien als instrument naast andere instrumenten.	45
7.2 Niet langer werken met strikte lijst prioritaire landen	46
7.3 Verdere integratie niet-operationele en operationele Samenwerking	46
7.4 Relaties met partnerlanden	47
7.5 Operationele resultaten zichtbaar maken	47



<b>Literatuurlijst</b>		<b>49</b>
<b>Bijlagen</b>		<b>51</b>
Bijlage 1	Evaluatiekader SLP's	51
Bijlage 2	Overzicht van afgenomen interviews	53
Bijlage 3	Vragenlijsten interviews SLP's 2016	55
Bijlage 4	Overzicht van expert meetings	59
Bijlage 5	Overzicht beschikbare en gebruikte documenten	60
Bijlage 6	Begrotingen en realisaties voor de acht onderzochte SLP's	61
Bijlage 7	Kwantitatieve gegevens rechtshulpverzoeken	62



## 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 onderzoeker: dr. M.J.W.A. (Marie-Jeanne) Schiffelers

Onderzoeksassistent: E.-J. (Erik-Jan) van Dorp MSc.

Begeleidingscommissie:

Prof. Dr. J.I.M. Halman (voorzitter), Universiteit Twente, faculteit Engineering Technology

Dr. J. Schalk, Universiteit Leiden, faculteit Governance and Global affairs, Bestuurskunde

Mr. V.H. Vleesenbeek, Nationale Politie, AIS

Mr. M.L.J. Geilenkirchen, ministerie van Veiligheid en Justitie, DG POL - ICA

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

© WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verdeelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.



## **Dankwoord**

De onderzoekers spreken hun dank uit aan Camiel van Houdt, masterstudent aan de Universiteit Utrecht, voor zijn hulp bij het plannen en uitwerken van de interviews voor dit onderzoek.

Wij willen ook Jos Meloen van harte danken voor de tijd die hij heeft genomen om toelichting te geven op de mogelijkheden en beperkingen in het gebruiken van zijn periodieke criminaliteitsstudies in dit onderzoek.

Wij zijn veel dank verschuldigd aan al degenen die tijd hebben vrijgemaakt om een gesprek met ons te hebben over hun ervaringen met en visie op internationale politiesamenwerking.

Ten slotte willen we de leden van de begeleidingscommissie van harte danken voor het delen van hun observaties en commentaren, en voor de interessante discussie tijdens onze bijeenkomsten.



## Lijst met afkortingen

AIS	Afdeling Internationale Samenwerking (Nationale Politie)
AIRS	Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken (ministerie van V&J)
BKA	Bundeskriminalamt
DG POL	Directoraat Generaal Politie (ministerie van V&J)
DRC	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (ministerie van V&J)
ICA	Internationale en Caribische Aangelegenheden (DG POL, ministerie van V&J)
FILO	Flexibel Inzetbare Liaison Officer
FLO	Foreign Liaison Officer
KMar	Koninklijke Marechaussee
LIRC	Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum
LKA	Landeskriminalamt
LO	Liaison Officer
OM	Openbaar Ministerie
RHV	Rechtshulpverzoek
SLP	Strategisch Landenprogramma
V&J	Veiligheid en Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
WP	Werkprogramma







## Leesvervangende samenvatting

### *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.

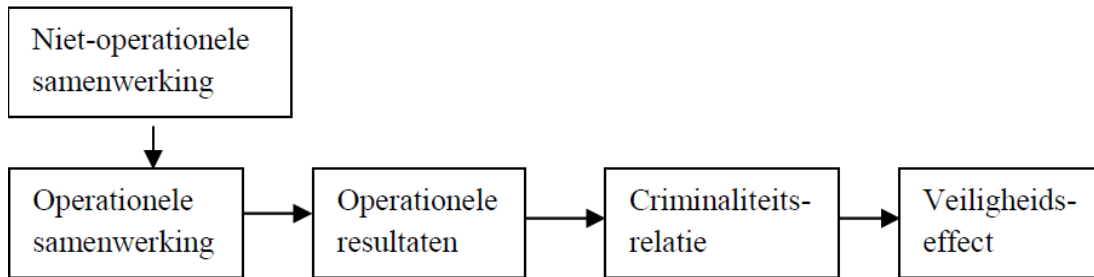
Op basis van de in 2012 opgestelde strategische landenlijst van het ministerie van V&J is voor elk van de zestien prioritaire landen een Strategisch Landenprogramma (SLP's) opgesteld. In 2013 zijn deze SLP's goedgekeurd door de minister van V&J. Op basis daarvan zijn Werkprogramma's (WP's) opgesteld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



## 1. INLEIDING

### 1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren is criminaliteit steeds minder nationaal gebonden gebleken. Van de circa 180 onderzoeken naar zware criminaliteit is geen enkel meer alleen nationaal. Daarom moet de bestrijding ervan internationaal gebeuren. Om dit te faciliteren heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) 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).

Op basis van de in 2012 opgestelde strategische landenlijst van het ministerie van V&J zijn de strategische landenprogramma's (SLP's) opgesteld voor internationale politiesamenwerking. In juli 2013 zijn deze SLP's goedgekeurd door de minister van V&J.

De SLP's zijn gebaseerd op de selectie van een aantal prioritaire landen waarmee Nederland een criminaliteitsrelatie heeft. Met deze prioritaire landen is de politie een proactieve, samenhangende en resultaatgerichte samenwerking aangegaan met als aanvankelijke doel de niet-operationele samenwerking te verbeteren. Per prioritair land zijn in de SLP's de te behalen doelen voor de nationale politie benoemd. Een SLP geeft verder van het prioritaire land een omschrijving welke vormen van criminaliteit prioriteit hebben en hoe de samenwerking rond de bestrijding van die criminaliteit kan worden verbeterd. Elk SLP wordt uitgewerkt in een werkprogramma (WP), dat in overleg met de autoriteiten van het prioritaire land wordt opgesteld en periodiek bijgesteld.

Aanvankelijk zijn SLP's opgesteld voor 16 prioritaire landen. Daarnaast zijn 16 subprioritaire landen aangewezen, waarvoor geen SLP's zijn opgesteld maar die ook een relatief sterke criminaliteitsrelatie met Nederland hebben. Dit landenbeleid is sinds de tweede helft van 2013 van kracht. Destijds is aangegeven dat het belangrijk is om te evalueren of deze programma's het beoogde effect bereiken. Er was voorzien in een evaluatie om de doelrealisatie van de SLP's voor de internationale politiesamenwerking te beoordelen en uitspraken te kunnen doen over welke interventies op het terrein van de politiesamenwerking succesvol dan wel voor verbetering vatbaar zijn en waarom dit zo is.

Ter voorbereiding op deze evaluatie is in 2014 het Evaluatiekader doelrealisatie strategische landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking door de Universiteit Utrecht opgesteld. Destijds is ook aangegeven dat, om vast te kunnen stellen of de SLP's en WP's tot verbetering van het proces en de resultaten van internationale politiesamenwerking leiden, het noodzakelijk is om op korte termijn een nulmeting uit te voeren om in de toekomst uitspraken te kunnen doen over de effecten van de SLP's en de WP's. De opzet van de onderhavige evaluatie was in eerste instantie dan ook vormgegeven als nulmeting.

Uit oriënterende gesprekken van de onderzoekers met de betrokkenen binnen de Nationale Politie en het ministerie bleek echter dat er verschillen van mening bestaan



over de stand van zaken en de gewenste richting van het SLP-beleid. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- In hoeverre de verschuiving naar een thematische aanpak wenselijk is en in hoeverre zij feitelijk al heeft plaatsgevonden.
- Het relatieve belang van niet-operationele, meer strategische investeringen bij partnerlanden ten opzichte van investeringen in operationele activiteiten.
- De status van de prioritaire landen ten opzichte van de subprioritaire landen: wordt er in de subprioritaire landen in principe niet geïnvesteerd of ook, maar in beperktere mate dan in de prioritaire landen?

Al met al bleek het landenbeleid sterk in beweging. Als gevolg van de verschuivende panelen werd de uitvoering van een nulmeting in dit beleidsterrein uitermate lastig en van weinig toegevoegde waarde.

Er bestaan zoals gezegd vooralsnog duidelijke verschillen van inzicht tussen de Nationale Politie en het ministerie van V&J over de invulling van het landenbeleid. AIS, LIRC, OM en DG POL/ICA zijn voornemens de ambtelijke beelden te delen en gezamenlijkheid te zoeken. Stip aan de horizon daarbij is een nieuw te ontwikkelen beleidskader Internationale politiesamenwerking (waaronder landenbeleid) van de hand van DG POL, waarbij beleidswijzigingen in gang gezet kunnen worden maar waarbij tevens oog zal zijn voor het behouden en voortzetten van die aspecten in het landenbeleid die positief gewaardeerd worden.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Om input te geven aan dit nieuwe beleidskader is de oorspronkelijk beoogde nul evaluatie in nauw overleg met de begeleidingscommissie omgevormd naar tussenevaluatie die zicht biedt op de stand van zaken na de eerste jaren van het SLP-beleid. Deze tussenevaluatie heeft tot doel een beeld te schetsen van de feitelijke implementatie, de eerste resultaten (voor zover op deze termijn zichtbaar) en de visies van de betrokkenen daarop. Dit rapport beschrijft de bevindingen gevonden in het kader van de tussentijdse evaluatie zoals uitgevoerd tussen maart en augustus 2016 door de advies afdeling van het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Deze tussenevaluatie geeft inzicht in de stand van zaken rond de SLP's en biedt handvatten voor het nieuw vast te stellen beleidskader en de keuzes die daartoe moeten worden gemaakt.

Zij is gebaseerd op een in 2014 opgesteld evaluatiekader met een twintigtal indicatoren die zijn geoperationaliseerd tot heldere vragen. Daarbij is aangegeven welke typen informatie nodig zouden zijn om deze vragen te beantwoorden. Het evaluatiekader is gebaseerd op de beleidslogica die de onderzoekers gedetecteerd hadden uit documenten en interviews met betrokkenen bij de SLP's. Het bleek dat de beleidslogica uiteindelijk gericht was op het verminderen van de criminaliteitsrelatie en het bevorderen van veiligheid in Nederland. Internationale politiesamenwerking zou hieraan bijdragen bij via het bereiken van operationele resultaten. Een belangrijk aspect daarbij is de operationele relatie, die op haar beurt weer bevorderd wordt door niet-operationele relaties. Daarbij is het belangrijk dat er voldoende draagvlak en legitimiteit is voor de SLP's, zowel intern bij de politie, als bij partners en bij stakeholders. En die hangt zelf niet alleen af van het gepercipieerde succes, maar ook van de verhouding tussen de resultaten en de daartoe geleverde input aan menskracht, financiën en hoeveelheid benodigde coördinatie.





Op basis hiervan willen we in deze tussenevaluatie de volgende centrale vragen beantwoorden:

- *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?*

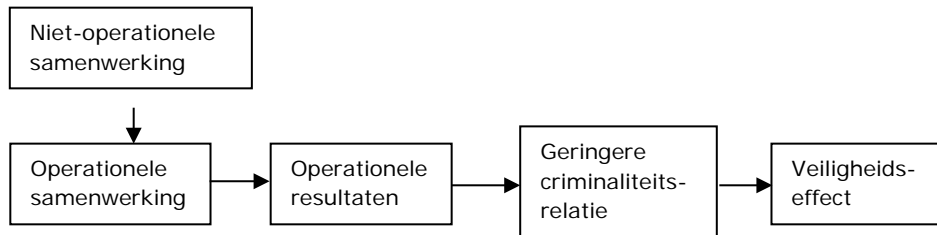




## 2. THEORETISCH KADER

### 2.1 Evaluatiekader

In het rapport 'Evaluatiekader Doelrealisatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking' is de centrale causale redenering achter de SLP's als volgt weergegeven:



Figuur 1. Centrale causale redenering achter de SLP's (Universiteit Utrecht 2014: 25)

Door in te zetten op verbeterde operationele en (als ondersteuning daarvan) niet-operationele samenwerking met andere landen, wordt getracht de operationele resultaten te verbeteren. Dit moet leiden tot een verminderde criminaliteitsrelatie met het betreffende land en, uiteindelijk, een veiligheidseffect in Nederland.

Voor het evaluatiekader zijn voor elk van de stappen in deze redenering indicatoren geformuleerd waarmee de mate van doelrealisatie kan worden vastgesteld. Daarbij is, voor elke stap, een nader onderscheid gemaakt tussen de organisationele capaciteit, de legitimiteit en de publieke waarden die in het geding zijn. Het daaruit volgende kader is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

Voor deze tussenevaluatie zijn vooral de eerste stappen uit de redenering van belang:

- De ondernomen activiteiten rond niet-operationele samenwerking.
- De ondernomen activiteiten rond operationele samenwerking.
- De daaruit voortvloeiende operationele resultaten.

Hoewel het beleid uiteindelijk tot doel heeft criminaliteitsrelaties te verminderen en de veiligheid in Nederland te vergroten, is het niet mogelijk deze effecten in dit onderzoek op een zinvolle manier vast te stellen. Om te beginnen zijn deze effecten afhankelijk van een groot aantal factoren, waarvan het SLP-beleid er slechts één is. Bovendien is de looptijd van de SLP's te kort om op dit moment al (zichtbare) effecten op criminaliteitsrelaties en de veiligheid in Nederland te kunnen verwachten. Een cruciaal punt is dat niet geregistreerd is of, hoeveel en welk type operationele onderzoeken er in de periode voorafgaand aan de invoering van de SLP's met prioritaire landen gedaan zijn en wat die opgeleverd hebben. Ook nu is er nog geen overzicht van onderzoeken en de resultaten daarvan. We richten ons daarom op de ondernomen activiteiten en op bereikte resultaten in het proces van de niet-operationele en operationele samenwerking.



Daarbij proberen we te achterhalen:

- Welke organisatorische veranderingen zich rond het SLP-beleid hebben voorgedaan binnen Nederland (de organisatorische inbedding van het beleid).
- Welke activiteiten met andere landen hebben plaatsgevonden onder de SLP's.
- Welke operationele resultaten dat heeft opgeleverd.
- Welke andere effecten (en mogelijk: neveneffecten) dit heeft gehad in de relaties met andere landen.

De eerste twee punten gaan over de implementatie van het beleid: in hoeverre is daadwerkelijk gedaan wat was voorgenomen. De laatste twee punten gaan over de effecten van het beleid: wat dit heeft opgeleverd in termen van operationele resultaten in en andere aspecten van de relaties met andere landen.

## 2.2 Voorwaarden voor effectieve netwerksamenwerking

De SLP's hebben als uitgangspunt dat samenwerking cruciaal is: verbeterde samenwerkingsrelaties dienen te leiden tot betere operationele resultaten. In de SLP's is sprake van met name bilaterale relaties, maar deze worden gevormd door meerdere actoren, waaronder in ieder geval politiekorpsen, openbaar ministeries en soms ook de KMar. In die zin kunnen we deze samenwerking typeren als een netwerksamenwerking. Daarmee is netwerksamenwerking een belangrijk uitgangspunt van de SLP's. Uit de literatuur is een aantal voorwaarden af te leiden die van doorslaggevend belang zijn voor een succesvolle samenwerking in netwerken (zie onder andere Ansell & Gash 2007, Provan & Milward 2001, Turrini et al. 2010). Wij zullen de ontwikkelingen rond de SLP's aan de hand hiervan proberen te duiden.

In de literatuur worden zeven belangrijke voorwaarden voor effectieve netwerksamenwerking genoemd:

- Op de eerste plaats is het belangrijk dat de verschillende partners zich bewust zijn van hun interdependentie in behoeften, waarden, ambities en prikkels. In de SLP's is dit terug te vinden in de vorm van de relatie die verondersteld wordt tussen het behalen van de operationele resultaten en de operationele samenwerking met partners die daarvoor noodzakelijk is. Zonder goede samenwerking zal het operationele resultaat minder zijn. Informatie delen is daarvoor een voorwaarde.
- Op de tweede plaats blijkt uit de literatuur dat een groot commitment aan het proces belangrijk is, gericht op het bouwen van vertrouwen en het rekening houden met elkaars mogelijkheden en beperkingen. In de SLP's bestaat hier veel aandacht voor.
- Een derde kernpunt is het hebben of ontwikkelen van een gedeeld doel. Dat is in het licht van veel SLP's te interpreteren als het verminderen van de criminaliteitsrelatie en het bevorderen van de veiligheid, of in andere SLP's een onderdeel van het versterken van banden.
- Een vierde voorwaarde is het hebben van regelmatig face to face contact, naast meer formeel contact via e-mail e.d. Een deel van de activiteiten in de SLP's betreft specifiek dit aspect dat gaat over het opbouwen van netwerken.
- Een vijfde voorwaarde is het behalen van 'quick wins' die de partners motiveren om door te gaan.
- Een zesde voorwaarde is een goed procesmanagement en facilitering van de samenwerking.
- Een zevende voorwaarde is dat de onderlinge verschillen van de partners niet leiden tot een ongelijkwaardige startpositie in de samenwerking, zonder dat die gecompenseerd wordt. In de SLP's zien we dit terug in de vorm van de



verschillende typen landen en relaties met landen waarvan sommige meer gekenmerkt worden door een voornamelijk eenzijdige relatie van deskundigheidsbevordering, en andere meer een gelijkwaardige uitwisseling betreffen.

Bij de analyse van de documenten en de oriënterende interviews bleek dat de SLP's voldeden aan een groot aantal van deze voorwaarden (Universiteit Utrecht 2014). Aandachtspunten bleken te liggen in het daadwerkelijk door de partners delen van einddoelen, in het voorkomen van breuken in het vertrouwen, en in een eenduidige en faciliterende organisatie. In deze tussenevaluatie bezien we of, en zo ja op welke wijze en in hoeverre, deze positieve en negatieve aspecten zich daadwerkelijk voordoen.





### 3. ONDERZOEKSMETHODIEK

Om de implementatie en opbrengsten van de SLP's tot nu toe in kaart te brengen, zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden gebruikt. In verband met de omvang van het onderzoek, is ervoor gekozen de aandacht te richten op acht van de zestien prioritaire landen en daarnaast ter vergelijking drie niet-prioritaire landen te bestuderen. Hieronder gaan we eerst in op de logica achter en keuze voor landen in het onderzoek. Daarna zetten we uiteen welke methoden en bronnen zijn gebruikt om de stand van zaken rond die landen te bestuderen.

#### 3.1 Keuze landen

In verband met de beschikbare tijd en middelen voor het uitvoeren van het onderzoek, is gekozen voor een focus op acht (van de zestien) prioritaire landen. Het gaat om Australië, Duitsland, Italië, Marokko, Suriname, Turkije, het VK en de VS. De keuze voor deze landen is gemaakt door de Nationale Politie en DG POL en was daardoor een gegeven voor dit onderzoek.

Daarnaast zijn, in navolging van het eerder opgestelde evaluatiekader en de offerte voor dit onderzoek, drie niet-prioritaire landen geselecteerd als 'controlegroep'. De reden daarvoor is dat de effecten van de SLP's op de relaties met prioritaire landen pas op waarde kunnen worden geschat bij vergelijking met landen waarvoor geen SLP van kracht is. Dit biedt de mogelijkheid om twee potentiële effecten te achterhalen:

- Als de SLP's inderdaad tot een verbetering van de relaties met prioritaire landen hebben geleid, zou een verschil zichtbaar moeten zijn met de niet-prioritaire landen.
- Een mogelijk (ongewenst) neveneffect van de SLP's is dat de relatie met niet-prioritaire landen verslechtert of problemen zich verplaatsen van prioritaire naar niet-prioritaire landen (een 'waterbedeffect'). Ook deze mogelijkheid kan worden verkend door een aantal niet-prioritaire landen nader te bekijken.

De keuze voor de landen in de controlegroep is gemaakt in overleg met de Begeleidingscommissie. Daarbij zijn de volgende twee criteria gehanteerd. Ten eerste moet sprake zijn van een significante criminaliteitsrelatie tussen Nederland en de landen in de controlegroep. De landen die in het Beleidskader Landenbeleid Internationale Politie Samenwerking 2013-2015 (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013a) zijn aangemerkt als subprioritair, liggen dan het meest voor de hand. Dit zijn landen die volgens het Beleidskader bijzondere aandacht verdienen, maar die niet onder het SLP-beleid vallen. Daarnaast kunnen ook landen uit de C-categorie in aanmerking komen als sprake is van een voldoende (of stijgende) criminaliteitsrelatie.

Ten tweede moet het type landen in de controlegroep vergelijkbaar zijn met het type landen dat als prioritair is aangemerkt. In het Evaluatiekader Doelrealisatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politie Samenwerking zijn vier typen prioritaire landen onderscheiden (Universiteit Utrecht 2014: 13). Deze komen alle vier terug bij de acht prioritaire landen in dit onderzoek:

- Buurlanden. Aangezien alle buurlanden (België en Duitsland en in een ruimere interpretatie ook Frankrijk en het VK) prioritair zijn, kan in deze categorie geen vergelijkbaar niet-prioritair land worden aangewezen.



- Europese landen die geen buurland zijn. Van de acht prioritaire landen valt Italië onder deze categorie. In deze categorie is Servië als niet-prioritair land in de controlegroep opgenomen.
- Landen buiten Europa waarmee Nederland een sterke criminaliteitsrelatie onderhoudt. In de huidige selectie gaat het om Marokko, Suriname, Turkije en de VS.<sup>1</sup> In deze categorie is Brazilië als land in de controlegroep opgenomen.
- Landen buiten Europa met een regiofunctie. Deze landen zijn niet primair gekozen vanwege hun criminaliteitsrelatie met Nederland, maar omdat zij toegang bieden tot een grotere regio. Onder de prioritaire landen in het onderzoek valt Australië in deze categorie. Hier is Zuid-Afrika als niet-prioritair land in het onderzoek opgenomen.

Deze selectie is samengevat in Tabel 1 hieronder.

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

Tabel 1. Keuze landen in controlegroep

Het is belangrijk hierbij aan te tekenen dat het er niet om gaat per type land een vergelijking te maken tussen de prioritaire landen en het controleland van dat type. Aangezien zich in elke bilaterale relatie specifieke ontwikkelingen en gebeurtenissen voordoen, zal zo'n vergelijking nooit zuiver zijn. De vergelijking zal uiteindelijk moeten plaatsvinden tussen de prioritaire landen samen en de controlegroep als geheel. De verdeling over type landen dient slechts om de samenstelling van de controlegroep zo vergelijkbaar mogelijk te maken met de landen die wel onder het SLP-beleid vallen, zodat beter zicht wordt verkregen op bredere trends.

### 3.2 Kwantitatieve bronnen

In dit onderzoek zijn diverse cijfermatige gegevensbronnen gebruikt. Deze bronnen geven inzicht in twee belangrijke aspecten van de implementatie van SLP's tot nog toe:

- De feitelijke voortgang van de implementatie van de SLP's. Hiervoor zijn begrotingen en resultaatrekeningen voor de SLP's gebruikt.
- De output en opbrengsten van het beleid. Hierbij is een aantal bronnen van belang:
  - Gegevens over inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken uit het geautomatiseerde LURIS-systeem.
  - Gegevens over criminaliteitsrelaties uit de jaarlijkse rapportages van Jos Meloen (zie Meloen 2015).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> De VS past in geen van deze categorieën goed. De keuze voor de VS als prioritair land heeft ook te maken met het politieke belang van de relatie met het land. Voor de keuze van landen in de controlegroep heeft dit geen gevolgen.

<sup>2</sup> Naast deze bronnen zijn ook andere kwantitatieve bronnen onderzocht, die in de interviews voor het Evaluatiekader (Universiteit Utrecht 2014) waren genoemd. In nadere gesprekken met betrokkenen en een eerste analyse van deze bronnen is verkend in hoeverre zij licht konden werpen op de implementatie





### 3.3 Kwalitatieve bronnen: interviews, documentanalyse en expert meetings

De kwalitatieve methoden interviews en documentanalyse zijn ingezet om het implementatieproces en de ervaringen daarmee in kaart te brengen. Gezien de aard van dit onderzoek als tussentijdse evaluatie en de relatief beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens, zijn de interviews de hoofdbron voor dit onderzoek.

Interviews zijn gehouden met verschillende typen betrokkenen bij de SLP's:

- Nederlandse liaison officers en embedded medewerkers in de landen die in dit onderzoek zijn betrokken.
- Buitenlandse liaison officers in Nederland van de landen die in dit onderzoek zijn betrokken.
- Portefeuillehouders (de verantwoordelijke eenheidschefs) en/of hun ondersteuners van de betrokken SLP's.
- Stakeholders bij de Nationale Politie, het OM, de KMar, Europol, en het ministerie van V&J die niet bij een specifieke bilaterale relatie betrokken zijn.

Op deze manier wordt een breed inzicht verkregen in zowel de ervaringen in bilaterale relaties als de wijze waarop de SLP's worden gezien door stakeholders die niet betrokken zijn bij bilaterale relaties.

In totaal zijn 40 interviews afgenomen, met 44 personen. Het bleek niet mogelijk een interview te houden met iemand die direct betrokken was bij de bilaterale relatie met Brazilië. Voor dat land zijn daarom alleen (beperkte) kwantitatieve gegevens beschikbaar. Bijlage 2 geeft een overzicht van de gehouden interviews. Tabel 2 hieronder geeft een overzicht van de verdeling over de verschillende categorieën.

Type respondent	Aantal interviews
Nederlandse liaison officers of embedded medewerkers in het betreffende land	10
Liaison officers van het betreffende land in NL	6
Portefeuillehouders en/of ondersteuners SLP's	8
Ondersteuners binnen AIS	4
Algemene interviews	12
Totaal	40

Tabel 2. Aantallen interviews naar type respondent

Voorafgaand aan de interviews zijn vragenlijsten opgesteld voor de verschillende categorieën geïnterviewden. De vragenlijsten zijn als bijlage 3 bij dit rapport opgenomen. De vragenlijsten sluiten aan bij de indicatoren die zijn opgenomen in het Evaluatiekader Strategische Landenprogramma's (Universiteit Utrecht 2014: 36; opgenomen in bijlage 1 van dit rapport) en de elementen daaruit die in dit onderzoek zijn meegenomen (zie paragraaf 2.1 hierboven). Ze bevatten de volgende blokken van vragen, met variaties naar gelang het type geïnterviewde:

- Vragen over de ondernomen activiteiten in het kader van de SLP's: in hoeverre zijn de voorgenomen activiteiten daadwerkelijk ondernomen?

---

en resultaten van de SLP's. Daarbij bleek een aantal bronnen die in eerste instantie relevant leken, niet de gegevens te bevatten die voor dit onderzoek nodig waren, of (nog) niet beschikbaar te zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om overzichten van doorlooptijd, besluit en afhandeling van inkomende rechtshulpverzoeken, om periodieke rapportages die niet voor alle SLP's/WP's beschikbaar bleken, en om SUMM-IT waaruit geen SLP resultaten gehaald konden worden,



- Vragen over de interne organisatie van de SLP's: in hoeverre heeft het SLP-beleid geleid tot interne veranderingen in aansturing en prioriteit binnen de Nederlandse Politie?
- Vragen over de relaties met andere landen. Daarbij is apart gevraagd naar de indicatoren die in het Evaluatiekader Strategische Landenprogramma's zijn onderscheiden: informatiedeling, vertrouwen tussen de partners, gezamenlijke onderzoeken, rechtshulpverzoeken, de criminaliteitsrelatie,<sup>3</sup> en toegang tot buurlanden.<sup>4</sup>
- Een vraag naar niet-voorzien effecten in de relaties met andere landen.

Tot slot is elke geïnterviewde gevraagd of hij/zij het SLP-beleid als succes beschouwt en welke elementen behouden moeten blijven dan wel veranderd zouden moeten worden.

Na afloop van de interviews zijn verslagen gemaakt waarbij de antwoorden zijn geordend op basis van de onderwerpen in de vragenlijsten. Indien de geïnterviewde daar toestemming voor gaf, zijn de interviews opgenomen ter ondersteuning bij het maken van de interviewverslagen.

Op basis van de interviews en de verslagen daarvan is vervolgens voor elk van de centrale vragen in dit onderzoek (zie paragraaf 1.2) een inventarisatie gemaakt van de gezichtspunten van de geïnterviewden en de mate waarin deze overeenkomen. Daartoe hebben de onderzoekers op meerdere momenten gedurende het proces hun bevindingen vergeleken en besproken, om tot een overkoepelend inzicht in de werking van de SLP's te komen en, waar nodig, elkaars verslagen gelezen. Daarbij werd gezocht naar:

1. Terugkerende antwoorden van geïnterviewden op de vragen die in de interviews werden gesteld.
2. Variaties op en afwijkingen van de dominante antwoorden op de vragen en (eventueel) de koppeling van die variaties en afwijkingen aan het type respondent of de bilaterale relatie waarop de antwoorden betrekking hebben.

Op deze manier kon een gefundeerd beeld worden ontwikkeld van de manier waarop de SLP's in de praktijk werken en de visies van (verschillende typen) betrokkenen daarop.

In aanvulling op de interviews is waar mogelijk gebruik gemaakt van documenten die zicht geven op de voortgang van het implementatieproces en recente ontwikkelingen ten aanzien van de SLP's op beleids- en uitvoerend niveau. Hierbij gaat het om:

- De SLP's en WP's voor de betrokken landen zelf.
- Interne evaluaties van de WP's over 2014.
- Waar beschikbaar specifieke documenten, zoals interne verslagen en reisverslagen.

Een overzicht van gebruikte documenten is als bijlage 4 bij dit rapport opgenomen.

Om onze interpretaties van de interviews, documenten en kwantitatieve data te checken is twee keer een presentatie gegeven van de voorlopige resultaten van het onderzoek. De eerste presentatie was op 24 september tijdens een bijeenkomst van de internationale staf van de Nationale Politie. De tweede presentatie was op 25 oktober tijdens een door het LIRC georganiseerde bijeenkomst van de liaison officers van politie

<sup>3</sup> Effecten op de criminaliteitsrelatie staan in dit onderzoek niet centraal (zie ook paragraaf 2.1). In de interviews is hier alleen naar gevraagd om ondersteunende informatie te vinden en alleen voor zover geïnterviewden hier zicht op hadden.

<sup>4</sup> De toegang tot buurlanden is met name relevant voor landen die prioritair zijn geworden vanwege hun (potentiële) positie als toegangspoort tot een bredere regio (met name: Australië en Colombia). Bij andere landen kan dit ook spelen, maar meer als neveneffect dan als doel op zich.



en marechaussee. Op beide bijeenkomsten bleek dat de participanten onze presentatie van de voorlopige resultaten herkenbaar vonden. Het bleek daarom niet nodig om grote veranderingen in het rapport aan te brengen. De discussies en vragen die tijdens deze bijeenkomsten werden gesteld hebben wel geleid tot een nog beter begrip van de ontwikkelingen binnen internationale politiesamenwerking en op die manier tot verdere aanscherping van het rapport.





## 4. DE ORGANISATIE VAN DE SLP'S IN NEDERLAND

### 4.1 De interne organisatie van de SLP's

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het SLP-beleid en de inzet van de Nederlandse politie in het buitenland ligt bij de minister van Veiligheid & Justitie. Binnen het Ministerie is het Directoraat-Generaal Politie (DG POL) het eerste aanspreekpunt voor politiegerelateerde kwesties, inclusief de SLP's. Andere onderdelen van het Ministerie, zoals de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC), de Afdeling Internationale Betrekkingen en Projecten en de Afdeling Internationale Rechtshulp bij Strafzaken (AIRS) hebben input geleverd in het opstellen van de SLP's, maar zijn niet betrokken bij de uitvoering van de programma's.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de zestien SLP's is door de korpschef van de Nationale Politie gedelegeerd aan de elf eenheidschefs. Elke eenheidschef is portefeuillehouder voor één of twee SLP's. Soms is deze taak door de eenheidschef gemandateerd aan een andere leidinggevende bij de eenheid. De portefeuillehouder wordt bijgestaan door een ondersteuner uit de eigen eenheid, die veel van het dagelijkse werk rond de SLP's voor zijn/haar rekening neemt.

De uitwerking van de SLP's wordt ondersteund vanuit de Afdeling Internationale Samenwerking (AIS) van de Nationale Politie. Binnen AIS is er een coördinator SLP-beleid en wordt elk SLP ondersteund door één strategisch adviseur. Daarnaast houdt AIS zicht op het algehele beleid en de budgettaire ontwikkelingen rond de SLP's.

In de meeste landen waarvoor een SLP geldt, is een Nederlandse Liaison Officer (LO) gestationeerd. Deze is vanuit de Nationale Politie gestationeerd bij de ambassade (of een consulaat) in het betrokken land om ter plekke contact te houden met de politie en andere autoriteiten in het partnerland. Behalve vaste LO's, zijn er Flexibel Inzetbare LO's (FILO's), die slechts een deel van de tijd in het buitenland zijn en de rest van de tijd vanuit Nederland werken. Naast de Nationale Politie heeft ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) liaison officers, die zich richten op migratiegerelateerde criminaliteit. Bovendien wordt in toenemende mate samengewerkt met België om van elkaars netwerken van liaison officers gebruik te kunnen maken.

Het beleid ten aanzien van de plaatsing van (FI)LO's staat los van het SLP-beleid, hoewel deels vergelijkbare overwegingen gelden (Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013b). LO's worden vooral ingezet in landen waar extra begeleiding van de operationele samenwerking nodig is. Als die samenwerking goed loopt en/of gebruik kan worden gemaakt van Europol, is geen vaste LO gestationeerd. Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland en het VK. In deze landen zijn wel vertegenwoordigers van de Nederlandse Politie gestationeerd bij de politie ter plaatse, als 'embedded' medewerkers. Op deze manier heeft de Nederlandse Politie een 'embedded medewerker' bij het National Crime Agency in Londen zijn er Nederlandse politiemedewerkers gestationeerd bij het Bundeskriminalamt (BKA) en de Landeskriminalämter (LKA's) voor Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen in Duitsland.

In de meeste andere SLP-landen is momenteel een LO gestationeerd. Dat geldt ook voor het controleland Servië. De positie van de LO staat in sommige gevallen wel ter



discussie. Zo is er al enige tijd sprake van dat de LO in (SLP-land) Italië zal verdwijnen en alle contacten met de Italiaanse politie via Europol zullen lopen. In Zuid-Afrika wordt gebruik gemaakt van een FILO. In Brazilië wordt gewerkt via de Belgische LO ter plaatse.

#### **4.2 Eén stuur in de praktijk**

De totstandkoming van het SLP-beleid hangt nauw samen met de vorming van de Nationale Politie. Als onderdeel van de centralisering van de Nederlandse politie, was er behoefte aan een stroomlijning van de contacten in het kader van internationale politiesamenwerking. In het onderzoek naar het Evaluatiekader voor de SLP's kwam naar voren dat een belangrijke doelstelling van het SLP-beleid was te komen tot een stroomlijning van deze contacten, eenduidigere prioriteitsstelling en het voorkomen van overlap in contacten met buitenlandse korpsen (Universiteit Utrecht 2014: 17). Deze doelstelling werd (en wordt) vaak aangeduid als de ambitie te komen tot 'één stuur' (Idem: 23).

Onder de Nederlandse geïnterviewden voor dit onderzoek bestaat brede overeenstemming dat deze ambitie is waargemaakt. Waar voor 2013 sprake was van een groot aantal, los van elkaar staande en op ad hoc basis geïnitieerde contacten met andere landen, worden deze relaties nu centraal aangestuurd en vindt actieve afstemming plaats rond de verschillende activiteiten. Dit wordt door alle geïnterviewden positief gewaardeerd.

Bij deze positieve conclusie kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste vinden sommige geïnterviewden dat door het streven naar één stuur een 'afstemcircus' is ontstaan, omdat internationale activiteiten afstemming met een groot aantal personen binnen de Nationale Politie vereisen. Mogelijk kan dit gezien worden in het licht van de voortschrijdende vormgeving van de reorganisatie van de Nationale Politie. De 'driehoek' portefeuillehouder/ondersteuner – strategisch adviseur AIS – LO/embedded medewerker is hierin leidend, hoewel de precieze verhouding tussen deze drie verschilt per partnerland. De nadruk ligt op de combinatie van portefeuillehouder/ondersteuner en LO.

Ten tweede roept de verdeling van de verantwoordelijkheid over de elf eenheidschefs kritiek op. Volgens diverse geïnterviewden wordt de ambitie van centrale sturing hierdoor op twee manieren doorkruist. Om te beginnen spelen op deze manier toch weer regionale prioriteiten een rol in de relaties met partnerlanden. Bovendien vereist dit extra coördinatie tussen de verantwoordelijke eenheid en andere eenheden, niet alleen op landen, maar ook op thema's waarvoor portefeuillehouders verantwoordelijk zijn

#### **4.3 Toepassing van het SLP-kader**

In de praktijk wordt de keuze voor prioritaire landen binnen de politie strikt toegepast. Dit betekent dat in de praktijk de lijn gehanteerd wordt dat voor niet-prioritaire landen weinig of geen middelen beschikbaar zijn. Er bestaat verschil van mening over de vraag of dit de bedoeling van het beleid was. Volgens het ministerie van V&J was de inzet van het SLP-beleid nooit dat er alleen middelen voor prioritaire landen zouden zijn; indien nodig kunnen ook activiteiten worden ondernomen met niet-prioritaire landen.



Degenen die betrokkenen zijn bij bilaterale relaties geven aan dat de afgelopen jaren een scherpe lijn is getrokken tussen prioritaire en niet-prioritaire landen. Dit wordt door veel geïnterviewden als een keurslijf ervaren, dat het niet mogelijk maakt flexibel in te spelen op (nieuwe) ontwikkelingen in andere dan de prioritaire landen.

Dit strekt zich verder uit dan de activiteiten die in de SLP's en WP's zijn opgenomen. Zo gaf een geïnterviewde aan dat de lijst van prioritaire landen ook is gebruikt voor andere activiteiten, zoals de keuze van politiechefs uit andere landen die werden uitgenodigd voor internationale congressen of bijeenkomsten in het kader van het Nederlands voorzitterschap van de Raad van Ministers in de Europese Unie. Ook leidt de status van prioritair land met regelmaat tot extra aandacht vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken en de betreffende ambassades voor politiesamenwerking in het betreffende land. Het is de vraag of de rationale achter de keuze voor de prioritaire landen in die gevallen ook het meest geëigend was.

Sommige geïnterviewden nuanceren dit beeld door aan te geven dat sprake is van een 'zandlopermodel': na een aanvankelijke vernauwing van de activiteiten tot de prioritaire landen, is recent wat meer ruimte ontstaan voor activiteiten met andere landen. Soms worden ook activiteiten ondernomen met niet-prioritaire landen, onder andere kan dat het geval zijn naar aanleiding van toezeggingen die zijn gedaan bij een ministerieel bezoek. De meeste geïnterviewden geven echter aan dat nog steeds sprake is van een strakke scheiding tussen prioritaire en niet-prioritaire landen. Dit wordt ook zo ervaren door betrokkenen bij niet-prioritaire landen.

#### **4.4 Afstemming en samenwerking rond de SLP's**

Zoals hierboven al is opgemerkt, vindt de lopende afstemming over SLP-gerelateerde activiteiten plaats in de driehoek portefeuillehouder – AIS – LO. Daarnaast is er een bredere kring van betrokkenen, met wie ook in meerdere of mindere mate afstemming plaatsvindt.

Een belangrijk kenmerk van de organisatorische inbedding van de SLP's is dat in Nederland een onderscheid wordt gemaakt tussen de operationele en de niet-operationele kant van de internationale politiesamenwerking. Dit hangt samen met het feit dat het gezag over operationele activiteiten van de politie berust bij het Openbaar Ministerie (OM), terwijl dit niet het geval is voor niet-operationele activiteiten. De grens tussen 'niet-operationele' en 'operationele' activiteiten is in de praktijk niet scherp te trekken, maar vormt een terugkerend punt van discussie vanwege de implicaties die het heeft voor de gezagsverhoudingen. In de praktijk vereist dit voortdurende afstemming rond specifieke activiteiten tussen Politie en OM.

Op landelijk niveau ligt het onderscheid organisatorisch tussen AIS, dat zich vooral richt op de niet-operationele samenwerking, en het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (LIRC), dat verantwoordelijk is voor operationele activiteiten als de informatie-uitwisseling met en de verwerking van rechtshulpverzoeken van of aan andere landen.<sup>5</sup> Betrokkenen bij zowel AIS als het LIRC geven aan dat de samenwerking en afstemming

---

<sup>5</sup> Justitiële rechtshulpverzoeken worden eerst beoordeeld door de Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) van het ministerie van V&J voor ze verder kunnen worden geleid. Dit geldt ook voor politiek gevoelige politieke rechtshulpverzoeken.



tussen deze twee onderdelen tijd nodig had om op gang te komen, maar momenteel goed loopt.

De samenwerking met andere instanties en met andere onderdelen binnen de politie is minder sterk ontwikkeld. Zo zijn de SLP's weinig zichtbaar bij en voor de Nationale Recherche. Ook het OM speelt maar zeer beperkt een rol in het beleid en de afstemming rond de SLP's. Dit laatste was overigens ook al het geval bij de totstandkoming van het SLP-beleid (Universiteit Utrecht 2014: 23/24). De sterke intern-politiële focus van het beleidsproces betekende destijds dat de rol van 'externe' partijen als het OM en de KMar beperkt was. Tegelijkertijd geven betrokken ook aan dat mogelijk de beperkte organisatorische capaciteit van het OM in vergelijking met die van de Politie het moeilijker maakt voor het OM om een zeer actieve rol te spelen rond de SLP's.





## 5. DE SLP'S IN DE RELATIES MET ANDERE LANDEN

Aanvankelijk zijn SLP's opgesteld voor 16 prioritaire landen waarmee Nederland een criminaliteitsrelatie heeft. Bij het bepalen van deze criminaliteitsrelatie is onder meer uitgegaan van de criminaliteitsfenomenen die de minister van V&J voor de politie heeft benoemd als prioriteit (Ministerie van V&J, SLP's 2013-2015, 2013). Daarnaast zijn 16 subprioritaire landen aangewezen, waarvoor geen SLP's zijn opgesteld maar die ook een relatief sterke criminaliteitsrelatie met Nederland hebben.

De respondenten hebben uiteenlopende percepties ten aanzien van de mate waarin de SLP's er oorspronkelijk op gericht waren de operationele dan wel de non-operationele kant van internationale politiesamenwerking als eerste te versterken. Een groot deel van de respondenten vanuit de politie zegt dat de SLP's in eerste instantie tot doel hadden de non-operationele zijde te versterken als basis voor de operationele samenwerking. Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat de SLP's juist in eerste instantie tot doel hadden de operationele zijde te versterken maar dat in het opstellen van de SLP's en de WP's de operationele kant naar de achtergrond is verdwenen. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre de SLP's in de perceptie van de respondenten hebben bijgedragen aan de ontwikkelingen op operationeel en non-operationeel vlak.

### 5.1 Realisatie begrotingen en activiteiten

Uit een analyse van de begrotingen bij de SLP's en de realisatie daarvan, blijkt dat een groot deel van de beschikbare middelen niet is uitgegeven. Tabel 3 geeft een overzicht van de begrotingen en realisaties over 2014 en 2015 voor de acht prioritaire landen die in dit onderzoek worden bekeken.<sup>6</sup> In bijlage 5 zijn de tabellen voor de twee jaren afzonderlijk opgenomen.

Land	Begroot	Realisatie*	Realisatie in %	Niet gebruikt
Australië	€ 210.096,00	€ 118.406,95	56,4%	€ 64.734,93
Duitsland	€ 188.363,00	€ 20.334,52	10,8%	€ 99.426,40
Italië	€ 158.898,00	€ 22.558,42	14,2%	€ 83.263,67
Marokko	€ 206.716,00	€ 70.233,07	34,0%	€ 89.192,71
Suriname	€ 113.697,00	€ 53.370,15	46,9%	€ 18.455,93
Turkije	€ 136.884,00	€ 31.777,10	23,2%	€ 43.085,72
Verenigd Koninkrijk	€ 151.352,00	€ 51.394,63	34,0%	€ 42.761,62
Verenigde Staten	€ 195.477,00	€ 131.085,79	67,1%	€ 48.916,37
Totaal	€ 1.361.483,00	€ 499.160,63	36,7%	€ 489.837,35
*Tot en met 1 december 2015				

Tabel 3. Begrotingen en realisaties voor de acht SLP's over 2014 en 2015

<sup>6</sup> De cijfers over de realisatie over 2015 zijn tot 1 december van dat jaar.



De begrotingen voor 2016 zijn slechts voor een deel bekend. Deze zijn vooralsnog ingevuld met stelposten. Er is nog geen actuele realisatie van deze begrotingen bekend.

In totaal is ongeveer slechts een derde van de totale begroting daadwerkelijk uitgegeven. Bij sommige landen is het percentage aanzienlijk lager (Duitsland, Italië), bij andere landen is dat minder laag, maar voor geen enkel land is de realisatie meer dan circa twee derde van de begroting. Hoewel er bij sommige landen verschillen zijn tussen 2014 en 2015, is dit algehele beeld hetzelfde voor beide jaren.

Voor deze onderbesteding komen drie verklaringen naar voren:

- In de interviews is meermalen aangegeven dat niet alle kosten die worden gemaakt in het kader van de SLP's op de rekening voor de SLP's worden geboekt. De reden daarvoor is dat dit administratief ingewikkeld wordt gevonden. Een deel van de uitgaven wordt daarom op de eenheden geboekt in plaats van de (centrale) SLP-rekening. Na afloop van het jaar wordt geprobeerd dit waar mogelijk te corrigeren, maar vaak is niet goed meer te achterhalen waar kosten zijn geboekt. Het is niet mogelijk aan te geven om hoeveel geld het gaat. Wel lijkt het vooral om relatief kleine bedragen voor reis- en verblijfskosten te gaan, zodat het onwaarschijnlijk is dat de begrote bedragen wel worden gehaald als deze verborgen kosten worden meegerekend.
- De interne evaluaties van de WP's over 2014 laten zien dat veel geplande activiteiten deels of in hun geheel zijn doorgeschoven naar volgende jaren. Voor een deel zal dit te maken hebben met het feit dat 2014 het eerste volledige jaar was waarin de SLP's en WP's van kracht waren. Dit kan dan ook liggen aan de vertragingen die optreden in de opstartfase van nieuwe programma's. Het lijkt er echter op dat dit zich ook volgende jaren heeft voorgedaan, zodat structureel minder is uitgegeven dan begroot.
- Omdat binnen de politie geen gegevens bestonden over de inzet van capaciteit en financiële middelen in de periode voorafgaand aan de SLP's was het lastig precies te bepalen hoeveel budget nodig zou zijn. Het zou kunnen dat de begrotingen hierdoor aanvankelijk te hoog zijn ingeschat.

Dit neemt niet weg dat de afgelopen jaren een scala aan activiteiten is ontplooid in het kader van de SLP's. De omvang daarvan verschilt per prioritair land, afhankelijk van de thema's die in de relatie met dat land spelen en het gemak waarmee gezamenlijke initiatieven kunnen worden georganiseerd.

Uit zowel de WP's als de interviews komt naar voren dat de activiteiten in het kader van de SLP's/WP's vrijwel allemaal gericht zijn op twee doelen:

- Het opbouwen van contacten tussen functionarissen uit beide landen;
- Kennisuitwisseling tussen politiekorpsen.

Onder het eerste type (opbouwen contacten) vallen bezoeken van portefeuillehouders aan autoriteiten in prioritaire landen. Onder het tweede type vallen activiteiten als seminars en trainingen die door experts uit de prioritaire landen worden verzorgd voor Nederlandse politiefunctionarissen of omgekeerd. De SLP's dekken daarmee de niet-operationele kant van de samenwerking tussen de Nederlandse politie en buitenlandse politiekorpsen.



## 5.2 Ontwikkelingen in niet-operationele samenwerking

### Relatieopbouw

De direct betrokkenen bij de SLP's zijn eenduidig over het belang van de SLP's voor de netwerkvorming met het betreffende land. Sinds de inwerkingtreding van de SLP's zijn de wederzijdse organisatiestructuren meer inzichtelijk geworden, weet men makkelijker counterparts in het betreffende land te vinden en kunnen informatieverzoeken sneller op de juiste plek neergelegd worden. Ook zijn volgens verschillende LO's in het betreffende land deuren open gegaan die voorheen gesloten waren.

De belangrijkste resultaten van de SLP's liggen volgens de betrokkenen dan ook op non-operationeel vlak en zijn te vatten onder het kopje opbouwen van de relatie en het werken aan wederzijds vertrouwen. Dit blijkt in overeenstemming te zijn met de cruciale kernvoorwaarden die we gezien hebben in de literatuur over netwerksamenwerking.

Ook in termen van het kunnen begrijpen en overbruggen van culturele en rechtsstatelijke verschillen is deze wijze van samenwerken van belang volgens de betrokken LO's en FILO's. Zo is er vanuit andere landen vaak onbegrip voor het opportuniteitsbeginsel dat de Nederlandse politie hanteert en de daaraan gekoppelde stuur- en weegploegen, waarin wordt bepaald hoe de operationele capaciteit wordt ingezet en (dus) welke zaken worden opgepakt. Andere landen hanteren meestal het legaliteitsbeginsel en dienen dus in beginsel alle zaken op te pakken. Nederland kan hierin prioriteiten stellen. Door het opbouwen van goede onderlinge contacten kan dit verschil makkelijker benoemd en toegelicht worden en leidt het minder snel tot onbegrip en irritatie.

Er passeren diverse voorbeelden de revue die illustreren hoe de onderlinge relaties verbeterd zijn door de aanwezigheid van LO's/FILO's in het betreffende land/Nederland. Zo weet men elkaar makkelijker te vinden en kunnen informatieverzoeken gerichter gestuurd worden. Daarnaast zijn de banden met diverse politiekorpsen versterkt hetgeen volgens de betrokkenen leidt tot kortere communicatielijnen.

Over het belang van deze relaties verschillen de meningen. Vrijwel alle professionals bij de politie die in het kader van deze evaluatie geïnterviewd zijn, zijn de stellige mening toegedaan dat dergelijke relaties een duidelijk toegevoegde waarde hebben in de samenwerking met het betreffende land: regelmatige contacten bouwen vertrouwen, dat gebeurt volgens hen zowel in niet-operationele als in operationele samenwerking. Dit is waar (politie)samenwerking op drijft. Dit punt vinden we ook terug in de relevante literatuur: vertrouwen is een van de kernvoorwaarden voor goede samenwerking (zie o.a. Ansell & Gash 2007). Een goed proces is een voorwaarde voor een goed resultaat. Vanuit het ministerie worden vragen gesteld bij het belang en de wenselijkheid van deze vaak meer informele relaties.

Intensief investeren in relaties, zeker als dit niet op operationeel niveau is, is volgens het ministerie niet (altijd) het belangrijkste in de internationale politiesamenwerking. Leidend zijn voor het ministerie vooral de operationele samenwerking en de operationele resultaten die daaruit zouden moeten volgen. Het ministerie is er bovendien voor beducht dat meer informele contacten tot mogelijk ongewenste informele wijzen van informatie-uitwisseling leiden, waar formele kanalen zoals Europol noodzakelijk worden geacht.



Uit de interviews met respondenten uit de partnerlanden blijkt overigens dat ook zij grote waarde hechten aan elkaar kennen en weten waar zij terecht kunnen met informatieverzoeken e.d. Daarbij bestaan er grote verschillen tussen partnerlanden. Landen waarmee Nederland een meer eenzijdige relatie heeft, van bijvoorbeeld het geven van trainingen en deskundigheidsbevordering, vinden deze niet-operationele samenwerking belangrijk. Partnerlanden waarmee een meer gelijkwaardige relatie bestaat van informatie-uitwisseling, blijken - als men weet waar en bij wie men moet zijn - vooral geïnteresseerd te zijn in het meer rechtstreeks versterken van operationele samenwerking.

### Symbolische waarde gekoppeld aan status prioritair land

Het benoemen van prioritaire landen heeft zoals ook al aangegeven in paragraaf 4.3 een groot effect gehad op de beeldvorming over wat er mogelijk is in termen van de internationale samenwerking tussen verschillende landen. In de perceptie van betrokkenen bij niet-prioritaire landen biedt de status prioritair een enorm scala aan mogelijkheden in termen van de snellere afhandeling van rechtshulpverzoeken maar ook in beschikbare faciliteiten en budgetten. Sommige betrokkenen in niet-prioritaire landen voelen zich daardoor nogal eens weggezet als 'tweederangs'. In hun optiek ontvangen zij minder prioriteit en een minder goede behandeling, zelfs bij afwikkeling rechtshulpverzoeken.

Maar ook voor prioritaire landen is het niet alles goud wat er blinkt. De prioritaire status blijkt in de praktijk lang niet altijd op te leveren wat men ervan verwacht. Zo hebben verschillende prioritaire landen eveneens klachten over de vaak trage afhandeling van rechtshulpverzoeken in Nederland of het geheel uitblijven van de behandeling ervan. Dit terwijl juist deze (snelle) afhandeling van rechtshulpverzoeken groot belang wordt geacht voor het opbouwen van wederzijds vertrouwen. Een aantal respondenten uit prioritaire landen merkt daarbij op dat zij niet verwachten dat ál hun rechtshulpverzoeken opgepakt zullen worden, maar dat zij het zeer zouden waarderen als dat wel zou gebeuren met de drie of vier verzoeken per jaar die voor hen echt heel belangrijk zijn. Verschillende prioritaire landen zouden de aandacht vanuit Nederland vergroot willen zien voor thema's die voor hen van belang zijn. In die zin is er weinig onderscheid waar te nemen tussen prioritaire en niet-prioritaire landen. Het lijkt dan ook vooral de grote symbolische waarde te zijn die aan de prioritaire status gekoppeld wordt, waarvan deze landen profiteren.

### **5.3 Ontwikkelingen in operationele samenwerking**

Eén van de centrale doelstellingen van deze tussenevaluatie is te achterhalen wat de SLP's en daaraan gekoppelde WP's opleveren voor de operationele samenwerking tussen de landen die een dergelijke samenwerking zijn aangegaan. Uit de gesprekken tekent zich echter een duidelijk beeld af dat het vrijwel onmogelijk is om concreet aan te geven of en hoe de SLP's en WP's bijdragen aan operationele samenwerking. In termen van de onderliggende beleidslogica van de landenprogramma's (zie hoofdstuk 2) is de stap van niet-operationele samenwerking naar operationele samenwerking niet zichtbaar te maken noch kwantitatief, noch kwalitatief met behulp van concrete tot de SLP's herleidbare voorbeelden.



Hoewel de koppeling tussen de niet-operationele en de operationele samenwerking amper te concretiseren is, zien de meeste direct betrokkenen de programma's als belangrijk voor de operationele samenwerking. Dit berust op de overtuiging dat goede relaties een voorwaarde zijn voor goede operationele samenwerking. Dit geldt volgens de betrokkenen bij de SLP's zeker voor de landen waar deze relaties nog maar zeer beperkt aanwezig waren en het dus gaat om het opbouwen van relaties (zoals Marokko) maar ook voor de landen waar deze relaties wel degelijk al aanwezig waren en die dus vooral onderhouden moeten worden (zoals het VK, de VS en Duitsland).

Los van de vraag of niet-operationele samenwerking leidt tot betere operationele samenwerking, wordt door de meeste respondenten onderkend dat de SLP's op dit moment te zeer los staan van de operatiën. Er wordt dan ook op brede schaal gepleit voor een benadering die meer uitgaat van de operationele behoeften. Zo dient de informatie over criminaliteitsrelaties die uit de operationele praktijk naar voren komt meer leidend te zijn voor de afspraken die gemaakt worden in de SLP's en WP's. Daartoe dient in deze documenten de nodige flexibiliteit ingebouwd te worden om goed aan te kunnen blijven sluiten op de actualiteit. De criminaliteitsrelatie zou volgens het merendeel van de respondenten duidelijker richting moeten geven aan de thema's en vormen van niet-operationele samenwerking.

Sommige Nederlandse respondenten tekenen daarbij echter aan dat afspraken met prioritaire landen over operationele samenwerking niet in het kader van de SLP's gemaakt kunnen worden. Operationele samenwerking is in hun ogen altijd zaakgedreven, en het OM heeft daarover gezag, niet de politie. Er zijn ook respondenten die erop wijzen dat de politiechefs die verantwoordelijk zijn voor een SLP, wel afspraken kunnen maken over niet-operationele activiteiten, maar geen zeggenschap hebben over de inzet van operationele capaciteit. Dit onderscheid tussen operationele en niet-operationele activiteiten wordt in partnerlanden meestal niet gemaakt en ook niet altijd begrepen.

#### **5.4 Inzoomen op rechtshulpverzoeken**

We zoomen nader in op rechtshulpverzoeken omdat dit een belangrijk instrument van internationale politie en justitie samenwerking is. Bovendien is dit een van de weinige aspecten binnen de SLP's waar kwantitatieve gegevens over beschikbaar zijn. Bijlage 6 geeft een overzicht van de kwantitatieve gegevens over rechtshulpverzoeken.

Bij de rechtshulpverzoeken is, overall en bij de meeste landen in het onderzoek, een sterke disbalans zichtbaar tussen inkomende en uitgaande verzoeken. Over het geheel zijn er, in de relaties met de elf landen in dit onderzoek, zo'n 2,5 keer meer inkomende dan uitgaande rechtshulpverzoeken. Mogelijke oorzaken daarvoor zijn:

- Verschillen in juridische systemen. Uit landen waar het legaliteitsbeginsel geldt (waaronder Duitsland, het land dat verreweg de meeste rechtshulpverzoeken aan Nederland doet) komen rechtshulpverzoeken voor zaken die onder het Nederlandse opportuniteitsbeginsel zouden worden geseponneerd.
- De positie van Nederland als 'doorvoerland' voor criminaliteit. Voor de landen waar Nederland wel meer uitgaande verzoeken heeft zoals Marokko en Suriname spelen mogelijk banden tussen criminelen uit Nederland en de betrokken landen. Turkije laat in dit opzicht echter een afwijkend beeld zien met eveneens veel meer inkomende dan uitgaande verzoeken.



- Organisatorische onduidelijkheden bij het andere land, waardoor het moeilijk is voor de Nederlandse autoriteiten om te bepalen waar een RHV moet worden neergelegd. Dit aspect speelt bijvoorbeeld bij Duitsland en Italië.
- Omgekeerd speelt bij sommige landen, bijvoorbeeld Suriname<sup>7</sup> en Zuid-Afrika, dat men de competenties mist om verzoeken bij Nederland neer te leggen.

Naast de beschreven disbalans in inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken is er bij veel partners onvrede over de manier waarop Nederland omgaat met inkomende rechtshulpverzoeken. Om te beginnen worden lang niet alle rechtshulpverzoeken in behandeling genomen. Daarnaast worden de rechtshulpverzoeken die wel behandeld worden vaak traag afgehandeld en/of leveren ze met regelmaat niet het gewenste resultaat. Deze onvrede wordt zowel bij prioritaire als bij niet-prioritaire landen gesignaleerd.

Het opportuniteitsbeginsel en de daaruit voortvloeiende stuur- en weegploegen spelen een belangrijke rol in het wel of niet in behandeling nemen van rechtshulpverzoeken. De communicatie hierover is volgens een aantal betrokkenen als gevolg van de SLP's wel verbeterd, maar vergt nog verdere verbetering. Zeker ook omdat de keerzijde van de SLP's is dat bij prioritaire landen eerder de verwachting kan ontstaan dat rechtshulpverzoeken van hen ook prioriteit zullen krijgen. Dit is echter niet het geval.

Er bestaat geen specifiek beleid over hoe om te gaan met inkomende rechtshulpverzoeken vanuit prioritaire landen. Er is dan ook geen direct verband te leggen tussen het aantal rechtshulpverzoeken en de SLP's. Dit wordt versterkt door het feit dat een groot deel van de rechtshulpverzoeken justitieel en niet politieel van aard is. Deze justitiële verzoeken vallen onder de verantwoordelijkheid van AIRS en het OM en staan daarmee geheel los van de SLP's.

---

<sup>7</sup> In het geval van Suriname wordt eraan gewerkt om deze competenties te versterken.



## 6. CONCLUSIES

Op basis van het onderzoek kunnen een aantal conclusies worden geformuleerd, die hieronder in vijf paragrafen worden gepresenteerd.

### 6.1 Successen en beperkingen

Dit onderzoek overziend, kunnen twee belangrijke successen rond de SLP's worden benoemd:

- De SLP's zijn erin geslaagd de ambitie van één stuur waar te maken. Een belangrijke reden voor en doelstelling bij de totstandkoming van het SLP-beleid was de wens te komen tot een meer eenduidige aansturing van internationale politie-samenwerking, op basis van duidelijk geformuleerde prioriteiten en thema's. Hiermee moest de praktijk doorbroken worden van losse initiatieven met andere landen die naast elkaar bestonden en vaak langs elkaar heen werkten. In onze interviews bestaat brede consensus over feit dat deze doelstelling is behaald.
- Op niet-operationeel niveau zijn resultaten geboekt in het opbouwen van netwerken in de partnerlanden. Met behulp van de SLP's zijn contacten gelegd en versterkt, waardoor functionarissen in Nederland en de partnerlanden elkaar gemakkelijker weten te vinden. De mate waarin dit het geval is, verschilt per SLP-land. De contacten betreffen vooral leidinggevenden in beide landen maar binnen verschillende landen ontstaan nu ook contacten op meer operationeel niveau.

Tegelijkertijd kennen de SLP's twee belangrijke beperkingen, die breed worden gedeeld door de geïnterviewden in het onderzoek:

- De koppeling van de SLP's met de operationele praktijk is zwak. Dit werkt in twee richtingen. Aan de ene kant is er (nog) geen aantoonbaar effect van de (niet-operationele) activiteiten onder de SLP's op de operationele samenwerking met een land. Ten tweede worden de activiteiten in de SLP's en WP's maar in beperkte mate gestuurd door informatie en behoeften uit de operationele praktijk. In paragraaf 6.2 zullen we hier nader op ingaan.
- Nederland wordt door buitenlandse partners niet altijd gezien als een 'betrouwbare partner', een van de centrale doelstellingen van het SLP-beleid (naast het creëren van één stuur en het vergroten van de veiligheid). Dit komt vooral voort uit de behandeling van rechtshulpverzoeken van buitenlandse partners, die door veel partners wordt gezien als traag en ondoorzichtig. In paragraaf 6.4 gaan wij hier verder op in.

### 6.2 SLP's tussen niet-operationele en operationele samenwerking

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er verschillende visies bestaan op de rol van SLP's in de internationale politie-samenwerking. Aan de ene kant staat de visie die operationele samenwerking (eigenlijk: resultaten) centraal stelt en meent dat alles wat in het kader van de SLP's gebeurt daar direct en aantoonbaar aan bij moet dragen. Aan de andere kant staat de visie dat de SLP's bedoeld zijn om het niet-operationele deel van de internationale politie-samenwerking vorm te geven.



Deze twee visies overlappen elkaar in zoverre dat ook in de tweede visie niet-operationele samenwerking uiteindelijk ten dienste staat van operationele resultaten. In die zin wordt niet-operationele samenwerking nooit gezien als doel op zich. Er zijn echter twee belangrijke verschillen tussen de twee visies die van invloed zijn op de wijze waarop de SLP's worden bekeken en beoordeeld:

- In de eerste visie moeten niet-operationele activiteiten altijd een aanwijsbaar operationeel doel hebben. In de tweede visie worden kennisuitwisseling en het investeren in netwerken gezien als voorwaarden voor betere operationele samenwerking, zonder dat de operationele opbrengst direct aanwijsbaar is op het niveau van individuele niet-operationele activiteiten.
- Organisatorisch worden de niet-operationele activiteiten in de tweede visie gezien als losstaand van operationele contacten. Hoewel niet-operationele activiteiten worden geacht bij te dragen aan betere operationele samenwerking, vinden beide typen activiteiten in de dagelijkse praktijk naast elkaar plaats. In de eerste visie, daarentegen, moeten niet-operationele activiteiten ook organisatorisch gekoppeld zijn aan operationele samenwerking.

Het verschil tussen deze twee visies wordt door veel betrokkenen duidelijk ervaren en is een bron van terugkerende discussies. Op basis van ons onderzoek is het niet mogelijk te bepalen welke van de twee visies 'juist' is. Dat geldt overigens ook voor de geïnterviewden: bij nader doorvragen blijken ze sterk het karakter van geloofsartikelen te hebben.

Desalniettemin kunnen vanuit ons onderzoek een aantal overwegingen worden aangedragen. We hebben geconstateerd dat het vrijwel onmogelijk is een direct verband tussen niet-operationele activiteiten en operationele resultaten aan te tonen. De vervolgvraag, die raakt aan de kern van het verschil tussen de twee hierboven geschetste visies, is of dit erg is. Hierbij spelen ons inziens de volgende zaken mee:

- Er is, ook vanuit inzichten op andere gebieden en in de literatuur (o.a. Ansell & Gash 2007, Provan & Milward 2001, Turrini et al. 2010) een legitieme rol voor activiteiten die gericht zijn op het opbouwen of bestendigen van contacten tussen politiekorpsen, zelfs als deze niet één-op-één te herleiden zijn tot operationele resultaten. Binnen complexe en gevoelige samenwerkingsrelaties moet geïnvesteerd worden in vertrouwen en relaties op verschillende niveaus, inclusief dat van leidinggevenden en kader. Deze relaties bieden een basis voor andere vormen van samenwerking, bevestigen het belang van de samenwerking voor beide partners en zorgen ervoor dat men elkaar gemakkelijker vindt als zich problemen voordoen. Vanuit die gedachte is de eis dat alle niet-operationele samenwerking aantoonbaar moet leiden tot operationele resultaten te beperkend.
- Dat gezegd hebbende, is niet elke vorm van niet-operationele samenwerking per definitie zinvol. Het is mogelijk de waarde van die samenwerking te bepalen aan de hand van indicatoren die betrekking hebben op de relatie zelf, zoals het onderling vertrouwen, het gemak waarmee men elkaar weet te vinden en het vermogen vraagstukken in de relatie tussen Nederland en het partnerland op te schalen naar een hoger leidinggevend niveau indien dat nodig is.
- Bovendien omvat de categorie niet-operationele samenwerking meerdere typen activiteiten. Naast pure 'netwerkgerichte' activiteiten, vinden ook vormen van kennisuitwisseling plaats. De waarde daarvan kan afgemeten worden aan de relevantie van de uitgewisselde kennis, de mate waarin het kennisniveau daadwerkelijk wordt verhoogd en het aantal mensen dat daarmee (direct en indirect) wordt bereikt.





Met name vanuit deze laatste overweging kan worden geconstateerd dat de band tussen niet-operationele en operationele activiteiten in de SLP's sterker kan dan hij momenteel is. Dit zijn nu nog (te zeer) gescheiden circuits, ook in organisatorische zin.

### 6.3 Landenfocuss

Een belangrijke keuze bij het SLP-beleid is de focus op een beperkt aantal (uiteindelijk: zestien) landen. De achtergrond daarvan was de wens de beschikbare middelen meer geconcentreerd (en daarmee effectiever) in te zetten: in plaats van versplintering over tientallen landen, focus op een beperkt aantal landen waarin duurzaam wordt geïnvesteerd.

In de praktijk is het onderscheid tussen prioritaire en niet-prioritaire landen scherp gehanteerd. Deze toepassing wordt door veel betrokkenen als te rigide ervaren. Sommigen pleiten voor een regionale of voor een fenomeengerichte benadering, die niet uitgaat van individuele landen maar van groepen landen dan wel vormen van criminaliteit. Anderen ondersteunen nog wel de focus op landen, als belangrijkste institutionele locus van politiesamenwerking, maar pleiten voor meer flexibiliteit in de toepassing van het landenbeleid.

In ons onderzoek is de meerwaarde van het aanwijzen van (een beperkt aantal) prioritaire landen moeilijk aanwijsbaar. Daarbij spelen vier overwegingen:

- Als eerder aangegeven, is de band tussen niet-operationele activiteiten onder de SLP's en operationele resultaten niet duidelijk zichtbaar.
- Sommige geïnterviewde LO's van prioritaire landen geven aan dat de aanwijzing als prioritair land een (positieve) symbolische waarde heeft. Daar staat tegenover dat LO's van niet-prioritaire landen duidelijk ook de symbolische betekenis ervaren van het feit dat zij niet 'uitverkoren' zijn. Bovendien ervaren lang niet alle LO's de voordelen van de prioritaire status.
- Het SLP-beleid staat naast andere vormen van politiesamenwerking die op eigen basis worden gevoerd, zoals de aanstelling van LO's in partnerlanden. De SLP's raken daarmee maar een deel van de (politiële) relaties met andere landen.
- Internationaal opererende criminele groepen zijn vaak niet slechts in Nederland en hun herkomstland actief, maar in meerdere landen, en die hoeven niet allemaal prioritair te zijn voor Nederland.

De meerwaarde van het werken met een specifiek benoemde groep prioritaire landen voor de relaties met die landen is daarom waarschijnlijk niet groot. Voor zover er een effect is, is het voornamelijk symbolisch, maar dat brengt meteen ook een negatieve symboliek voor niet-prioritaire landen met zich mee.

Wel heeft de focus op een beperkt aantal landen bijgedragen aan het stroomlijnen van de internationale politiesamenwerking binnen de Nederlandse Politie. Door de aandacht te richten op zestien landen en de verantwoordelijkheid voor elk land duidelijk te beleggen, kon de versnippering van activiteiten die de periode voor de SLP's kenmerkte worden teruggedrongen. De focus op zestien landen heeft dus vooral voordelen gehad voor de (interne) organisatie van de internationale politiesamenwerking binnen de Nederlandse Politie.



#### 6.4 Verschillen tussen SLP's (en bilaterale relaties)

Hoewel het SLP-beleid een min of meer geïntegreerde benadering suggereert voor de relaties met prioritaire landen, zijn in de praktijk belangrijke verschillen zichtbaar in de uitgangsposities, doelen, inzet en effecten van individuele SLP's.

Wat de *uitgangsposities* betreft, kan een onderscheid worden gemaakt tussen landen waarmee al intensief en vruchtbaar werd samengewerkt voor de inwerkingtreding van het SLP en landen waarmee de relatie voor verbetering vatbaar was. Tot de eerste categorie horen met name de buurlanden (Duitsland, VK) en de VS. Bij andere landen vroeg de relatie, om politieke, juridische en/of culturele redenen om een gerichte verbetering. In ons onderzoek gaat het dan met name om Marokko, Suriname en Turkije.

Daarnaast verschillen de landen in termen van de mogelijkheden om in multilateraal verband samen te werken. De landen binnen de Europese Unie vormen in dat opzicht een categorie op zich, omdat binnen de EU gezamenlijk beleid wordt ontwikkeld en binnen Europol steeds intensiever operationeel wordt samengewerkt.

Deze verschillen leiden tot verschillende *doelen* in de samenwerking. Waar bij landen met een 'gunstige' uitgangspositie het SLP vooral is gericht op het in stand houden van de samenwerking en het (wederzijds) leren over 'best practices', moet bij landen met een minder gunstige uitgangspositie gewerkt worden aan het opbouwen van contacten en vertrouwen.

Daarnaast zijn er verschillen in *doelen* die samenhangen met de criminaliteitsrelatie van Nederland met het betreffende land. Met de meeste prioritaire landen is een sterke criminaliteitsrelatie. Daarnaast zijn er ook landen die om politieke redenen bij de lijst met prioritaire landen zijn gevoegd (de VS is hiervan het beste voorbeeld) en landen die als prioritair zijn benoemd vanwege hun potentie als toegangspoort naar een bredere regio (bijvoorbeeld Australië, als toegangspoort naar Zuid-Oost Azië).

De gepleegde *inzet* en opgezette activiteiten hangen samen met de uitgangspositie en de doelen. Bij landen met een gunstige uitgangspositie en ruime mogelijkheden tot multilaterale samenwerking, zijn de activiteiten vooral gericht op wederzijds leren. Bij landen met een sterke criminaliteitsrelatie en een minder gunstige uitgangspositie, wordt gewerkt aan het opbouwen van netwerken en vertrouwen en 'capacity building' in het land zelf. Activiteiten worden daarbij soms ook als 'wisselgeld' ingezet om de samenwerking te faciliteren. Bij landen met een regiofunctie ligt de nadruk op het opbouwen en onderhouden van netwerken en minder op criminele activiteiten in de relatie met het land zelf.

Dit is ook zichtbaar in het (verwante, maar formeel onderscheiden) beleid rond de plaatsing van LO's. LO's worden ingezet in landen waarbij 'diplomatieke smeerolie' nodig is om samenwerking op gang te brengen en te houden. In landen waarmee al een uitgebreide en goed lopende samenwerking bestaat, zijn geen LO's gestationeerd, maar wordt wel gewerkt met 'embedded' medewerkers bij de politiediensten van dat land.

Tot slot zijn de *effecten* van de SLP's landenspecifiek. Dit hangt nauw samen met de binnenlandse politieke situatie en/of de diplomatieke verhoudingen tussen Nederland en



het betreffende land. Zo is de samenwerking met Turkije sterk beïnvloed door de (opeenvolgende golven van) zuiveringen die de regering in het politie- en justitieapparaat heeft doorgevoerd. De relatie met Suriname wordt sterk beïnvloed door de gespannen diplomatieke verhoudingen met Nederland na de verkiezing van Desi Bouterse tot president. In sommige gevallen lukt het toch om door middel van de SLP's de samenwerking te versterken. Suriname is hiervan een goed voorbeeld. Dit is waarschijnlijk mede geholpen door de relatief kleine omvang van het land. In andere gevallen kan het SLP maar in heel beperkte mate invloed uitoefenen op de samenwerkingsrelatie. Turkije is daar een goed voorbeeld van. De mate waarin (door SLP's of anderszins) effectief kan worden gewerkt aan relaties met andere landen, is dus voor een belangrijk deel afhankelijk van factoren die niet door het SLP-beleid (en maar in zeer beperkte mate door Nederlands beleid in het algemeen) te beïnvloeden zijn.

Dit leidt ertoe dat de SLP's met de diverse landen op heel verschillende situaties antwoorden moeten zien te vinden en daarbij in verschillende mate kunnen bouwen op stabiele (binnenlandse, bilaterale en/of multilaterale) verhoudingen. In de praktijk zijn de verschillende SLP's dan ook verschillende typen programma's. Daarbij kan grofweg een indeling in drie categorieën worden gemaakt:

- SLP's met buurlanden en andere landen binnen de EU (in ons onderzoek: Duitsland, Italië en het VK).
- SLP's met landen buiten de EU waarmee een sterke criminaliteitsrelatie bestaat (Marokko, Suriname en Turkije).
- SLP's met landen buiten de EU waarmee een zwakke criminaliteitsrelatie bestaat (Australië en de VS).

Voor elk van deze categorieën landen zijn andere instrumenten nodig, zowel binnen de SLP's als in relatie met andere vormen van samenwerking (zoals het plaatsingsbeleid).

## **6.5 Betrouwbare partner: boter bij de vis**

De SLP's en de daaruit voortkomende WP's zijn tot nog toe vooral vanuit Nederland ingestoken. Hoewel het idee is dat SLP's unilateraal worden opgesteld en WP's in samenspraak met het partnerland, is de inbreng van de partnerlanden in de WP's 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. Het systeem van stuur- en weegploegen wordt niet altijd begrepen, omdat het uitgaat van een andere logica achter vervolgingsbeleid dan in veel landen gebruikelijk is. Los daarvan wordt het systeem als langzaam ervaren en hebben buitenlandse partners niet altijd zicht op het verloop van het proces. Dit roept onvrede op, met name wanneer de uitkomst van het proces niet beantwoordt aan de verwachtingen.

Beide punten wijzen erop dat de internationale politiesamenwerking sterk vanuit Nederlands perspectief en een Nederlandse logica wordt vormgegeven. Hoewel het niet meer dan logisch is dat Nederland zijn eigen doelstellingen en de integriteit van zijn eigen politiesysteem in het oog houdt in samenwerking met andere landen, kan de effectiviteit van de samenwerking mogelijk worden versterkt door een actievere inbreng van partnerlanden en door meer oog te hebben voor hun wensen en belangen in de samenwerking met Nederland. Ook uit de literatuur is bekend dat mede-eigenaarschap



leidt tot meer betrokkenheid en motivatie tot inzet. Het bewustzijn van interdependentie en ook reciprociteit speelt daarbij een belangrijke rol.



## 7. AANBEVELINGEN

### 7.1 Niet-operationele samenwerking zien als instrument naast andere instrumenten

Op dit moment opereren de SLP's naast andere vormen van internationale politiesamenwerking, zoals de plaatsing van LO's en de uitwisseling van rechtshulpverzoeken. Binnen dit palet bestrijken de SLP's de niet-operationele samenwerking. Dit heeft twee nadelen:

- De samenhang tussen de SLP's en de andere vormen van samenwerking blijft onderbelicht.
- De focus op zestien prioritaire landen betekent dat in de praktijk beperkte middelen beschikbaar zijn voor niet-operationele samenwerking met niet-prioritaire landen.

Daar komt bij dat internationale politiesamenwerking contextgebonden is: wat nodig is in een samenwerkingsrelatie verschilt sterk per land. Zo heeft (het sluiten van) een MoU verschillende betekenissen in verschillende landen, verschilt de zinvolheid van kennisuitwisseling, alsook het belang van 'wisselgeld' om samenwerking van de grond te krijgen en het hiërarchische niveau waarop samenwerking moet worden ingestoken. Ook zijn er grote verschillen in de beschikbaarheid (en effectiviteit) van multilaterale fora als Europol en Interpol in de samenwerking met andere landen.

Een alternatieve benadering zou daarom zijn om SLP's niet langer te zien als een afgescheiden beleidsdomein, maar de instrumenten die momenteel onder de SLP's vallen te zien als deel van een bredere 'gereedschapskist', waarin ook andere vormen van samenwerking vallen. Daarbij kan worden geput uit een scala aan instrumenten:

- Het maken van (in meerdere of mindere mate geformaliseerde) afspraken met autoriteiten in een land. Het sluiten van een MoU valt hieronder.
- Het opbouwen van netwerken door (gerichte) bezoeken aan of van en bijeenkomsten met functionarissen in een land, aangevuld met videoconferencing e.d.
- Het ontplooiën van activiteiten die momenteel in SLP's zijn opgenomen, zoals trainingen en kennisuitwisselingen, afhankelijk van de specifieke behoeften in de relatie met een land.
- Het plaatsen van een LO en/of een embedded officer in het betreffende land.

Per land kan dan worden bekeken wat het beste 'pakket' van samenwerkingsinstrumenten is. Voor sommige landen zal dit uitmonden in een 'zwaar' pakket, met een MoU, plaatsing van een LO, regelmatige bezoeken en meerdere gezamenlijke activiteiten. Bij andere landen zal slechts één of een deel van de mogelijke instrumenten zinvol zijn. Het ligt ook voor de hand dat met sommige landen, waarmee Nederland een intensieve criminaliteitsrelatie heeft, de samenwerking zich over een langere termijn zal uitstrekken, terwijl bij andere landen meer incidentele of korter durende samenwerking aangewezen zal zijn.

Op die manier kan meer recht worden gedaan aan de verschillende contexten waarbinnen internationale politiesamenwerking zich afspeelt en kan de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het Nederlandse beleid rond internationale politiesamenwerking worden versterkt.



Daarnaast lijkt het belangrijk om in de SLP's en WP's meer aandacht te besteden aan het creëren van multilaterale relaties, naast de bestaande bilaterale relaties. Fenomenen en criminele groepen werken multilateraal. Zij zijn lastig aan te pakken met alleen bilaterale SLP's en WP's. Vandaar dat ook nu al samenwerkingsverbanden met meerder landen gevormd worden. Het zou overwogen kunnen worden om dit te versterken bij verdere operationele samenwerking binnen de SLP's.

## **7.2 Niet langer werken met een strikte lijst prioritaire landen**

Voortbouwend op de vorige aanbeveling: als per land wordt bekeken wat nodig is voor een goede politiesamenwerking, ligt het niet meer voor de hand een exclusieve lijst met prioritaire landen vast te stellen. Dit impliceert immers een uniformiteit in benadering die er (ook nu al in de praktijk) niet is, terwijl het mogelijkheden beperkt voor landen die niet op de lijst staan.

Dit maakt het mogelijk sneller in te spelen op verschuivingen in criminaliteitsrelaties en fenomenen. Bovendien maakt dit het mogelijk niet-operationele projecten op te zetten in landen die nu niet prioritair zijn. Dit laatste is volgens een deel van de geïnterviewden onder het huidige beleid ook al mogelijk, maar in de praktijk blijkt het beleid niet zo te worden opgevat.

Een belangrijk doel van het SLP-beleid was de wildgroei aan internationale samenwerkingsprojecten terug te dringen. De focus op een beperkt aantal landen was daar een middel toe. Nu een systeem is gecreëerd waarin centraler en op basis van eenduidigere prioriteiten wordt gestuurd, is ruimte ontstaan om de focus op een beperkt aantal landen minder stringent toe te passen. Juist omdat de centrale sturing beter is belegd, is het mogelijk flexibeler te werken zonder het centrale stuur kwijt te raken.

## **7.3 Verdere integratie operationele en niet-operationele samenwerking**

De afgelopen jaren is een goede samenwerkingsrelatie opgebouwd tussen AIS en het LIRC. De komende jaren zou ernaar gestreefd kunnen worden deze samenwerking uit te bouwen naar twee partners die nu nog weinig bij het SLP-beleid zijn betrokken: de Landelijke Recherche en het Openbaar Ministerie. Door, in ieder geval op strategisch niveau, gezamenlijk de prioriteiten en aanpak van de internationale politiesamenwerking te bespreken, kan een betere koppeling worden bereikt tussen operationele en niet-operationele activiteiten.

Verder is het van belang om het operationeel niveau binnen de politie nauwer te betrekken bij de opstelling en uitvoering van de SLP's en WP's. Hoewel deze stap langzaamaan steeds meer gemaakt lijkt te worden ten aanzien van verschillende landen is het van belang daar in bredere zin en in toenemende mate aandacht voor te hebben. Hierbij wordt geen afbreuk gedaan aan de gezagsverhoudingen rond de operatiën: dit gezag ligt immers vaak bij het OM. Operationele activiteiten kunnen daarom niet door of vanuit de SLP's worden gestuurd. Wel kunnen gegevens over operationele activiteiten een directere input vormen voor de SLP's.



#### **7.4 Relaties met partnerlanden**

Een terugkerend kritiekpunt vanuit partnerlanden is dat de behandeling van inkomende rechtshulpverzoeken door de Nederlandse autoriteiten als traag en ondoorzichtig wordt ervaren. Deels heeft dit met de systematiek van weeg- en stuurploegen te maken. In dit verband kan overwogen worden de systematiek die in deze ploegen wordt gehanteerd tegen het licht te houden, bijvoorbeeld door het geven van specifieke prioriteit aan rechtshulpverzoeken uit (bepaalde) partnerlanden.

Voor een ander deel heeft de kritiek ook te maken met de ervaren ondoorzichtigheid van het Nederlandse systeem. Hier kan betere communicatie helpen, waarbij vertegenwoordigers van partnerlanden systematisch op de hoogte worden gehouden van de voortgang van verzoeken binnen het Nederlandse systeem en aandacht wordt gegeven aan het goed onderbouwen van voor partnerlanden negatieve uitkomsten.

Meer in het algemeen verdient het aanbeveling partnerlanden meer te betrekken bij de SLP's. Het SLP-beleid en de activiteiten die daarbinnen worden ondernomen worden nog vooral bepaald door Nederlandse vragen, behoeften en wensen. Een grotere inbreng van partnerlanden kan het commitment van die landen bij de samenwerking vergroten en daarmee bijdragen aan effectievere samenwerking.

#### **7.5 Operationele resultaten zichtbaar maken**

Om operationele resultaten uiteindelijk zichtbaar te kunnen maken is een eerste voorwaarde om een overzicht te hebben van internationale operationele activiteiten. Bij voorkeur zou per prioritair land een overzicht en analyse beschikbaar moeten komen van operationele onderzoeken en hun resultaten. Daarvoor is het nodig om een registratie vorm te geven die toegankelijk is, zodat beleid en praktijk ervan kunnen leren en voortdurend kunnen bijsturen indien nodig. Natuurlijk is het echter ook dan nog steeds niet mogelijk om harde causale verbanden aan te tonen tussen operationele resultaten en operationele en niet-operationele samenwerking omdat ook veel andere factoren invloed hebben op de resultaten van operationele onderzoeken in de zin van het veroordelen van criminelen, het afpakken van criminele winsten en het achterhalen van criminele goederen. Desondanks zou een overzicht van internationale operationele activiteiten een belangrijke input kunnen betekenen voor keuzes in operationele en niet-operationele samenwerking.







## Literatuurlijst

Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.

Meloen, J. (2015) *Criminele Relaties tussen Nederland en Andere Landen 2014. Een Update en Analyse van de Intensiteit en Trend*, Politie, 2 september 2015.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013a) *Beleidskader Landenbeleid Internationale Politiesamenwerking 2013-2015*, Den Haag, 21 februari 2013.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013b) *Kamerbrief over het Liaisonbeleid Politie*, Den Haag, 9 oktober 2013.

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.

Turrini, A., Christofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.

Universiteit Utrecht (2014), *Evaluatiekader Doelrealisatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking*, Utrecht, November 2014.





Universiteit Utrecht				
<b>Evaluatiekader internationale politiesamenwerking</b>				
<b>Elementen van beleidslogica, inclusief mate van invloed politie op uitkomsten</b>				
<b>Non-operationele samenwerking</b>	<b>Operationele samenwerking</b>	<b>Operationele resultaten</b>	<b>Criminaliteitsrelaties</b>	<b>Veiligheidseffect</b>
<b>Organisationele capaciteit</b>				
1. NonOp beleid en planningen	8. Op beleid en planningen			
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		
<b>Legitimiteit</b>				
5. NonOp overleg-processen NL & Int.	13. Op overleg-processen NL & Int.			
6. NonOp draagvlak partners NL & Int.	14. Op draagvlak partners NL & Int.			
<b>Publieke waarde</b>				
7. NonOp kosten maatschappij	15. Op kosten maatschappij			20. Baten maatschappij



**Bijlage 2      Overzicht van afgenomen interviews**

<b>Landenprogramma</b>	<b>Naam Respondent</b>	<b>Functie binnen Landenprogramma</b>	<b>Datum en plaats interview</b>
<b>Australië</b>	Hans Koenderink	Liaison Officer	30 mei, telefonisch
<b>Australië</b>	Nathan Barron	Foreign Liaison Officer	13 juni, telefonisch
<b>Australië</b>	Frans Heeres	Programmamanager	20 juni, Den Bosch
<b>Duitsland</b>	Tolga Koklu	Embedded BKA	20 juni, Den Haag
<b>Duitsland</b>	Peter Slabbers	Embedded LKA	19 mei, Driebergen
<b>Duitsland</b>	Gery Veldhuis	Programmamanager	22 september, telefonisch
<b>Italië</b>	Eddy Assens	Programmamanager	31 mei, Utrecht
<b>Italië</b>	Anna Maria Mistretta	Foreign Liaison Officer	21 juni, Den Haag
<b>Italië</b>	Jan van Nieuwamerongen	Liaison Officer	27 juni, telefonisch
<b>Italië/Marokko</b>	Nicoline Bos	AIS-adviseur Italië & Marokko	21 juni, Den Haag
<b>Marokko</b>	Nico van Ooik	Programmamanager	17 mei, Den Haag
<b>Marokko</b>	Bert Hofman	Liaison Officer	28 juni, telefonisch
<b>Servië</b>	Hans Maasdam	Liaison Officer	27 juni, telefonisch
<b>Suriname</b>	Harry van Alphen	Liaison Officer	16 juni, Utrecht
<b>Suriname</b>	Chris Koers	Programmamanager	10 juni, Amsterdam
<b>Suriname/Turkije</b>	Lucie Boeddha	AIS-adviseur Turkije & Suriname	21 juni, Den Haag
<b>Turkije</b>	Olivier Dutilh	Programmamanager	6 juli, Driebergen
<b>Turkije</b>	Robbert Haneveld	Liaison Officer	26 mei, telefonisch
<b>Turkije</b>	Zeki Yildiz	Foreign Liaison Officer	17 augustus, telefonisch
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	Patrick Voss	Embedded NCA	31 mei, telefonisch
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	Linda Schouten	AIS-adviseur Verenigd Koninkrijk	13 juni, Den Haag
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	Edwin Brandsma	Internationaal Adviseur Rotterdam	14 juni, Capelle a/d IJssel
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	Jane Johnson	Foreign Liaison Officer	16 augustus, Den Haag
<b>Verenigde Staten</b>	William Stern en Michael Maxwell	Foreign Liaison Officer	9 juni, Den Haag
<b>Verenigde Staten</b>	Erik de Vries	Programmamanager	29 juni, Den Haag
<b>Zuid Afrika</b>	Ruud van Dalen	Flexibel Inzetbare Liaison Officer	24 mei, Zoetermeer
<b>Zuid Afrika</b>	Thanvani Gumede	Foreign Liaison Officer	17 juni, Utrecht
<b>Algemeen/Verenigde Staten</b>	Vincent Vleesenbeek	AIS – coordinator SLP-beleid en adviseur Verenigde Staten	13 juli, Utrecht
<b>Algemeen Interview</b>	Johan Scherpenisse	Programmamanager operationele uitwerking SLP's	31 mei, Utrecht
<b>Algemeen Interview</b>	John Tamerus	Hoofd Landelijk Informatie- en Rechtshulpcentrum (LIRC)	24 juni, Zoetermeer
<b>Algemeen Interview</b>	Wilbert Paulissen	Hoofd Landelijke	23 juni,



		Recherche	Driebergen
<b>Algemeen Interview</b>	Theo van der Plas	Hoofd DLIO	27 juni, Driebergen
<b>Algemeen Interview</b>	Harold Boersen en Leonie ten Cate	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Afdeling Internationale & Caribische Aangelegenheden (ICA)	27 juni, Den Haag
<b>Algemeen interview</b>	Jelmer Visser	Hoofd Dutch Desk Europol	11 juli, Den Haag
<b>Algemeen Interview</b>	Hans Abma en Arjan Taselaar	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Criminaliteitshandhaving/ Afdeling Internationale Betrekkingen en Projecten	1 september, Den Haag
<b>Algemeen Interview</b>	Marianne Niessink en Bram Bronsveld	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Internationale Rechtshulp in Strafzaken	8 september, Den Haag
<b>Algemeen Interview</b>	Peter Slort	Hoofd Operatiën Oost- Nederland	9 september, Den Haag
<b>Algemeen Interview</b>	Lisette Vos	Officier van Justitie cluster Internationaal Parket	14 juni, Rotterdam
<b>Algemeen Interview</b>	Ad Peters	Hoofd Backoffice KMar- LO's	19 augustus, Zoetermeer
<b>Algemeen Interview</b>	Petra Bakker	Politiecommissaris EU	28 juni, Den Haag



### Bijlage 3 Vragenlijsten interviews SLP's 2016

#### Voor mensen in bilaterale relaties met prioritaire landen:

Bij <land> invullen het land waar de betrokkene in/mee werkt/verantwoordelijk voor is

1. Sinds 2013 is het beleid rond de Strategische Landenprogramma's van kracht. In <jaar> is er een SLP voor <land> tot stand gekomen. *<Ook noemen: werkprogramma, als het er is>* In hoeverre zijn het SLP en het WP ook daadwerkelijk in de praktijk gebracht?

*Bij deze vraag focus op activiteiten onder de SLP's en WP's:*

- a. Welke activiteiten zijn er ondernomen?
  - b. Ziet u veranderingen met de activiteiten voor het SLP/WP?
2. Is er iets veranderd in de organisatorische inbedding van de politiesamenwerking in Nederland?  
*Eventueel specifiek doorvragen:*
    - a. Is er iets veranderd in de aansturing van de samenwerking binnen de Nederlandse politie met <land>?
    - b. Ziet u een verandering in de aandacht voor/prioriteit van de samenwerking met <land> binnen de Nederlandse politie?

3. De SLP's zijn bedoeld om de samenwerking met prioritaire landen te verbeteren
  - a. Vindt u dat de samenwerkingsrelatie met de autoriteiten in <land> is verbeterd?
  - b. Waar ziet u dat aan/Waar blijkt dat uit?  
*Specifiek doorvragen, als niet spontaan genoemd:*
    - c. Is de informatiedeling verbeterd sinds de inwerkingtreding van het SLP en WP?
    - d. Is er bij beide partners meer vertrouwen in de samenwerking ontstaan?
    - e. Zijn er meer gezamenlijke onderzoeken geweest sinds de inwerkingtreding van het SLP en WP?
    - f. Zijn er veranderingen in het aantal rechtshulpverzoeken sinds de inwerkingtreding van het SLP en WP?
    - g. Ziet u veranderingen in de criminaliteitsrelatie tussen Nederland en <land>?
    - h. Heeft de samenwerking met <land> geleid tot betere toegang tot buurlanden van <land>?

4. Zijn deze uitkomsten een gevolg van de inwerkingtreding van het SLP en WP of spelen daar volgens u (ook) andere factoren een rol bij?

5. Hebben de SLP's gevolgen gehad voor de relatie tussen Nederland en <land> die aanvankelijk niet waren voorzien?

#### 6. Slotvragen:

- a. Beschouwt u de invoering van het SLP en het WP als een succes in de relatie met <land>?
- b. Wat zijn volgens u punten in het SLP-beleid die goed werken en behouden zouden moeten worden?
- c. Wat zijn volgens u punten in het SLP-beleid die voor verbetering vatbaar zijn?



Voor buitenlandse liaisons in Nederland

Waar <country> staat, het land van de geïnterviewde invullen.

Als een geïnterviewde niet kan vergelijken voor en na 2013, dan inzoomen op de situatie nu (of in de jaren die de geïnterviewde wel kan overzien).

1. In 2013, the Dutch National Police was created. From that year onwards, a new policy has been set up to facilitate cooperation with the police authorities of other countries. As part of this policy, a Work Programme has been agreed between <country> and the Netherlands.
  - a. To what extent has that Work Programme been implemented over the past years?
  - b. What activities have taken place over the past three years?
  - c. Do you observe a change in the way Dutch police authorities cooperate with your country since 2013?
  - d. Has it become clearer to you who your partners in the Netherlands are?
  - e. Do you observe a change in attention or priority given to cooperation with your country?
  
2. The new Dutch policy was meant to improve cooperation with <country>.
  - a. Do you feel cooperation between the Netherlands and your country has improved over the past three years?
  - b. On the basis of what observations do you come to that conclusion?  
*Specifiek doorvragen, als niet spontaan genoemd:*
    - i. Has information exchange improved over the past three years?
    - j. Has the level of trust between the police authorities in your country and those in the Netherlands improved?
    - k. Have more joint investigations been initiated? (*Eventueel: Has it become easier to initiate a joint investigation?*)
    - l. Do you see a change in the number of formal requests <checken vertalen 'rechtshulpverzoeken'> between <country> and the Netherlands?
    - m. Do you observe a change in the level and/or type of crime between the Netherlands and your country?
    - n. Has your country cooperated with the Netherlands in other countries or regions?
  
3. To the extent that you can judge this, do you think the changes in the relationship between <country> and the Netherlands are a result of the new Dutch policy and/or the creation of the National Police in the Netherlands?
  
4. *Slotvragen:*
  - a. Generally speaking, are you happy with the way the police authorities in the Netherlands and <country> are cooperating?
  - b. In what way(s) do you think cooperation could be improved?





Voor mensen in bilaterale relaties met niet-prioritaire landen (de controlelanden):

*Bij <land> invullen het land waar de betrokkene in/mee werkt*

1. In 2013 is de Nationale Politie officieel gevormd. Vanaf dat jaar is het ook nieuw beleid van kracht voor de internationale politiesamenwerking (het SLP-beleid).
  - a. Ziet u de afgelopen drie jaar veranderingen in de activiteiten die worden ondernomen in de politiesamenwerking met <land>?
  - b. Is er iets veranderd in de aansturing binnen de Nederlandse politie van de samenwerking met <land>?
  - c. Ziet u een verandering in de aandacht voor/prioriteit van de samenwerking met <land> binnen de Nederlandse politie?
  
2. *Over de samenwerking met het niet-prioritaire land:*
  - a. Vindt u dat de samenwerkingsrelatie met de autoriteiten in <land> de afgelopen drie jaar is verbeterd, verslechterd of gelijk gebleven?
  - b. Waar ziet u dat aan/Waar blijkt dat uit?  
*Specifiek doorvragen, als niet spontaan genoemd:*
  - c. Is de informatiedeling de afgelopen drie jaar veranderd?
  - d. Zijn er veranderingen in het vertrouwen dat beide partners hebben in de samenwerking?
  - e. Is er iets veranderd in het aantal of soort gezamenlijke onderzoeken die er zijn geweest?
  - f. Zijn er veranderingen in het aantal rechtshulpverzoeken?
  - g. Ziet u veranderingen in de criminaliteitsrelatie tussen Nederland en <land>?
  - h. Heeft de samenwerking met <land> geleid tot betere toegang tot buurlanden van <land>?
  
3. Als u veranderingen constateert, waardoor zijn die volgens u veroorzaakt?
  
4. *Slotvragen:*
  - a. Heeft u iets gemerkt van de invoering van het SLP-beleid in de relatie met <land>?
  - b. Wat zijn volgens u punten in het huidige beleid die goed werken en behouden zouden moeten worden?
  - c. Wat zijn volgens u punten in het huidige-beleid die voor verbetering vatbaar zijn?



### Voor de algemene interviews

1. Sinds 2013 is het beleid rond de Strategische Landenprogramma's van kracht. In de jaren daarna zijn SLP's en WP's aangenomen voor de prioritaire landen. In hoeverre zijn die SLP's en WP's in uw beleving ook daadwerkelijk in de praktijk gebracht?

*Bij deze vraag focus op activiteiten onder de SLP's en WP's:*

- a. Welke activiteiten zijn er ondernomen?
  - b. Ziet u veranderingen met de activiteiten voor het SLP/WP?
2. Is er iets veranderd in de organisatorische inbedding van de politiesamenwerking in Nederland?  
*Eventueel specifiek doorvragen:*
    - a. Is er iets veranderd in de aansturing binnen de Nederlandse politie van de internationale politiesamenwerking?
    - b. Ziet u een verschil in aandacht tussen de prioritaire en de niet-prioritaire landen?
3. De SLP's zijn bedoeld om de samenwerking met prioritaire landen te verbeteren
    - a. Heeft u het idee dat deze doelstelling is behaald?  
*Eventueel:*
      - b. Voor welke landen wel/welke niet?
      - c. Waar ziet u dat aan/Waar blijkt dat uit?  
*Specifiek doorvragen, als niet spontaan genoemd:*
        - o. Is de informatiedeling verbeterd sinds de inwerkingtreding van het SLP en WP?
        - p. Is er in Nederland en bij de buitenlandse partners meer vertrouwen in de samenwerking ontstaan?
        - q. Zijn er meer gezamenlijke onderzoeken geweest sinds de inwerkingtreding van het SLP en WP?
        - r. Zijn er veranderingen in het aantal rechtshulpverzoeken sinds de inwerkingtreding van het SLP en WP?
        - s. Ziet u veranderingen in de criminaliteitsrelatie tussen Nederland en de betrokken landen?
        - t. Heeft de samenwerking met de prioritaire landen geleid tot betere toegang tot buurlanden van die landen?
4. *Over link met beleid:*
    - a. Zijn deze uitkomsten een gevolg van de inwerkingtreding van het SLP en WP of spelen daar volgens u (ook) andere factoren een rol bij?
    - b. Zijn er verschillen zichtbaar tussen de prioritaire landen en de niet-prioritaire landen binnen het beleid?
5. Hebben de SLP's gevolgen gehad voor de relatie tussen Nederland en andere landen die aanvankelijk niet waren voorzien?
6. *Slotvragen:*
    - a. Beschouwt u de invoering van het SLP-beleid als een succes?
    - b. Wat zijn volgens u punten in het SLP-beleid die goed werken en behouden zouden moeten worden?
    - c. Wat zijn volgens u punten in het SLP-beleid die voor verbetering vatbaar zijn?



#### **Bijlage 4    Overzicht van expert meetings**

23 september 2016 bijeenkomst van de internationale staf van de Nationale Politie, Politieacademie Warnsveld

24 oktober 2016 Bijeenkomst van liaison officers van politie en marechaussee Huize Beukbergen (ministerie van Defensie), Huis ter Heide

**Bijlage 5 Overzicht beschikbare en gebruikte documenten**

#	Betreffende land	Titel document	Type document	Jaar
1	Australië	Budget Australië	Begroting	2014
2	Australië	Evaluatie Politieel werkprogramma 2014 Australië	Evaluatie Werkprogramma	2014
3	Australië	Begroting LDPR 20160301	Begroting	2015
4	Australië	Budget landenprogramma 2015 Australie versie 2 ibb	Begroting	2015
5	Duitsland	Voortgangsrapportage 2015 werkprogramma Duitsland	Evaluatie Werkprogramma	2015
6	Duitsland	Budget werkprogramma Duitsland	Begroting	2014
7	Duitsland	Budget landenprogramma 2015 Duitsland.xls	Begroting	2015
8	Italië	Begroting LDPR 20160428	Begroting	2015
9	Italië	Verslag bezoek Italiaanse tbv EU fondsenwerving	Interne memo	2015
10	Italië	Evaluatie Politieel werkprogramma 2014 Italië	Evaluatie Werkprogramma	2014
11	Italië	Budget werkprogramma Italië	Begroting	2014
12	Italië	Budget landenprogramma 2015 Italië.xls	Begroting	2015
13	Marokko	Evaluatie Politieel werkprogramma 2014 Marokko	Evaluatie Werkprogramma	2014
14	Marokko	Toelichting Evaluatieverslag werkprogramma Marokko	Toelichting evaluatie werkprogramma	2014
15	Marokko	Tussenstand Operationeel actieplan Marokko	Operationeel actieplan	2015
16	Marokko	Budget Marokko	Begroting	2014
17	Marokko	Begroting LDPR 20160229	Begroting	2015
18	Marokko	Budget landenprogramma 2015 Marokko v2- exclusief cybercrime.xls	Begroting	2015
19	Servië	Budget Servië	Begroting	2015
20	Suriname	Budget Landenprogramma Suriname	Begroting	2014
21	Suriname	Evaluatie Politieel werkprogramma 2014 Suriname	Evaluatie Werkprogramma	2014
22	Suriname	Budget landenprogramma 2015 Suriname ibb.xls	Begroting	2015
23	Turkije	Conceptbegroting werkprogramma Turkije	Begroting	2014
24	Turkije	Evaluatie Politieel werkprogramma 2014 Turkije	Evaluatie Werkprogramma	2014
25	Turkije	Budget landenprogramma 2015 Turkije.xls	Begroting	2015
26	USA	Begroting vs. Realisatie programma USA	Begroting	2014
27	Verenigd Koninkrijk	Evaluatie Politieel werkprogramma 2014 VK	Evaluatie Werkprogramma	2014
28	Verenigd Koninkrijk	Themabijeenkomst Verenigd Koninkrijk VK	Notulen	2016
29	Verenigd Koninkrijk	Begroting vs. Realisatie programma VK	Begroting	2014
30	Verenigd Koninkrijk	Begroting LDPR 20160401	Begroting	2015
31	Verenigd Koninkrijk	Budget landenprogramma 2015 VK ibb.xls	Begroting	2015
32	<i>Wisselend</i>	Criminele Relaties tussen Nederland en andere landen 2014	Criminaliteitsbeeld analyse	2014
33	<i>Wisselend</i>	Criminele Relaties tussen Nederland en andere landen 2013	Criminaliteitsbeeld analyse	2013
34	<i>Wisselend</i>	Criminele Relaties tussen Nederland en andere landen 2012	Criminaliteitsbeeld analyse	2012
35	<i>Wisselend</i>	Rapport Internationaal beeld criminaliteit. Landenscans en overzicht van zeventien prioritaire landen		2015
36	<i>Wisselend</i>	Overzichtsbegroting en realisatie landenprogramma's 2014	Begroting	2014
37	<i>Wisselend</i>	Real 12 2015 LP	Begroting	2015
38	<i>Wisselend</i>	Specificatie individuele LP tm 01 12 2015	Begroting	2015

**Bijlage 6 Begrotingen en realisaties voor de acht onderzochte SLP's**

Begrotingen en realisaties voor de acht SLP's over 2014:

Land	Begroot	Realisatie	Realisatie in %	Niet gebruikt
Australië	€ 76.087,00	€ 49.132,88	64,6%	€ 26.954,12
Duitsland	€ 71.104,00	€ 2.501,92	3,5%	€ 68.602,08
Italië	€ 67.823,00	€ 14.747,09	21,7%	€ 53.075,91
Marokko	€ 88.857,00	€ 41.566,78	46,8%	€ 47.290,22
Suriname	€ 62.464,00	€ 20.593,08	33,0%	€ 41.870,92
Turkije	€ 80.157,00	€ 18.135,82	22,6%	€ 62.021,18
Verenigd Koninkrijk	€ 71.343,00	€ 14.147,25	19,8%	€ 57.195,75
Verenigde Staten	€ 45.477,00	€ 30.002,16	66,0%	€ 15.474,84
Totaal	€ 563.312,00	€190.826,98	33,9%	€ 372.485,02

Begrotingen en realisaties voor de acht SLP's over 2015:

Land	Begroot	Realisatie*	Realisatie in %	Niet gebruikt
Australië	€ 134.009,00	€ 69.274,07	51,7%	€ 64.734,93
Duitsland	€ 117.259,00	€ 17.832,60	15,2%	€ 99.426,40
Italië	€ 91.075,00	€ 7.811,33	8,6%	€ 83.263,67
Marokko	€ 117.859,00	€ 28.666,29	24,3%	€ 89.192,71
Suriname	€ 51.233,00	€ 32.777,07	64,0%	€ 18.455,93
Turkije	€ 56.727,00	€ 13.641,28	24,0%	€ 43.085,72
Verenigd Koninkrijk	€ 80.009,00	€ 37.247,38	46,6%	€ 42.761,62
Verenigde Staten	€ 150.000,00	€ 101.083,63	67,4%	€ 48.916,37
Totaal	€ 798.171,00	€ 308.333,65	38,6%	€ 489.837,35
*Tot en met 1 december 2015				



## Bijlage 7 Kwantitatieve gegevens rechtshulpverzoeken

### Achtergrond bij de analyse

Dit document betreft een schematische weergave van de rechtshulpverzoeken (RHV) van en naar een selectie van landen.

#### *RHV Data*

Deze weergave is gebaseerd op data die de Universiteit Utrecht heeft verkregen van het Openbaar Ministerie en de Afdeling Internationale Samenwerking van de Nationale Politie. Het betreft alle rechtshulpverzoeken in de jaren 2014 en 2015 voor de geselecteerde landen. In het algemene overzicht worden ook gegevens over het jaar 2013 weergegeven. Deze zijn gebaseerd op de gegevens uit de Criminaliteitsbeeldanalyse 2015 (Meloën, 2015).

Alle rechtshulpverzoeken, zowel de gegevens van Meloën (2015) en het Openbaar Ministerie zijn geschoond om vertekening van de cijfers te voorkomen. Een aantal atypische categorieën zoals verkeersovertredingen zijn niet meegenomen in de analyse<sup>8</sup>.

Van het land Servië zijn alleen gegevens over 2015 beschikbaar. Van Zuid-Afrika zijn geen gegevens — en is dus geen factsheet — beschikbaar. De betrokken LO in Zuid-Afrika schat dat het aantal rechtshulpverzoeken naar Zuid-Afrika op 5 tot 10 rechtshulpverzoeken per jaar ligt. Nederland ontvangt geen verzoeken vanuit Zuid-Afrika.

#### *Validiteit*

Elk rechtshulpverzoek is een rechtshulpverzoek, maar de inhoud van een dergelijk verzoek kan sterk verschillen. Een terrorisme kwestie en het opvragen van een nummerbord van een auto kunnen allebei één RHV vormen. Toch zijn dit twee verzoeken van een andere orde. Dit gegeven maakt het lastig om de intensiteit van criminele relaties uit te drukken in aantallen rechtshulpverzoeken. Ook kan men discussiëren of als het aantal rechtshulpverzoeken tussen twee landen stijgt er sprake van méér criminaliteit of juist meer politiesamenwerking, en daardoor wellicht juist minder criminaliteit is.

Al met al zijn de rechtshulpverzoeken een indicator van de intensiteit en de aard van de samenwerking. Het aantal verzoeken over en weer, het type delicten dat wordt behandeld in een verzoek en de manier waarop een rechtshulpverzoek wordt behandeld scheidt een beeld van de samenwerking tussen twee politiekorpsen in verschillende landen.

---

<sup>8</sup> Dit betreft de categorieën: 'transit', 'Prüm-DNA', 'Civiele rechtshulp', 'Esli', 'EBB', 'ETM' en het delict 'Verkeersovertredingen'.

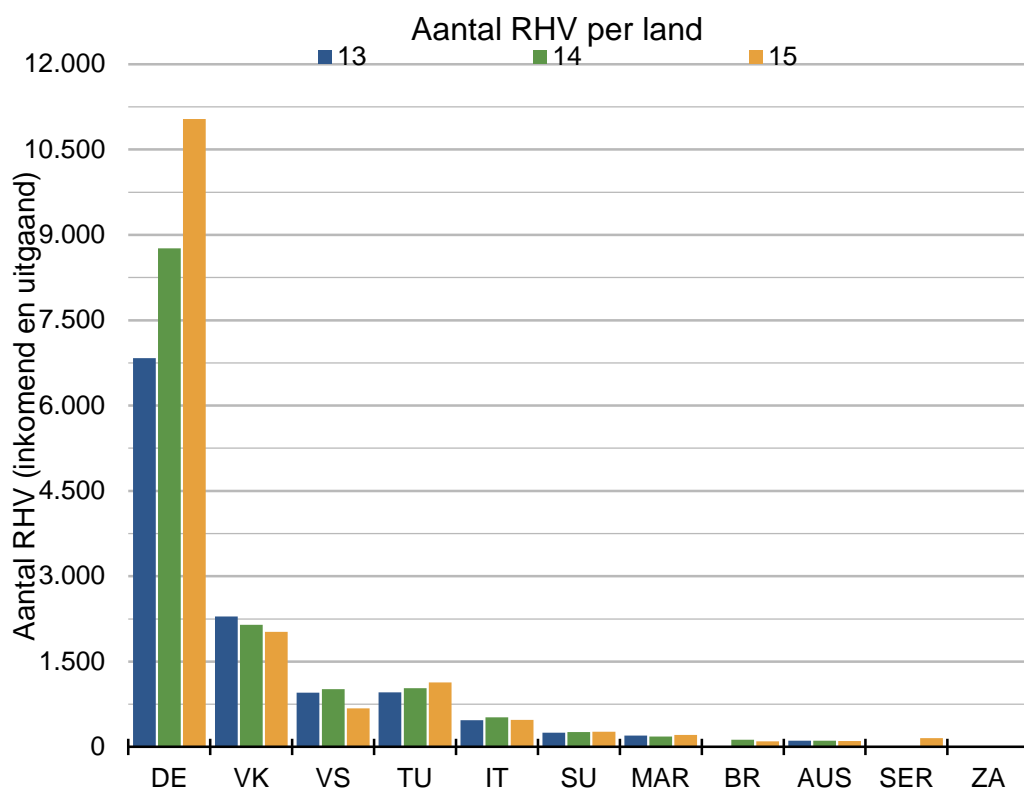
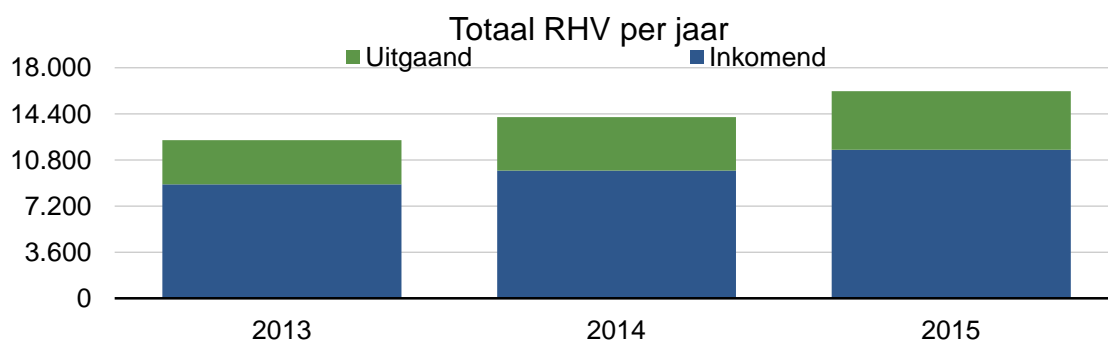


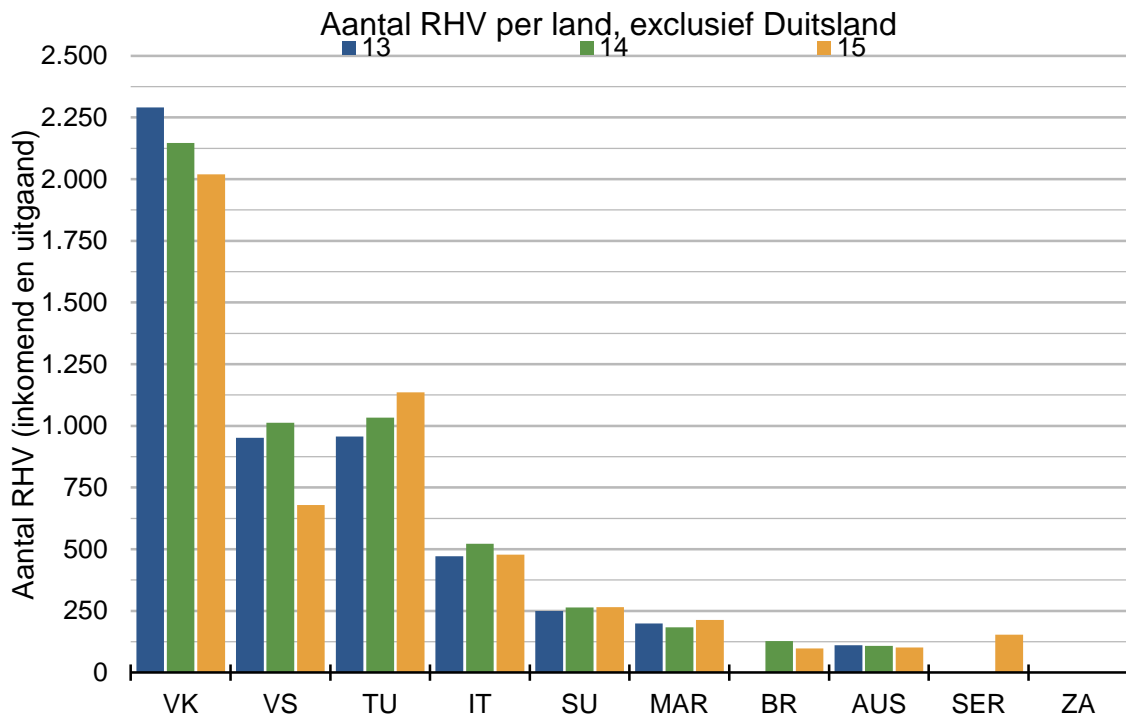
## SAMENVATTING RECHTSHULPVERZOEKEN ANALYSE

### Totaal rechtshulpverzoeken\*

	2013	2014	2015
Totaal	12.347	14.162	16.181
Inkomend	8.917	9.980	11.606
Uitgaand	3.430	4.182	4.575

\*Uitgezonderd Verkeersovertredingen, Prüm-DNA verzoeken, civiele verzoeken, etc.



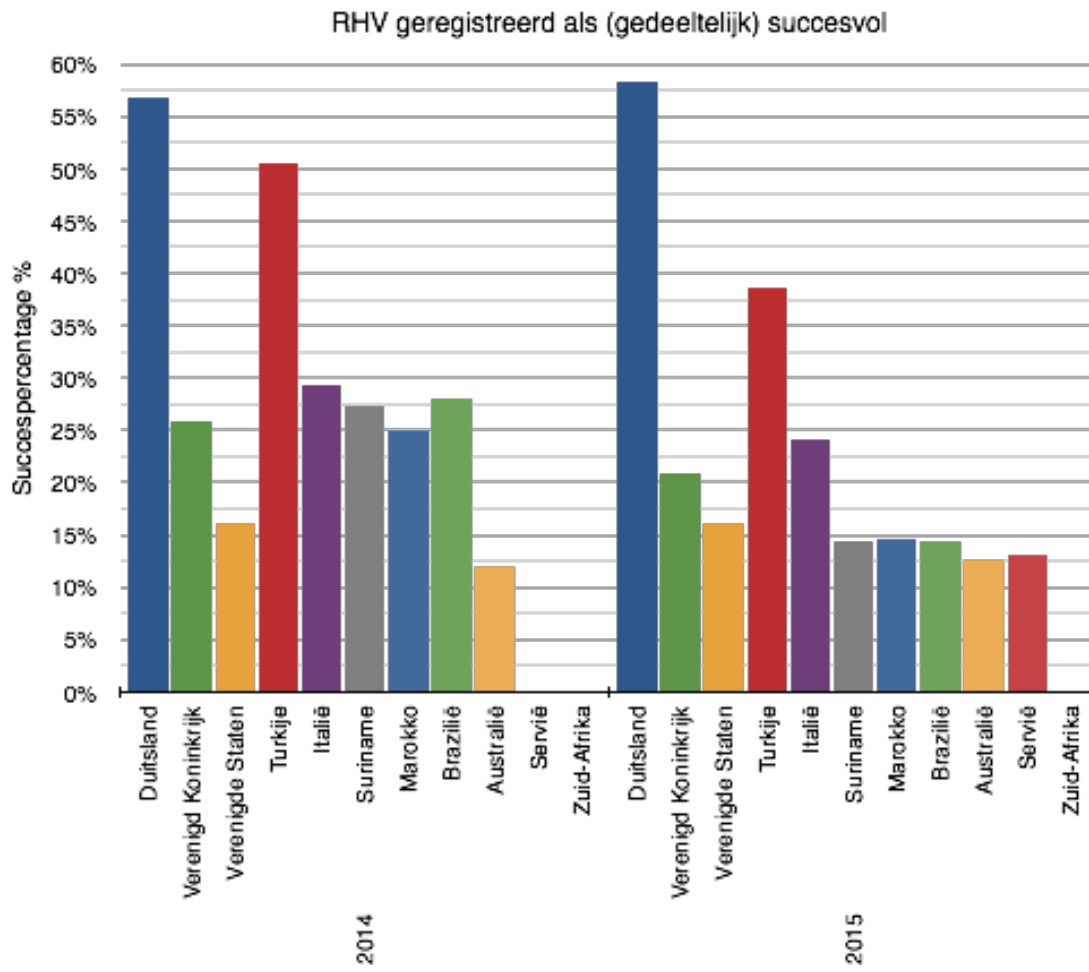


*Rechtshulpverzoeken per land\**

Land	2013			2014			2015		
	In	Uit	Tot	In	Uit	Tot	In	Uit	Tot
DE	76%	24%	<b>6.835</b>	72%	28%	<b>8.763</b>	75%	25%	<b>11.036</b>
VK	66%	34%	<b>2.291</b>	67%	33%	<b>2.147</b>	70%	30%	<b>2.020</b>
Turkije	75%	25%	<b>957</b>	79%	21%	<b>1.033</b>	75%	25%	<b>1.136</b>
USA	67%	33%	<b>951</b>	75%	25%	<b>1.013</b>	60%	40%	<b>679</b>
Italië	36%	64%	<b>472</b>	55%	45%	<b>522</b>	56%	44%	<b>478</b>
Marokko	35%	65%	<b>199</b>	33%	67%	<b>184</b>	34%	66%	<b>213</b>
SUR	27%	73%	<b>249</b>	42%	58%	<b>264</b>	24%	76%	<b>265</b>
Servië	68%	32%	<b>147</b>	0%	0%	<b>0</b>	63%	37%	<b>154</b>
Australië	78%	22%	<b>111</b>	77%	23%	<b>108</b>	64%	36%	<b>102</b>
Brazilië	69%	31%	<b>135</b>	66%	34%	<b>128</b>	64%	36%	<b>98</b>
ZA	0%	0%	<b>0</b>	0%	0%	<b>0</b>	0%	0%	<b>0</b>
<b>Totaal</b>	<b>71%</b>	<b>29%</b>	<b>12.347</b>	<b>84%</b>	<b>34%</b>	<b>14.162</b>	<b>82%</b>	<b>32%</b>	<b>16.181</b>

\*Uitgezonderd Verkeersovertradingen, Prüm-DNA verzoeken, civiele verzoeken, etc.



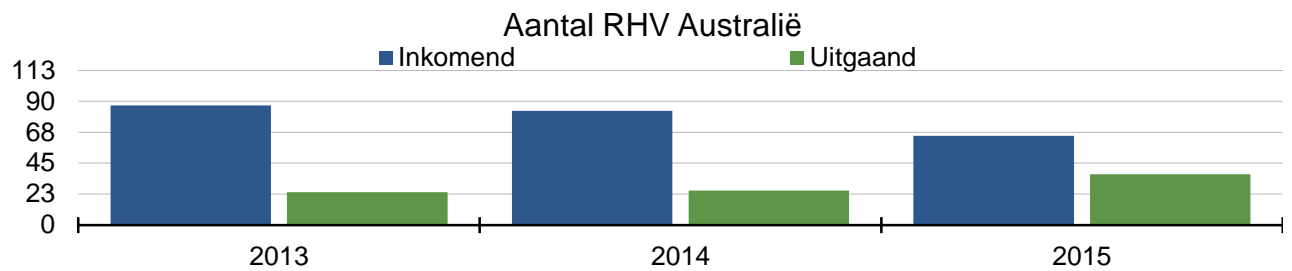




## Rechtshulpverzoeken Australië (2014-2015)

### Alle rechtshulpverzoeken

	2013	2014	2015
Totaal	111	108	102
Inkomend	87	83	65
Uitgaand	24	25	37



### Type delicten top-10

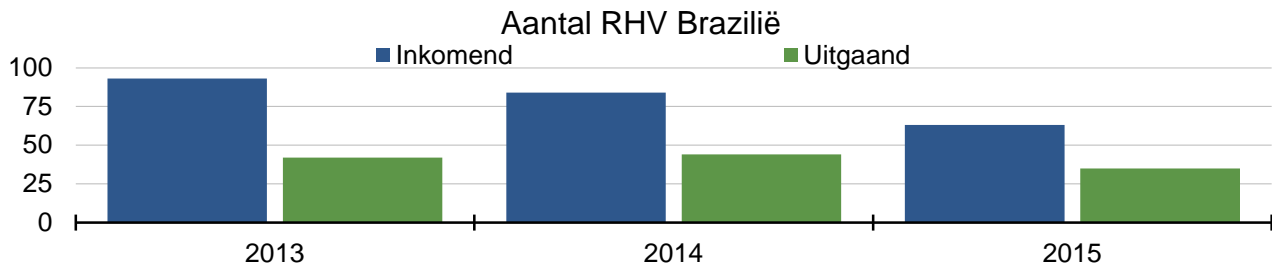
	2014 ▼	2015
Verdovende middelen algemeen	13	12
Misbruik	12	14
Niet bekend/genoemd	11	11
Kinderporno	10	8
Synthetische drugs	8	6
Witwassen van gelden	8	7
Diversen	5	5
Cocaïne	4	5
Mishandeling	4	Terrorisme 6
XTC	4	Moord/doodslag 5

### Doorlooptijd RHV

	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	108	102
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	13	13
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	12,0%	12,7%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	129	73
Maximum doorlooptijd (dagen)	482	262
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0

**Rechtshulpverzoeken Brazilië (2014-2015)***Alle rechtshulpverzoeken*

	2013	2014	2015
Totaal	135	128	98
Inkomend	93	84	63
Uitgaand	42	44	35

*Type delicten top-10*

	2014 ▼	2015
Cocaïne	23	21
Verdovende middelen algemeen	23	22
Niet bekend/genoemd	14	14
Kinderporno	13	1
Moord/doodslag	8	2
Mensenhandel	7	5
Diversen	6	4
Witwassen van gelden	6	8
Soft drugs	5	Synthetische drugs: 3
Overige zedendelicten	3	Kindersekstoerisme: 2

*Doorlooptijd RHV*

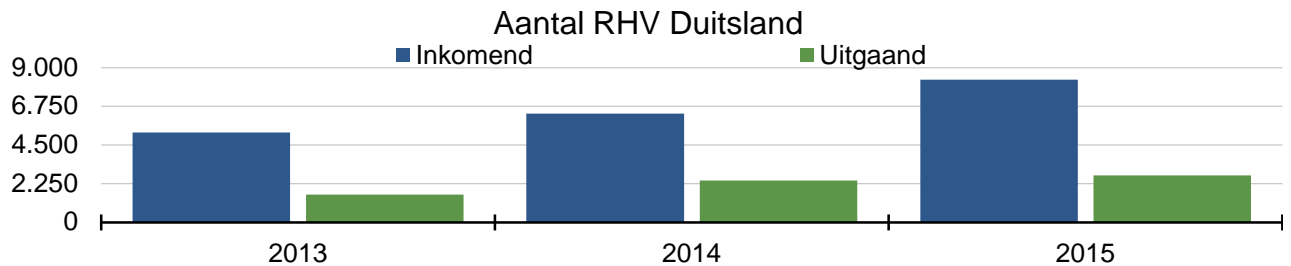
	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	128	98
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	36	14
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	28,1%	14,3%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	121	72
Maximum doorlooptijd (dagen)	565	334
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0



## Rechtshulpverzoeken Duitsland (2014-2015)

### Alle rechtshulpverzoeken

	2013	2014	2015
Totaal	6.835	8.763	11.036
Inkomend	5.224	6.330	8.299
Uitgaand	1.611	2.433	2.737



### Type delicten top-10

	2014 ▼	2015
Verdovende middelen algemeen	1.102	1.391
Niet bekend/genoemd	961	855
Overige diefstallen	800	1.244
Oplichting	726	1.277
Diefstallen van vervoersmiddelen	692	740
Diversen	447	766
Witwassen van gelden	333	474
Cocaïne	317	266
Verkeersmisdrijven	294	404
Kinderporno	256	214

### Doorlooptijd RHV

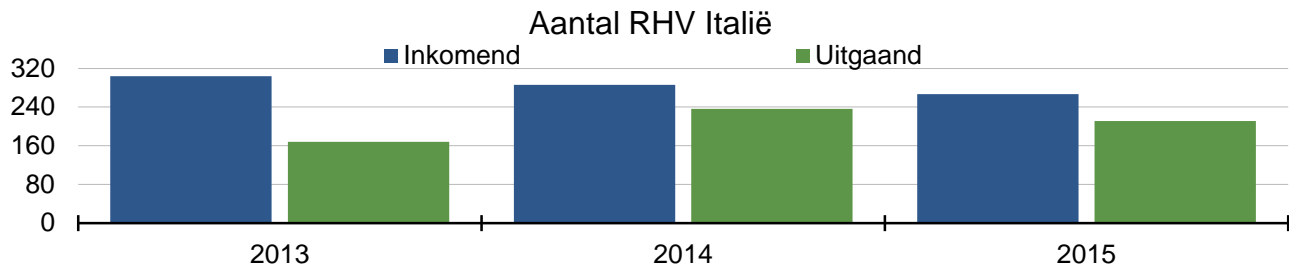
	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	8763	11036
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	4978	6424
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	56,8%	58,2%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	70	32
Maximum doorlooptijd (dagen)	744	489
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0



## Rechtshulpverzoeken Italië (2014-2015)

### Alle rechtshulpverzoeken

	2013	2014	2015
Totaal	472	522	478
Inkomend	304	286	267
Uitgaand	168	236	211



### Type delicten top-10

	2014	2015 ▼
Verdovende middelen algemeen	52	64
Niet bekend/genoemd	67	49
Diversen	58	48
Witwassen van gelden	46	35
Cocaïne	27	26
Overige diefstallen	28	23
Mensensmokkel	12	20
Mensenhandel	13	16
Valse Identiteitsdocumenten	9	15
Diefstal van vervoersmiddelen	17	14

### Doorlooptijd RHV

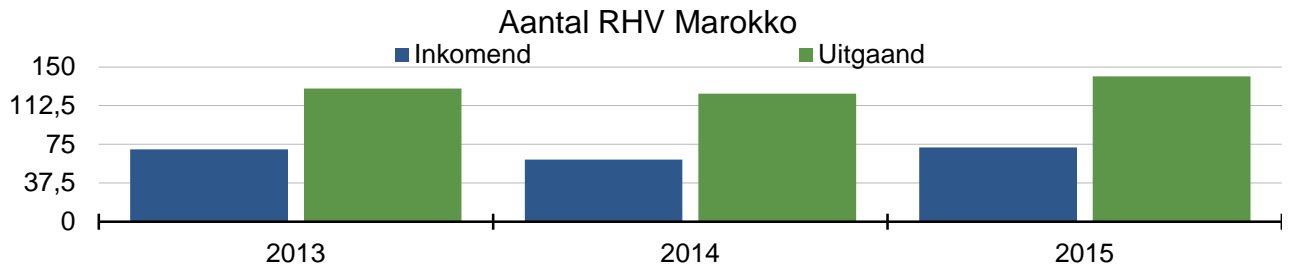
	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	522	478
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	153	115
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	29,3%	24,1%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	111	84
Maximum doorlooptijd (dagen)	817	404
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0



## Rechtshulpverzoeken Marokko (2014-2015)

### Alle rechtshulpverzoeken

	2013	2014	2015
Totaal	199	184	213
Inkomend	70	60	72
Uitgaand	129	124	141



### Type delicten top-10

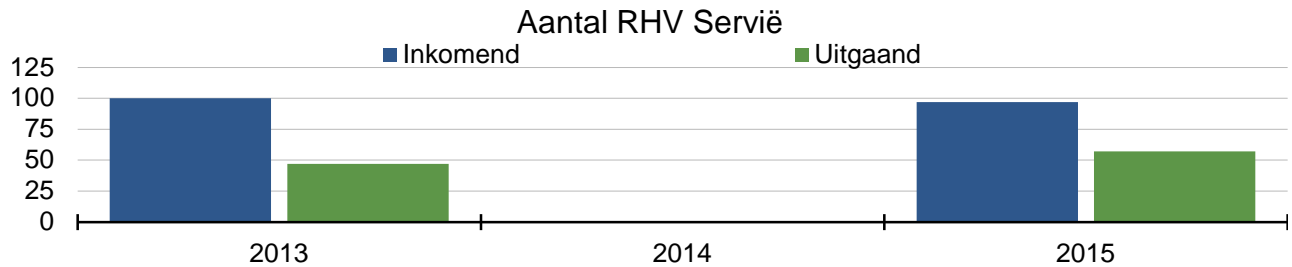
	2014 ▼	2015
Verdovende middelen algemeen	30	33
Diversen	21	17
Niet bekend/genoemd	16	24
Witwassen van gelden	15	26
Diefstallen van vervoersmiddelen	14	18
Moord/doodslag	12	10
Soft drugs	9	12
Overvallen	7	Valse identiteitsbewijzen: 10
Mensenhandel	5	Terrorisme: 9
Valsheid in geschrift	5	Bedreiging: 6

### Doorlooptijd RHV

	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	184	213
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	46	31
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	25,0%	14,6%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	194	123
Maximum doorlooptijd (dagen)	615	399
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0

**Rechtshulpverzoeken Servië (2014-2015)***Alle rechtshulpverzoeken*

	2013	2014	2015
Totaal	147	Geen data over 2014	154
Inkomend	100		97
Uitgaand	47		57

*Type delicten top-10*

	2014	2015 ▼
Cocaine		16
Diefstal van vervoersmiddelen		16
Verdovende middelen algemeen		15
Schietwapens / munitie		14
Diversen		11
Moord/Doodslag		9
Witwassen van gelden		8
Niet bekend/genoemd		7
Terrorisme		6
Valsheid in geschrift		6

*Doorlooptijd RHV*

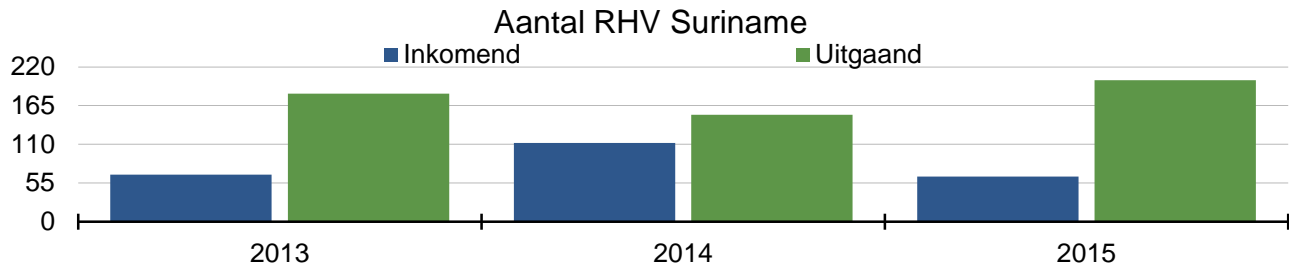
	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)		154
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol		20
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %		13,0%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)		108
Maximum doorlooptijd (dagen)		339
Minimum doorlooptijd (dagen)		0



## Rechtshulpverzoeken Suriname (2014-2015)

### Alle rechtshulpverzoeken

	2013	2014	2015
Totaal	249	264	265
Inkomend	67	112	64
Uitgaand	182	152	201



### Type delicten top-10

	2014 ▼	2015
Verdovende middelen algemeen	89	53
Niet bekend/genoemd	41	50
Cocaine	35	43
Moord/doodslag	21	18
Witwassen van gelden	16	24
Diversen	9	14
Oplichting	6	7
Overvallen	5	4
Valsheid in geschrift	5	3
Overige diefstallen	4	Verkrachting/aanranding: 5

### Doorlooptijd RHV

	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	264	265
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	72	38
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	27,3%	14,3%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	145	138
Maximum doorlooptijd (dagen)	733	306
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0

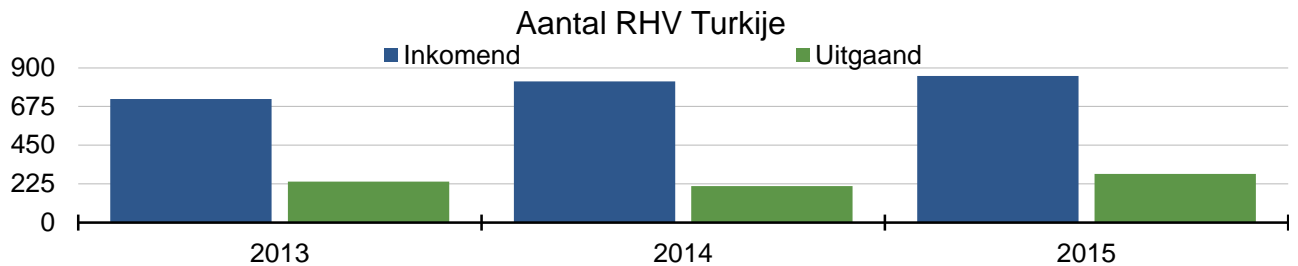




## Rechtshulpverzoeken Turkije (2014-2015)

### Alle rechtshulpverzoeken

	2013	2014	2015
Totaal	957	1033	1136
Inkomend	719	821	853
Uitgaand	238	212	283



### Type delicten top-10

	2014	2015 ▼
Niet bekend/genoemd	171	313
Diversen	79	136
Terrorisme	37	73
Verdovende middelen algemeen	72	69
Mishandeling	99	61
Bedreiging	60	53
Moord/doodslag	44	37
Overige diefstallen	35	34
Belediging/discriminatie	59	33
Valsheid in geschrift	13	28

### Doorlooptijd RHV

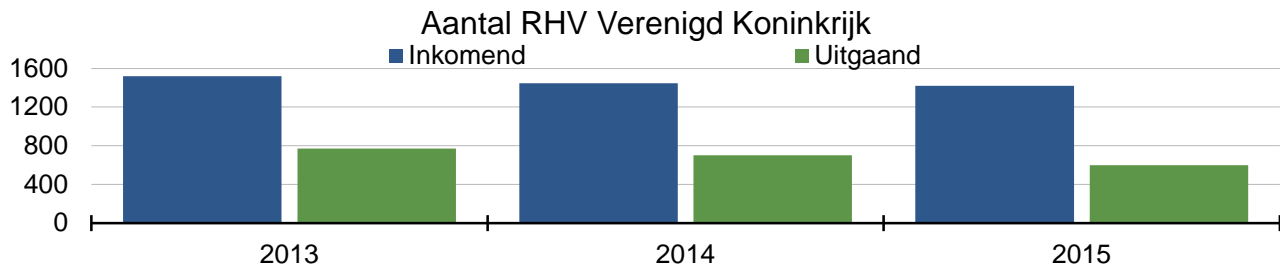
	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	1033	1136
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	521	440
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	50,4%	38,7%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	188	127
Maximum doorlooptijd (dagen)	824	470
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0



## Rechtshulpverzoeken Verenigd Koninkrijk (2014-2015)

### Alle rechtshulpverzoeken

	2013	2014	2015
Totaal	2291	2147	2020
Inkomend	1519	1447	1420
Uitgaand	772	700	600



### Type delicten top-10

	2014 ▼	2015
Verdovende middelen algemeen	331	311
Niet bekend/genoemd	320	251
Diversen	228	214
Cocaine	133	127
Witwassen van gelden	116	123
Moord/doodslag	74	64
Oplichting	68	60
Diefstal van vervoersmiddelen	55	Mensensmokkel: 86
Overige diefstallen	55	Mensenhandel: 44
Kinderporno	54	59

### Doorlooptijd RHV

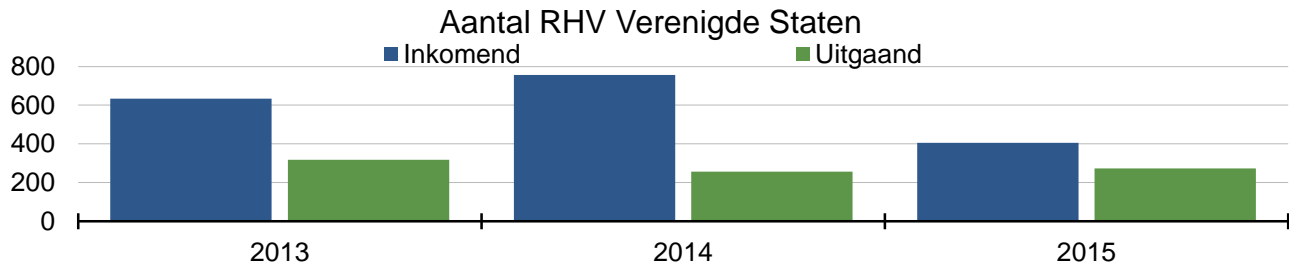
	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	2147	2020
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	555	420
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	25,9%	20,8%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	91	60
Maximum doorlooptijd (dagen)	760	434
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0



## Rechtshulpverzoeken Verenigde Staten van Amerika (2014-2015)

### Alle rechtshulpverzoeken

	2013	2014	2015
Totaal	951	1013	679
Inkomend	634	757	406
Uitgaand	317	256	273



### Type delicten top-10

	2014 ▼	2015
Diversen	206	59
Niet bekend/genoemd	115	73
Cocaïne	98	76
Witwassen van gelden	84	49
Verdovende middelen algemeen	79	53
Kinderporno	52	39
Computercriminaliteit	48	56
Oplichting	26	10
Overige fraude	24	10
Terrorisme	22	28

### Doorlooptijd RHV

	2014	2015
Totaal (in- en uitgaand)	1013	679
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol	162	109
Geregistreerd als (gedeeltelijk) succesvol %	16,0%	16,1%
Gemiddelde doorlooptijd (dagen)	127	102
Maximum doorlooptijd (dagen)	735	453
Minimum doorlooptijd (dagen)	0	0

