



BELEIDSDOORLICHTING
INTERNATIONALE
SAMENWERKINGSOPERATIES 2012-
2017



Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	2
Inleiding	4
Hoofdstuk 1 Beschrijving van het beleid	7
1.1 Doelen van het beleid	9
1.2 De aard en samenhang van de ingezette instrumenten	10
1.2.1 Landenprogramma's	10
1.2.2 Plaatsing liaison officers	11
1.2.3 Taken en verantwoordelijkheden liaison officers	12
1.3 Onderbouwing van de uitgaven	12
Hoofdstuk 2 Reconstructie beleidstheorie	15
2.1 Centrale causale redenering	15
2.2 Veronderstellingen	15
Hoofdstuk 3 Analyse van het beleid	18
3.1 Hoe doeltreffend is het beleid geweest?	18
3.1.1 Doeltreffendheid van landenprogramma's	20
3.1.2 Doeltreffendheid van inzet van liaison officers	23
3.2 Hoe doelmatig is het beleid geweest?	24
3.2.1 Doelmatigheid van landenprogramma's	24
3.2.2 Doelmatigheid van de inzet van liaison officers	24
3.3 Conclusie	25
Hoofdstuk 4 Aanbevelingen	27
4.1 Beleidsopties bij handhaven budget	27
4.2 Beleidsopties bij significant minder budget	28
4.3 Verbeterparagraaf	30
4.4 Besluit	30
Bijlage 1 Oordeel onafhankelijke deskundige	32
Bijlage 2 Geïnterviewde personen	38
Bijlage 3 Door beleidsdoorlichters geconsulteerde personen	40

Samenvatting en conclusie

Centraal in deze beleidsdoorlichting staat de vraag naar de doeltreffende en doelmatige besteding van het budget voor “internationale samenwerkingsoperaties 2012-2017” van begrotingsartikel 31.3 van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De scope van de beleidsdoorlichting betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van niet-operationele landenprogramma’s en de plaatsing van liaison officers. Het op begrotingsartikel 31.3 geboekte Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) budget is benut voor de inzet van politiemedewerkers in buitenlandse (vredes-)missies. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de beleidsdoorlichting ten aanzien van de inzet van deze politiemedewerkers.

Bij de vorming van de Nationale Politie kwam er centrale sturing op internationale politiesamenwerking. Het behalen van operationele resultaten met zestien geprioriteerde landen, geselecteerd op basis van de intensiteit van de criminaliteitsrelaties, is sindsdien leidend geworden voor strategische landenprogramma’s. Naast de bestaande inzet van bilaterale liaison officers wordt eveneens ingezet op meer flexibel inzetbare liaisons en intensiever gebruik van het Europol-kanaal. De plaatsing van een liaison officer is een relatief zware en ook een kostbare voorziening. Daarom wordt door de Minister en de Korpschef gestreefd naar een evenwichtige, doelmatige inzet van de middelen die specifiek beschikbaar zijn voor de plaatsing van liaisons.

Centraal in deze beleidsdoorlichting staat de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette instrumenten die uiteindelijk als doel hebben de operationele internationale samenwerking van de Nederlandse politie te verbeteren. De (gereconstrueerde) beleidstheorie gaat uit van verbetering van operationele resultaten in de internationale politiesamenwerking door gerichte inzet van landenprogramma’s en liaison officers. De centrale doelstelling is het verminderen van de criminaliteitsrelatie met een aantal geprioriteerde landen. Door te investeren in niet-operationele samenwerking om daarmee de operationele samenwerking te faciliteren, wordt getracht de operationele resultaten te verbeteren. Dit moet leiden tot een verminderde criminaliteitsrelatie met het betreffende land en uiteindelijk tot veiligheidseffecten in Nederland.

De centrale veronderstelling dat Nederland veiliger wordt door in te zetten op verbeterde operationele en (als ondersteuning daarvan) niet-operationele samenwerking met zestien geprioriteerde landen kan niet worden onderbouwd. Er is onvoldoende onderzoek voorhanden om (bij benadering) te kunnen vaststellen hoe de onderling samenhangende beleidsveronderstellingen van invloed zijn op de operationele resultaten. Gegeven de veelheid aan invloedfactoren, is het überhaupt de vraag of de centrale beleidsdoelstelling empirisch onderbouwd kan worden.

Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat door de inzet van landenprogramma’s enkel voor geprioriteerde landen, het temporiseren van de inzet van flexibele liaison officers en het onvoldoende benutten van de mogelijkheden die Europol biedt, de aanpak van internationaal georganiseerde criminaliteit door Nederland in de afgelopen jaren minder flexibel was dan gewenst. Gezien de steeds sneller wisselende internationale routes voor mensen, goederen, geld en communicatiekanalen en technologische mogelijkheden die internationaal opererende criminele samenwerkingsverbanden gebruiken voor (het verhullen van) hun activiteiten, heeft de focus op een aantal geprioriteerde landen een knellende uitwerking. Consequentie van het huidige beleidskader is dat de ruimte wordt gemist om snel (samenwerkings-)activiteiten en instrumenten in te kunnen zetten in nieuw opkomende bron- en doorvoerlanden.

Op basis van de bevindingen in deze beleidsdoorlichting wordt aanbevolen om een centraal gestuurde fenomeengerichte aanpak te ontwikkelen om tot een doeltreffende en doelmatige internationale politie samenwerking te komen. Daarin moeten operationele doelstellingen leidend zijn en dient flexibel te worden ingespeeld op internationaal wendbare criminele netwerken die profiteren van de mondialisering van de wereldeconomie en nieuwe technologieën. Voorwaarde is dat internationale fenomeenanalyses ten grondslag liggen aan nieuw te formuleren bron- en transitlandenbeleid. Daarbij dient per land te worden bepaald welke mix aan (samenwerkings-)activiteiten en instrumenten ingezet moet worden om tot operationele resultaten te komen.

Tenslotte zijn in deze beleidsdoorlichting een drietal 20% besparingsvarianten in kaart gebracht voor internationale samenwerkingsoperaties. Ten eerste kan bespaard worden op de programmakosten van internationale samenwerkingsactiviteiten door het aantal activiteiten binnen de programma's voor internationale politie samenwerking te verminderen en door een deel van de programmakosten te delen met strategische partners. In de tweede plaats kan bezuinigd worden door minder te reizen; dit bespaart zowel reiskosten als verblijfskosten. Ten derde kan een aanzienlijk bedrag bespaard worden door minder liaisons binnen Europa in te zetten.

Inleiding

Samenvatting: Centraal in deze beleidsdoorlichting staat de vraag of het budget voor “internationale samenwerkingsoperaties 2012-2017” van begrotingsartikel 31.3 van het ministerie van Justitie en Veiligheid doeltreffend en doelmatig is besteed en welke aanbevelingen op basis daarvan kunnen worden gedaan.

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën wordt beleid dat onder beleidsartikelen in de begroting valt periodiek geëvalueerd. In 2018 is de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 31.3 van het ministerie van Justitie en Veiligheid voorzien. De aankondiging van deze doorlichting is op 14 september 2017 aan de Tweede Kamer verzonden.

Artikel 31.3 bevat de posten ‘beheer multisystemen’, ‘internationale samenwerkingsoperaties’ en enkele kleinere onderdelen als ‘bijdrage medeoverheden’ en enkele subsidies en opdrachten. Het Programma Internationale en Caribische aangelegenheden (ICA) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de in deze startnotitie beschreven aanpak van de doorlichting van de post “internationale samenwerkingsoperaties 2012-2017”.

Informatie over de uitkomsten van beleidsevaluaties is in de praktijk vaak versnipperd aanwezig in uiteenlopende documenten. Beleidsdoorlichtingen zijn bedoeld om informatie uit verschillende evaluaties samen te brengen. Het betreft, met andere woorden, syntheseonderzoek.

Een beleidsdoorlichting geeft op basis van deze samengebrachte informatie inzicht in de mate waarin het onderzochte beleid doeltreffend en doelmatig is; de succesfactoren die het beleid doeltreffend en doelmatig hebben gemaakt; de redenen waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid tekortschiet, zodat er lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst; en de onbedoelde positieve dan wel negatieve neveneffecten die zijn opgetreden.

Iedere beleidsdoorlichting begint met een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid (artikel 3 RPE, lid 2). Dit wordt de ‘beleidstheorie’ genoemd. Het is daarbij vooral van belang om de achterliggende veronderstellingen over de bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel boven water te krijgen.

Scope van de beleidsdoorlichting

De scope van de beleidsdoorlichting betreft de doeltreffende en doelmatige besteding van het budget voor “internationale samenwerkingsoperaties 2012-2017” ter bevordering van de operationele internationale samenwerking van de Nederlandse politie. De instrumenten die onderdeel uitmaken van deze beleidsdoorlichting zijn:

1. Het door de Minister vastgestelde ‘landenbeleid’ dat aangeeft met welke landen de politie prioritair samenwerkingsrelaties aangaat en welk afwegingskader daarbij wordt gehanteerd.
2. De binnen dit door de Minister vastgestelde landenbeleid uitgevoerde strategische landenprogramma’s waarin de activiteiten op het terrein van de niet-operationele politietsamenwerking met de geprioriteerde landen zijn vastgelegd.

3. Aan Nederlandse Ambassades geplaatste politiefunctionarissen (liaison officers). Deze internationale plaatsingen houden direct verband met veiligheidsvraagstukken in Nederland en hebben ten doel de operationele samenwerking met de diensten van die landen te versterken.

Internationale informatie-uitwisseling, rechtshulpverzoeken en operationele samenwerking in strafzaken zijn als zodanig niet gebonden aan het prioritaire landenbeleid. Deze worden uitgevoerd onder het gezag van het openbaar ministerie of de Afdeling Internationale aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) van het ministerie.

De doelstelling van landenprogramma's en internationale plaatsingen is dat zij bijdragen aan operationele resultaten. Dat betekent dat de mate waarin internationale informatie-uitwisseling, rechtshulpverzoeken en operationele samenwerking in strafzaken worden gefaciliteerd door landenprogramma's en de plaatsing van politie liaison officers, wel onderdeel uitmaakt van deze beleidsdoorlichting.

Het op begrotingsartikel 31.3 geboekte Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) budget is benut voor de inzet van Nederlandse politiemedewerkers binnen buitenlandse (vredes-)missies. Met deze politie-inzet in multilaterale crisisbeheersingsmissies in het buitenland worden doelen gediend die geen directe relatie hebben met de nationale veiligheid. In artikel 90 van de Grondwet heeft Nederland zich tot taak gesteld de internationale rechtsorde te bevorderen zonder dat er een relatie hoeft te zijn met nationale veiligheidsbelangen. De Minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de doelmatige en doeltreffende inzet van deze politiemedewerkers. De inzet van Nederlandse politiemedewerkers in buitenlandse (vredes-)missies maakt daarom geen onderdeel uit van deze beleidsdoorlichting.

Onderzoeksvragen

Centraal in deze beleidsdoorlichting staat de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette instrumenten die als doel hebben de operationele internationale samenwerking van de Nederlandse politie te verbeteren en daarmee bij te dragen aan de operationele resultaten. Die vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Op basis van welke beleidstheorie en afwegingskader is het door de minister vastgestelde 'landenbeleid 2012 -2017' tot stand gekomen?
2. In welke mate hebben strategische landenprogramma's en internationale plaatsing van politie liaison officers bijgedragen aan operationele internationale samenwerking van de Nederlandse politie? (doeltreffendheid).
3. Staan de kosten van de strategische landenprogramma's en internationale plaatsing van politie liaison officers in verhouding tot de bereikte operationele internationale samenwerking? (doelmatigheid).
4. Welke beleidsopties zijn mogelijk in het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het beleidsartikel)?

Bij de beantwoording van de eerste drie deelvragen wordt aangesloten bij het evaluatiekader en de op basis daarvan uitgevoerde evaluatie van het landenbeleid door de Universiteit Utrecht in opdracht van het WODC. Verder wordt, aan de hand van in beleidsdocumenten vastgelegde veronderstellingen en onderzoek naar de doelmatige en doeltreffende inzet van liaison officers, de plausibiliteit van deze aannames door de beleidsdoorlichters onderzocht. Voor dat doel zijn door de beleidsdoorlichters nadere

interviews gehouden met respectievelijk de onderzoekers van de Universiteit Utrecht en beleidsambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de staf Nationale Politie (zie bijlage 2 voor de namenlijst).

Alle beleidsdoorlichtingen die vanaf begin 2015 worden opgesteld¹, moeten een zogenaamde 20%-besparingsvariant bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. Deze besparingsvariant voegt een vooruitkijkend element aan een beleidsdoorlichting toe. De grondslag voor de berekening van een 20%-variant bestaat in ieder geval uit de som van de bedragen die op de meest recente begroting staan vermeld bij het doorgelichte beleid. Ook als er dalende budgetten zijn, geldt dat 20% besparingsvarianten in kaart gebracht moeten worden. Er kan dan niet worden volstaan met de notie dat een 20% besparingsvariant al is gehaald.

Onderzoeksmethode

De beleidsdoorlichting bestaat uit een analyse op basis van (a) beschikbare beleidsdocumenten waarin het beleidskader internationale politiesamenwerking is vastgelegd en (b) wetenschappelijke onderzoeksrapporten die dit beleidskader (op onderdelen) evalueren. In de afgelopen jaren zijn in dit kader de volgende wetenschappelijke onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten verschenen, die in samenhang een beeld geven van de aanleiding, ontwikkeling en uitvoering van de internationale politiesamenwerking vanaf 2012 tot 2017:

- a. Universiteit Utrecht, *Evaluatiekader doelrealisatie Strategische Landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking*, in opdracht van het WODC, Utrecht 2014. In dit onderzoek is de centrale causale redenering achter het strategisch landenbeleid gereconstrueerd.
- b. Universiteit Utrecht, *Tussentijdse evaluatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking*, in opdracht van het WODC, Utrecht 2016. In dit onderzoek is nagegaan hoe de invoering van het strategisch landenprogramma is verlopen en wat de opbrengsten zijn.
- c. Clingendael – Nederlands instituut voor Internationale betrekkingen (2016), *Het grenzeloze werkveld van de politie*, Den Haag 2016. In dit onderzoek wordt beschreven welke ontwikkelingen op het terrein van externe veiligheid zijn te relateren aan de Nederlandse politietaken en welke relevantie deze hebben voor de inzet van de instrumenten van internationale politiesamenwerking die de Nederlandse politie tot haar beschikking heeft.
- d. SeQure Research & Consultancy, *Internationale politie informatie-uitwisseling*, in opdracht van het WODC, Rotterdam 2014. In dit onderzoek wordt ingegaan op de vraag in hoeverre (Europol)relevante informatie direct bilateraal (bijvoorbeeld via het liaison-netwerk) wordt uitgewisseld in plaats van via de daarvoor ontwikkelde EU-informatiekanalen.
- e. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Interne notitie '*prioritair landenkader VenJ 2013*', Den Haag, 2013. In deze notitie wordt een VenJ breed prioritair landenkader vastgesteld, gebaseerd op de landenlijst VenJ zoals die was opgenomen in het overzicht voor BZ voor de periode 2013-2017.

¹ Artikel 3 RPE, lid 1

- f. Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Liaisonbeleid politie*, Kamerbrief, Den Haag 2013. In deze brief wordt het beleid voor de internationale politiesamenwerking en het beleid ten aanzien van de plaatsing van politieliaisons geschetst.
- g. Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Liaison Officers en internationale plaatsingen politie 2015-2017*, Kamerbrief, Den Haag 2015. In deze brief informeert de Minister de Tweede kamer over de hoofdpunten van het beleidskader liaisons en internationale plaatsingen politie en, mede namens de minister van Defensie en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, over het daaruit resulterende gezamenlijke plaatsingsplan van de nationale politie en de Koninklijke Marechaussee voor de periode 2015-2017.
- h. Raad van Hoofdcommissarissen, *Internationale politiesamenwerking: de normaalste zaak van de wereld?* Den Haag, 2008. In deze visie op internationale politiesamenwerking van de Raad van Hoofdcommissarissen wordt de basis gelegd voor de ontwikkeling van internationale politiesamenwerking langs vier strategische 'windrichtingen': samenwerking in het kader van de Europese Unie; informatie-uitwisseling en rechtshulp; landenbeleid nieuwe stijl en onderwijs en ontwikkeling van (politie)mensen.
- i. Dienst Landelijke Informatieorganisatie, *Nationaal dreigingsbeeld 2017-2021 Georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer, mei 2017. In deze analyse wordt de huidige en verwachte toekomstige situatie van de georganiseerde criminaliteit in Nederland beschreven.
- j. Europol, *Serious and Organized Crime Threat Assessment, Crime in the age of technology*, The Hague, 2017. De dreigingsanalyse van de georganiseerde criminaliteit voor de Europese Unie (EU).

Kwaliteitsbewaking

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een schrijfteam van twee beleidsadviseurs van het Programma Internationale en Caribische aangelegenheden. Voor de kwaliteitsbewaking is een projectteam geformeerd dat bestaat uit vertegenwoordigers van het Directoraat Generaal Politie en Veiligheidsregio's en de Directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum en de staf Nationale Politie. Overeenkomstig de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is voor de beleidsdoorlichting een onafhankelijke deskundige aangezocht. Deze deskundige is niet eerder betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid dat wordt doorgelicht. Er is gekozen voor het betrekken van een onafhankelijke inhoudsdeskundige die vanaf het opstellen van het plan van aanpak betrokken was en heeft geadviseerd over de voortgang van het project aan de hand van tussentijdse versies van de beleidsdoorlichting.

Samenvatting: Bij de vorming van de Nationale Politie kwam er centrale sturing op internationale politiesamenwerking. Daarbij speelden landenprogramma's en liaison officers een centrale rol. Het behalen van operationele resultaten met zestien geprioriteerde landen, geselecteerd op basis van de intensiteit van de criminaliteitsrelaties, is ook voor landenprogramma's leidend geworden. Naast de bestaande inzet van bilaterale liaison officers was het doel om in te zetten op meer flexibel inzetbare liaisons en intensiever gebruik van het Europol-kanaal.

Inleiding

Nederland neemt internationaal prominente posities in op verschillende criminogene gebieden. Als logistiek knooppunt is het een belangrijk bron- en doorvoerland van verdovende middelen, waarbij overigens de haven van Antwerpen, die door criminele groepen veelvuldig gebruikt wordt voor drugssmokkel naar of via Nederland, evenzeer van groot belang is. Ook als digitaal knooppunt speelt Nederland inmiddels een prominente rol en is daarmee een cruciale partner voor andere landen in de aanpak van allerlei vormen van cybercrime.

In de monitor georganiseerde criminaliteit 1998 stelt het WODC al vast dat, gelet op het ontwijkgedrag van criminele samenwerkingsverbanden, meer internationale samenwerking noodzakelijk is. Het WODC geeft in dit verband aan dat criminele samenwerkingsverbanden nationale overheden overtroeven in hun vermogen om internationaal te opereren. In de monitor georganiseerde criminaliteit 2007 constateert het WODC dat er inmiddels veel internationale politiesamenwerking plaats vindt. De samenwerking varieert dan nog sterk in intensiteit en zou meer gestructureerd moeten gebeuren ten behoeve van het opbouwen van een informatiepositie, die cruciaal is voor succesvolle onderzoeken, en het opbouwen van vertrouwen in internationale samenwerkingsrelaties.

In de visie 'De normaalste zaak van de wereld' uit 2007 geeft de Nederlandse politie voor het eerst gestructureerd richting aan de internationaliseringsagenda van de Nederlandse politie. Er worden vier strategische 'windrichtingen' geformuleerd waarin de contouren van het huidige beleid zichtbaar zijn: samenwerking in het kader van de Europese Unie; informatie-uitwisseling en rechtshulp; landenbeleid nieuwe stijl en onderwijs en ontwikkeling van politiemensen.

Uit het Nationaal Dreigingsbeeld (2017) blijkt dat de negatieve effecten van internationaal georganiseerde criminaliteit voor Nederland nog steeds aanzienlijk zijn. De handel in cocaïne gaat gepaard met ripdeals, gijzelingen, vuurwapengeweld en moord. Soms vinden schietpartijen of liquidaties plaats in woonwijken en op klaarlichte dag. Met het geld uit de drugshandel verkrijgen criminelen een positie in het legale bedrijfsleven. De productie van, handel in en smokkel van cannabis en synthetische drugs gaat eveneens samen met geweldgebruik, verwevenheid van de boven- met de onderwereld en de laatste jaren ook met bedreiging en intimidatie van bestuurders.

Verder blijkt uit de Serious and Organised Crime Threat Assessment (2017) van Europol dat Nederland ook onverminderd een grote rol speelt bij de in- door- en uitvoer van cocaïne, heroïne, cannabis en synthetische drugs binnen de EU. Daarbij is volgens Europol technologie een essentieel onderdeel van de meeste, zo niet alle, criminele activiteiten van georganiseerde misdaadgroepen in de EU en biedt dit de georganiseerde misdaad een ongekennde mate van flexibiliteit. Deze flexibiliteit is vooral zichtbaar in het gemak waarmee criminelen zich aanpassen aan veranderingen in de samenleving.

Het internet, de veelheid aan online platforms en communicatiekanalen die het host, hebben een enorme impact op de samenleving gehad, de economie versterkt en getransformeerd, innovatie aangestuurd en sociale interactie vormgegeven. Het is volgens Europol ook een belangrijke factor voor criminele activiteiten en speelt een rol bij alle vormen van criminaliteit. De impact van technologie op criminaliteit reikt ook verder dan internet en omvat allerlei technische innovatie, zoals vooruitgang in drone-technologie, geautomatiseerde logistiek en geavanceerde printtechnologieën.

Binnen de criminologie gaat de meeste aandacht doorgaans uit naar achtergronden en beweegredenen van daders, en hetzelfde kan worden gezegd over veel studies naar georganiseerde criminaliteit. In de situationele benadering is dat perspectief verlaten en wordt de aandacht gevestigd op de factoren in de omgeving die criminaliteit mogelijk maken. De laatste jaren is deze benadering ook toegepast op het verschijnsel georganiseerde criminaliteit. In het Nederlands beleid zien we dat terug in een grotere aandacht voor niet-strafrechtelijke maatregelen ter bestrijding en voorkoming van georganiseerde criminaliteit (Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, WODC, 2012).

Dat vereist dat opsporingsinstanties met elkaar en met andere partijen samenwerken. Vanuit die optiek is door politie en openbaar ministerie een 'programmatische aanpak' ontwikkeld. Onderdeel van deze aanpak is ook de intensivering van internationale informatie-uitwisseling en -politiesamenwerking met de bron- en transitlanden die een rol spelen in het grensoverschrijdend personen-, geld- en goederenverkeer van en naar Nederland. Het 'landenbeleid' is daarbij volgens de politie een belangrijk instrument.

Vóór de vorming van de Nationale Politie bestond de niet-operationele internationale politiesamenwerking uit een kleurrijk palet aan (vaak op regionaal initiatief ondernomen) projecten, Memoranda of Understanding en uitwisselingen, de visie van de Raad van Hoofdcommissarissen ten spijt. Deze situatie van versnippering werd niet langer wenselijk geacht en bij de vorming van de Nationale Politie is een eerste stap gezet in de richting van een nieuwe internationale strategie van de politie. Er kwam centrale sturing op internationale activiteiten en het behalen van operationele resultaten bij de bestrijding van internationale georganiseerde criminaliteit (o.m. de uitvoering van Nederlandse rechtshulpverzoeken, aanhoudingen, inbeslagnames en het afnemen van criminele winsten) werd in beginsel leidend voor internationale inzet (Clingendael, 2016, pag.7).

1.1 De doelen van het beleid

De vorming van de Nationale Politie in 2013 leverde wat internationale politiesamenwerking betreft een systeembreuk op. In het Inrichtingsplan van de Nationale Politie is vastgelegd dat de minister van Justitie en Veiligheid de 'reikwijdte en de aard van de internationale politiesamenwerking' bepaalt en de relevante beleidsmatige kaders vaststelt. In het bijzonder de niet-operationele vormen van internationale samenwerking, die in de voorgaande jaren merendeels voortkwamen uit decentrale initiatieven van de 26 politiekorpsen en van de Politieacademie, krijgen na 2013 een hoge mate van centrale sturing middels de strategische landenprogramma's.

Het hoofddoel van de inzet van strategische landenprogramma's en de plaatsing van liaison officers is het bevorderen van operationele resultaten in de internationale politiesamenwerking. Het Inrichtingsplan Nationale Politie (2012) bepaalt dat de korpschef de politiek-bestuurlijke kaders voor internationale politiesamenwerking van de minister vertaalt naar uitvoeringskaders voor de politie op het terrein van operationele samenwerking, informatie-uitwisseling en rechtshulp, alsmede van niet-operationele

samenwerking. Het inrichtingsplan bepaalt verder dat non-operationele samenwerking (de strategische landenprogramma's) altijd 'complementair en ondersteunend' is aan operationele samenwerking, tenzij de minister in incidentele gevallen anders beslist.

1.2 De aard en samenhang van de ingezette instrumenten

Een belangrijke inhoudelijke basis voor de keuze van landen die onderwerp zijn van strategische landenprogramma's en de plaatsing van liaison officers vormde de rapportage 'Criminele Relaties tussen Nederland en Andere Landen'. Tot 2015 werd deze rapportage jaarlijks opgesteld door de informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid van de politie. Voor dit rapport werd met name gebruik gemaakt van indicatoren die voortkomen uit Nederlandse politiestructuren en uit de administratie van internationale rechtshulp en overig internationaal informatieverkeer met Nederlandse opsporingsinstanties. Onderwerp van deze analyse is de intensiteit van criminaliteitsrelaties tussen Nederland en andere landen. De hoogte van deze criminaliteitsrelaties speelden een belangrijke rol in het keuzeproces voor het prioriteren van landen voor een landenprogramma en in het afwegingskader voor liaison-plaatsingen.

1.2.1 Landenprogramma's

Om de internationale politiesamenwerking aangaande de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad te faciliteren, zijn de landenprogramma's opgesteld conform de uitgangspunten van het Beleidskader Landenbeleid Internationale Politiesamenwerking 2013-2015 van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De drie uitgangspunten daarbij waren:

1. het vergroten van de veiligheid in Nederland;
2. het zijn van een betrouwbare internationale partner;
3. eenduidigheid en consistentie via centrale aansturing.

In reactie op de versnipperde situatie voorafgaand aan de centralisering van de Nederlandse politie, is er in 2013 voor gekozen de niet-operationele samenwerking met andere landen te beperken tot een afgebakende lijst geprioriteerde landen, die zijn geselecteerd op basis van een analyse van de intensiteit van de criminaliteitsrelaties door de Landelijke Eenheid. De betreffen landen waren: België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje, Polen, Roemenië, Bulgarije, Turkije, Marokko, Australië, China, Colombia, Suriname en de Verenigde Staten, waarbij Australië en Colombia een springplankfunctie hebben voor de regio's rondom deze landen.

In de landenprogramma's zijn per land doelstellingen en te verrichten activiteiten geformuleerd. Jaarlijks zijn de landenprogramma's in samenspraak met de betreffende landen uitgewerkt in werkprogramma's. Voorbeelden van uitgevoerde activiteiten zijn: (1) train-de-trainer opleidingen, (2) expertmeetings, (3) seminars en conferenties, (4) een taskforce om een criminaliteitsfenomeen aan te pakken, (5) het verbeteren van samenwerking tussen landen in EMPACT-verband², (6) het opzetten van een criminele inlichtingen structuur, en (7) wederzijdse werkbezoeken. Een belangrijk inhoudelijk uitgangspunt daarbij is

² EMPACT, het European Multidisciplinary Platform against Crime Threats, heeft tot doel de samenwerking tussen opsporingsdiensten van de verschillende EU-landen te versterken en te structureren.

dat de strategische afspraken en activiteiten ondersteunend zijn aan operationele doelstellingen van de Nederlandse politie.

1.2.2 Plaatsing Liaison Officers

Op 9 oktober 2013 stuurt de Minister van Veiligheid en Justitie een brief naar de Tweede Kamer waarin wordt ingegaan op het liaisonbeleid van de politie. De minister geeft aan dat prioritaire landen weliswaar een bijzondere positie in zijn beleid innemen, maar dat in het plaatsingsbeleid van de politieliaison officers nadrukkelijk ook andere overwegingen aan de orde zijn.

De plaatsing van een liaison officer is een relatief zware en ook een kostbare voorziening. Daarom wordt door de minister en de korpschef gestreefd naar een evenwichtige, doelmatige inzet van de middelen die specifiek beschikbaar zijn voor de plaatsing van liaisons. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de plaatsing in EU-lidstaten en die in andere landen.

Plaatsing binnen de EU

In toenemende mate wordt de operationele samenwerking tussen de politiekorpsen (o.a. informatie eenheden, recherche divisies) op internationaal gebied gestroomlijnd via zowel bilaterale, multilaterale als Europese samenwerking. De Europese samenwerking is wat dat betreft de meest vergaande. Door Europese regelgeving zijn de mogelijkheden hiertoe ook steeds meer toegenomen. In de Europese Unie wordt de samenwerking tussen politiediensten ingericht op basis van Europese wetgeving en gefaciliteerd via nationale liaison officers bij Europol.

Europol is – als primaire Europese informatie hub - sinds enkele jaren gemandateerd voor afhandeling van de meest voorkomende vormen van rechtshulp. Hiertoe zijn bij Europol in Den Haag landendbureaus (desks) ingericht die rechtstreeks de inkomende rechtshulpverzoeken kunnen behandelen. Deze manier van werken maakt de noodzaak tot fysieke aanwezigheid in een EU-land beduidend minder.

Sinds 2007 werken de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee samen in één gezamenlijk netwerk van verbindingsofficieren met op elkaar afgestemd plaatsingsbeleid. Doel van de samenwerking is het optimaliseren van het gebruik van de uitgezonden liaison officers bij het voorkomen en effectiever bestrijden van ernstige vormen van (migratie) criminaliteit.

Daarnaast werkt de Nationale Politie wat betreft het liaisonbeleid in toenemende mate samen met de Belgische Federale Politie. Het Benelux politieverdrag (2005) maakt het mogelijk om Belgische, Luxemburgse en Nederlandse liaison officers in te zetten voor het behandelen van rechtshulpverzoeken (en dus niet de andere genoemde liaisontaken). In 2011 heeft Nederland met België en Luxemburg een overeenkomst gesloten om van deze bepaling daadwerkelijk gebruik te maken. In de praktijk spitst de samenwerking zich met name toe op België en Nederland. In de praktijk spitst de samenwerking zich met name toe op België en Nederland. Zo worden de Nederlandse liaison officers in Colombia en Venezuela frequent bevraagd door de Belgen. Andersom heeft België in Brazilië een liaison officer die ook werkzaamheden verricht voor Nederland

Plaatsing buiten de EU

De prioritaire landen nemen weliswaar een bijzondere positie in, maar in het plaatsingsbeleid van de politie liaison officers worden meerdere en aanvullende aspecten meegewogen. In de eerste plaats betreft dit – evenals bij het bepalen van prioriteitslanden - de intensiteit van de internationale criminaliteitsrelatie van

landen met Nederland. Daarnaast wordt de wijze waarop de operationele samenwerking verloopt via zowel de reguliere samenwerkingsverbanden (Europol, Interpol, Schengen en regionale verbanden) als via de bilaterale rechtshulp beoordeeld. Bij een als goed gewaardeerde relatie is plaatsing van een liaison officer soms geen noodzaak. Verder wordt meegewogen in hoeverre het ontwikkelen van internationale strategische allianties met een bepaald land plaatsing van een liaison officer rechtvaardigt.

Dit maakt dat plaatsing van een liaison officer veelal in landen geschiedt waarmee de operationele samenwerking bemoeilijkt wordt door bijvoorbeeld grote verschillen in wetgeving en soms ook de algehele visie op strafbaarheid, opsporing en vervolging. Ook aanzienlijke verschillen in de inrichting van de justitie- en politieorganisatie, procedures, bevoegdheden, taal en cultuur kunnen bijdragen aan het besluit om een liaison officer te plaatsen. De permanente aanwezigheid van een liaison officer heeft dan meerwaarde, omdat de communicatielijn kort is en interpretatieverschillen in direct contact kunnen worden besproken.

In enkele gevallen wordt gekozen voor een plaatsing in een land dat als 'springplank' fungeert naar andere landen. Australië is hiervan een goed voorbeeld. De criminaliteitsrelatie met Australië als zodanig rechtvaardigt niet de plaatsing van een liaison officer. Via de Australian Federal Police (AFP), die een zeer goed netwerk heeft in heel Zuid-Oost Azië, krijgt de Nationale Politie een aanzienlijk betere toegang tot relevante informatie uit dit werelddeel. In het plaatsingsplan wordt per plaatsing een zorgvuldige afweging gemaakt op basis van bovenstaande factoren. De operationeel georiënteerde politie liaison officers vormen de 'de verbindende schakel' tussen 'de Nederlandse strafrechtketen en buitenlandse politiediensten.

1.2.3 Taken en verantwoordelijkheden politie liaison officers

De politie liaison officer heeft vijf taken. In de eerste plaats bemiddelen liaison officers bij het bespoedigen van de afhandeling van Nederlandse uitgaande rechtshulpverzoeken door rechtshandhavingsautoriteiten in de landen van plaatsing en de landen waarvoor de liaison officer eveneens is geaccrediteerd. In de tweede plaats spelen zij een belangrijke rol bij snelle en betrouwbare uitwisseling van operationele (gevoelige) informatie met buitenlandse opsporingsdiensten. In de derde plaats maken zij periodiek dreigings- en trendanalyses met betrekking tot de ontwikkeling van internationaal georganiseerde (migratie) criminaliteit en/of terrorisme in relatie tot Nederland in de landen en gebieden waar zij werkzaam zijn. In de vierde plaats organiseren en begeleiden zij bezoeken van Nederlandse delegaties van de rechterlijke macht, openbaar ministerie, politie en andere opsporingsinstanties. Ten slotte kan een liaison officer op verzoek van de Nationale Politie werkzaamheden verrichten in het kader van niet operationele politiesamenwerking, zoals de Strategische Landenprogramma's en in het kader van bijvoorbeeld staatsbezoeken, grote calamiteiten en evenementen.

De liaison officers worden geplaatst bij een Nederlandse vertegenwoordiging (ambassade, consulaat - generaal of permanente vertegenwoordiging) en krijgen de diplomatieke status. Deze diplomatieke status betekent dat de Chef de Poste in volkenrechtelijke zin verantwoordelijk is voor de gedragingen van de liaison officer. De liaison officers worden waar nodig geaccrediteerd voor omringende landen en vervullen daarmee de functie van liaison voor meerdere landen.

1.3 Onderbouwing van de uitgaven

Zoals toegelicht bij het beschrijven van de scope van deze beleidsdoorlichting heeft deze betrekking op artikel 31.3 van de begroting van het ministerie van Justitie en veiligheid. In deze paragraaf wordt

toegelicht hoe de geldstroom van artikel 31.3 naar de politie ten behoeve van de daadwerkelijke uitgave er uit heeft gezien.

De minister van Justitie en Veiligheid stelt jaarlijks, conform artikel 33 van de Politiewet, bijdragen ter beschikking aan de politie ten laste van de begroting van zijn ministerie. In het Besluit financieel beheer politie worden nadere regels over deze bijdragen beschreven. De bijdragen bestaan uit algemene en bijzondere bijdragen. Het ter beschikking stellen van de bijdragen gaat ten laste van artikel 31, bestaande uit subartikelen 31.2 en 31.3, van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 31.3 bevat de posten ‘beheer multisystemen’, ‘internationale samenwerkingsoperaties’ en enkele kleinere onderdelen als ‘bijdrage medeoverheden’ en enkele subsidies en opdrachten (zie tabel 1.1). Deze zijn samengevat onder de kop overig en worden in een andere beleidsdoorlichting nader geduid.

Tabel 1.1. Posten behorende bij artikel 31.3 (bedragen x 1000)

Artikel 31.3 ³	2014	2015	2016	2017
Beheer multisystemen	102.703	105.700	110.269	100.164
Internationale politiesamenwerking	23.283	11.005	10.729	10.476
Overig (o.a. taptolken en providers)	23.608	23.735	19.693	19.224

Binnen de post Internationale politiesamenwerking worden uitgaven gedaan aan Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en aan internationale politiesamenwerking (IPS) (zie tabel 1.2). Zoals toegelicht in de paragraaf over de scope van de beleidsdoorlichting valt deze buiten de scope en zal de verdere toelichting in deze paragraaf betrekking hebben op de uitgaven aan de internationale politiesamenwerking. Daarnaast worden uit het budget de onder ‘overig’ geboekte kosten betaald voor taptolken, de stichting arbeidsmarkt- en opleidingsfonds politie (SAOP), de bijdrage stafbureau regioburgemeesters en tappen/providers. Dit betreft een restpost die verder geen relatie heeft met internationale politiesamenwerking.

Taptolken

Uit dit budget worden de taptolken betaald die de politie inhuurt voor het beluisteren en vertalen van telefoon- of VoIP-gesprekken van verdachten. Binnenkort wordt een vernieuwde (rijksbrede) systematiek voor tolkdiensten geïmplementeerd. De aanbestedingen volgens die nieuwe systematiek start binnenkort.

Tabel 1.2. Taptolken⁴

2017	2018	2019	2020	2021	2022
9.136	10.628	10.618	10.616	10.620	10.620

Providers

De Staat heeft, op grond van de Regeling vergoeding kosten aftappen en gegevensverstrekking, een overeenkomst gesloten met de grote telecomaandbieders. Deze overeenkomst wordt periodiek vernieuwd. Op grond van hoofdstuk 13 Telecommunicatiewet zijn telecomaandbieders verplicht om hun netwerken en

³ Kamerstuk 33 199, nr. 20. Voor de jaren 2012 en 2013 werden deze bedragen niet expliciet zichtbaar gemaakt in de begroting.

⁴ Begroting Ministerie Justitie en Veiligheid 2019, art. 31 Politie

diensten aftapbaar te maken en mee te werken aan aftappen en gegevensverstrekkingen over hun klanten. De Staat vergoedt bepaalde kosten die aanbieders in dit verband maken. Uit evaluaties blijkt dat de overeenkomsten leiden tot constructieve samenwerking. De kwaliteit van dagelijkse gegevensverstrekking is al jaren zeer goed. Op dit moment worden de overeenkomsten voor de periode 2020-2022 opgesteld met de grote telecoaanbieders. De groep kleine telecoaanbieders die buiten deze overeenkomst vallen, kunnen declareren volgens de werkelijk gemaakte kosten.

Tabel 1.3. Providers⁵

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
8.895	9.239	9.228	9.218	9.222	9.222	9.222

Uit de administratie van het departement blijkt dat het budget volledig is overgeboekt naar de politiebegroting. Voor de jaren 2014 t/m 2017 is via een overige bijdrage vanuit het ministerie jaarlijks € 1.2 miljoen euro overgemaakt aan de nationale politie ten behoeve van internationale politiesamenwerking. Het verschil tussen de € 1.2 miljoen en de rest van de bijdrage is via de algemene bijdrage verlopen.

Tabel 1.4. Internationale Samenwerkingsoperaties

Internationale samenwerkingsoperaties ⁶	2014	2015	2016	2017
IPS	2.347	2.493	2.217	1.964
HGIS (buiten de scope)	20.936	8.512	8.512	8.512
Totaal	23.283	11.005	10.729	10.476

Bovenstaande betreft de specifieke bijdragen vanuit artikel 31.3 aan de politie. Aangezien politie ook bijdragen ontvangt vanuit artikel 31.2, en de structuur van de politiebegroting niet een-op-een correspondeert met de begroting van justitie en veiligheid, is het mogelijk dat politie additionele uitgaven heeft gedaan aan de inhoudelijke doelstellingen vanuit de algemene bijdrage van artikel 31.3.

Aangezien de algemene bijdrage niet nader gespecificeerd is, kan niet meer herleid worden wat vanuit de politie de daadwerkelijke uitgaven aan dit doel zijn geweest. Vanuit het departement is wel helder dat vanuit het specifieke begrotingsartikel alle beschikbare middelen zijn overgeboekt. Doordat de politie mogelijk zelf uitgaven heeft gedaan met betrekking tot de geformuleerde beleidsdoelen is niet een directe een-op-een relatie te leggen tussen artikel 31.3 en de behaalde beleidsresultaten. Dit bemoeilijkt het trekken van conclusies omtrent doelmatigheid.

⁵ Begroting Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019, art. 31 Politie

⁶ Dit betreffen cijfers vanuit de departementale jaarverantwoording

Hoofdstuk 2 Reconstructie beleidstheorie

Samenvatting: De (gereconstrueerde) beleidstheorie gaat uit van verbetering van operationele resultaten in de internationale politiesamenwerking door gerichte inzet van landenprogramma's en liaison officers. De veronderstelling is dat de criminaliteitsrelatie met deze landen daardoor vermindert. Dit leidt vervolgens tot veiligheidseffecten in Nederland.

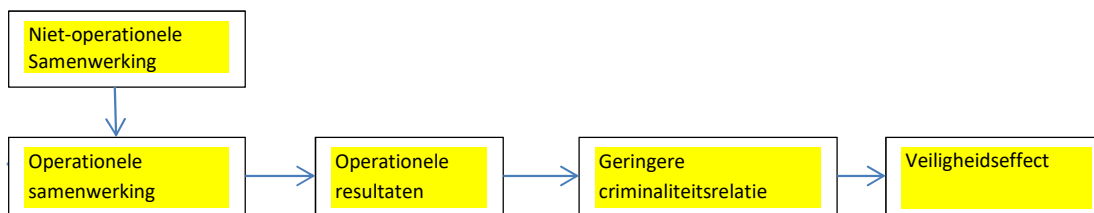
Inleiding

Om uitspraken te doen over de mate van effectiviteit van de inzet van strategische landenprogramma's (SLP's) en liaison officers is inzicht nodig in de doelen die eraan ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk wordt daarom antwoord gegeven op de vraag wat de gehanteerde motivering voor het gevoerde beleid is en welke veronderstellingen daaraan ten grondslag lagen.

2.1 Centrale causale redenering

In het rapport 'Evaluatiekader Doelrealisatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking' (Universiteit Utrecht, 2014) is de centrale causale redenering achter de SLP's op basis van de beleidsdocumenten in eerste instantie als volgt weergegeven:

Figuur 2.1: centrale causale redenering



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 tot een veiligheidseffect in Nederland.

2.2 Veronderstellingen

Op basis van de beleidsdocumenten en het onderzoek van de Universiteit Utrecht kunnen zeven veronderstellingen geïdentificeerd worden die aan het gevoerde beleid ten grondslag liggen. Deze zeven veronderstellingen worden hieronder kort toegelicht.

Veronderstelling 1. Nederland wordt veiliger

Door in te zetten op verbeterde operationele en (als ondersteuning daarvan) niet-operationele samenwerking met andere landen, wordt getracht de operationele resultaten te verbeteren. Deze verbeterde operationele resultaten zullen vervolgens leiden tot een afname van de criminaliteitsrelatie met deze landen, die tenslotte moet leiden tot veiligheidseffecten in Nederland.

Veronderstelling 2. Centrale sturing voorkomt versnippering

Het opstellen en vormgeven van de SLP's was onderdeel van de grote organisatieverandering om te komen tot één nationaal politiekorps. Gegeven de versnippering in de internationale politiesamenwerking, is getracht om met de nationalisering van de politie ook hier eenduidigheid in aan te brengen. Door centrale sturing te organiseren is de verwachting dat eenduidigheid, consistentie evenals een effectieve en efficiënte inzet van middelen bewerkstelligd kan worden.

Veronderstelling 3. Het belang van wederkerigheid

Hoewel de landenprogramma's uiteindelijk zijn gericht op de veiligheid in Nederland, is voor de uitvoering van de landenprogramma's medewerking van buitenlandse autoriteiten nodig. Om die medewerking te krijgen, moet deze autoriteiten iets worden geboden dat voor hen waardevol is. Deze uitruil (of 'het wisselgeld' zoals het in de praktijk wordt aangeduid) vormt een belangrijk deel van de logica achter de SLP's. Het ingezette wisselgeld zit voor een belangrijk deel in vormen van niet-operationele samenwerking, zoals het overdragen van expertise aan en het verzorgen van trainingen aan buitenlandse politiekorpsen. In dergelijke gevallen is niet-operationele samenwerking een manier om de partner meer bereidwillig te maken, waardoor de operationele samenwerking beter zal verlopen en dit naar verwachting een positieve invloed heeft op de operationele resultaten, bijvoorbeeld bij het behandelen van rechtshulpverzoeken. Niet-operationele samenwerking krijgt hier dus de vorm van het leveren van bijvoorbeeld trainingen of instrumenten waar de partner behoefte aan heeft, maar die niet of in ieder geval niet rechtstreeks bijdragen aan Nederlandse belangen.

Veronderstelling 4. Gerichter professionaliseren

De hulp die de Nederlandse politie biedt bij de professionalisering van buitenlandse politiekorpsen wordt ook gebruikt om operationele resultaten voor de Nederlandse politie te bereiken. Het idee daarachter is dat het partnerkorps nog onvoldoende prestaties kan leveren. Gegeven de ondervonden criminaliteit uit of via dat land is er een belang om de politie in dat partnerland te ondersteunen bij het verbeteren van haar operationele resultaten. De niet-operationele samenwerking bestaat dan uit activiteiten die leiden tot kwaliteitsverbetering. De verwachting daarbij is dat er sprake zal zijn van bijvoorbeeld betere en snellere afhandeling van rechtshulpverzoeken als de politie in het partnerland daar beter toe in staat is gesteld via een training of opleiding. Ook is het mogelijk dat een beter inzicht wordt verkregen in elkaars mogelijkheden en werkmethodeken. Daardoor kunnen eventuele beperkingen worden onderkend en ondervangen, waardoor de samenwerking in de uitvoering zal verbeteren.

Veronderstelling 5. Vergroten expertise Nederlandse politie

Een vijfde veronderstelling is dat de Nederlandse politie ook lering kan trekken uit internationale politiesamenwerking. Daarbij valt te denken aan opleidingen en trainingen die Nederlandse politiefunctionarissen ontvangen van buitenlandse partners.

Veronderstelling 6. Gedeelde professionele standaarden

Een zesde veronderstelling is dat de SLP's zijn opgebouwd vanuit de idee dat politiekorpsen in andere landen ook opereren op basis van dezelfde professionele doelen en waarden als de Nederlandse politie, waarbij het verminderen van criminaliteit leidend is. Deze uitgangspositie gaat volgens betrokkenen (zie bijlage 1) uit van een mondiale 'blauwe familie', waarbinnen men elkaar doorgaans gemakkelijk vindt rond gedeelde professionele standaarden en praktijken. De beleidsveronderstelling is dat door deze gedeelde professionele standaarden de samenwerking wordt bevorderd.

Veronderstelling 7. Informatiedeling als voorwaarde

Als aanvullende veronderstelling is door betrokkenen (zie bijlage 1) ook benadrukt dat een gedeeld beeld van de problematiek een noodzakelijke voorwaarde is voor en een belangrijke stap naar een gezamenlijke aanpak. Dit verklaart, naast de professionele logica uit het vorige punt, de grote nadruk op vormen van informatiedeling als beleidsinstrumenten in landenprogramma's en de rol die liaison officers daarbij spelen. Het gaat dan om operationele informatie die rechteamts informatie biedt over specifieke criminele netwerken, individuen of groepen die zijn betrokken bij internationale georganiseerde criminaliteit. Ook gaat het om informatie over methoden, capaciteiten, kwetsbaarheden, beperkingen en intenties van criminele samenwerkingsverbanden die eveneens kunnen worden gebruikt voor effectieve opsporing. Uit beleidsdocumenten met betrekking tot de inzet van liaison officers is op te maken dat voor de informatie-uitwisseling binnen de EU de Dutch-desk bij Europol deze rol van binnen de EU geplaatste bilaterale liaison officers moest overnemen.

Schematische weergave causale redenering en aanvullende veronderstellingen

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

Figuur 2.2: Aangevulde centrale causale redenering



Hoofdstuk 3 Analyse van het beleid

Samenvatting: De inzet van landenprogramma's voor geprioriteerde landen, het temporiseren van de inzet van flexibele liaison officers en het onvoldoende benutten van de mogelijkheden die Europol biedt, maakt de bestrijding van internationaal georganiseerde criminaliteit door Nederland in de afgelopen jaren minder flexibel dan gewenst. Zeker gezien de steeds sneller wisselende internationale routes voor mensen, goederen en geld, en communicatiekanalen en technologische mogelijkheden die internationaal opererende criminele samenwerkingsverbanden gebruiken voor (het verhullen van) hun activiteiten.

Inleiding

De uitkomsten van de Tussentijdse evaluatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking (Universiteit Utrecht, 2016) maken het, ondanks het ontbreken van een eindevaluatie, mogelijk uitspraken te doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het in 2013 ingezette Strategische Landenprogramma-beleid. Om te monitoren of deze programma's het beoogde effect bereiken, heeft de Universiteit Utrecht in opdracht van het WODC een evaluatiekader ontwikkeld. Dit evaluatiekader is gebaseerd op een analyse van beleidsdocumenten, interviews met 22 bij landenprogramma's betrokken personen, literatuuronderzoek en een expertbijeenkomst (zie bijlage 1).

Aan de hand van dit evaluatiekader hebben de onderzoekers van de Universiteit Utrecht, eveneens in opdracht van het WODC, het landenbeleid geëvalueerd. De kwantitatieve bronnen die de basis voor dit onderzoek vormen, zijn de begrotingen en resultaatrekeningen van de landenprogramma's, gegevens over inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken en gegevens over criminaliteitsrelaties uit de jaarlijkse rapportages van de Landelijke Eenheid die tot 2015 werden gemaakt. Gezien de relatief beperkte beschikbaarheid van kwantitatieve gegevens, zijn interviews de hoofdbron voor het evaluatieonderzoek van de Universiteit Utrecht.

Deze interviews zijn gehouden met Nederlandse liaison officers, buitenlandse liaison officers die werken in Nederland, portefeuillehouders (verantwoordelijke eenheidschefs) en/of hun ondersteuners van de betrokken landenprogramma's en stakeholders bij de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Koninklijke Marechaussee, Europol, en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. In totaal zijn 40 interviews afgenomen, met 44 personen (Bijlage 1).

Voor wat betreft de inzet van liaison officers is een dergelijke evaluatie niet voorhanden. Daarom wordt volstaan met een beschrijving van de in beleidsdocumenten en onderzoeken veronderstelde voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende inzet en een bespreking van de plausibiliteit van deze aannames door de auteurs van de beleidsdoorlichting.

3.1 Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Onder doeltreffendheid van beleid wordt de mate verstaan waarin beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten worden gerealiseerd. Daar liggen voor wat betreft de inzet van landenprogramma's en liaison officers een aantal veronderstellingen aan ten grondslag. De vraag die in deze paragraaf wordt beantwoord is in hoeverre de veronderstellingen juist waren en de mate waarin de van deze veronderstellingen afgeleide doelstellingen van het beleid behaald zijn.

Dat is geen eenvoudige taak. De onderzoekers van de Universiteit Utrecht wijzen in dit verband op een viertal klassieke problemen in de evaluatie van beleid(slogica's). Zij constateren dat het in de eerste plaats uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk is om in de sociale werkelijkheid echte causale relaties te benoemen. Er zijn geen echte sociale wetten en er zijn geen echte causale relaties zoals er natuurwetten zijn. Het is daarom erg lastig om aan te tonen of relaties die verondersteld worden in de beleidslogica van de SLP's zich daadwerkelijk voor zullen doen.

Een tweede klassieke probleem in evaluatieonderzoek is het attributieprobleem. Dat gaat over hoe precies kan worden vastgesteld welk van de ondernomen activiteiten tot welke uitkomst heeft geleid en of het uitsluitend deze activiteit of dit cluster van activiteiten is dat tot die uitkomst heeft geleid. Hierbij speelt opnieuw het punt dat het altijd nodig is om de relevante contextuele factoren erbij te betrekken, maar dat het ook altijd lastig is om precies te weten welke contextuele factoren relevant zijn en op welke manier.

Een derde klassiek probleem bij evalueren is het aggregatieprobleem: kun je alle resultaten van de landenprogramma's zomaar bij elkaar optellen om dan een compleet beeld te krijgen? Enerzijds blijkt dat de landenprogramma's erg verschillend zijn per land. En anderzijds kan men zich afvragen wat het cumulatieve effect van alle activiteiten is.

Een vierde en laatste klassiek probleem bij evaluaties is het tijdsprobleem. Het kost altijd tijd om resultaten te behalen. Resultaten worden pas zichtbaar na verloop van (enige/langere) tijd, soms een aantal jaren. Het is bij evaluaties zeer moeilijk om het juiste evaluatiemoment vast te stellen: sommige resultaten kunnen zich in het begin voordoen maar na verloop van tijd afnemen, andere resultaten zullen zich pas na jaren voordoen. En ook bij monitoren is de tijd een factor: hoe kun je tijdig bijsturen als je de resultaten van wat je doet pas na lange tijd kunt waarnemen?

Deze vier klassieke problemen geven de beperkingen weer van evaluatieonderzoek. De onderzoekers geven aan dat desondanks evaluatieonderzoek van grote waarde kan zijn, zowel voor transparantie als voor benchmarking en voor leren en bijsturen.

Veronderstelling 1: Nederland wordt veiliger

De veronderstelling was dat door in te zetten op het verbeteren van de operationele en (als ondersteuning daarvan) niet-operationele samenwerking met zestien geprioriteerde landen, de operationele resultaten (output) zouden verbeteren. Dit zou vervolgens leiden tot een verminderde criminaliteitsrelatie (outcome) met het betreffende land en uiteindelijk tot veiligheidseffecten in Nederland (impact).

Belangrijke indicatoren voor het vaststellen van de criminaliteitsrelatie waren: aantallen rechtshulpverzoeken van en aan Nederland; aantallen Nederlandse gedetineerden en verdachten in het buitenland en buitenlandse gedetineerden in Nederland; aantallen verdachte financiële transacties vanuit en naar Nederland; het internationale werkgebied van bij de Nederlandse politie bekende criminele groepen; het woonland, de nationaliteit en het herkomstland van verdachten in de Nederlandse politieregistraties en het land van herkomst van verdachten die zijn geregistreerd door de Koninklijke Marechaussee.

De analyse van de intensiteit van criminaliteitsrelaties tussen Nederland en andere landen werd tussen 2003 en 2014 jaarlijks uitgevoerd door de Landelijke Eenheid van de politie en vastgelegd in de rapportage

‘Criminele Relaties tussen Nederland en Andere Landen’. Het is niet bekend waarom deze analyse na 2014 niet meer is uitgevoerd.

Door het ontbreken van een geactualiseerd beeld van de gemeten criminaliteitsrelaties van Nederland met het buitenland, kan niet worden onderbouwd of in de mate waarin er criminele relaties met andere landen bestonden veranderingen zijn opgetreden. Dit klemt des te meer omdat de effecten van het prioritaire landenbeleid en inzet van liaison officers landen specifiek zijn. Deze inzet hangt nauw samen met onder meer de binnenlandse politieke situatie en de diplomatieke verhoudingen tussen Nederland en het betreffende land.

Overigens is een beeld van de gemeten criminaliteitsrelaties zoals eerder door de Landelijke Eenheid werd verstrekt op zichzelf ook niet voldoende om vast te stellen of de beleidsinstrumenten hebben geleid tot een veiliger Nederland. Er zijn immers vele factoren van invloed op een criminele relatie tussen landen, waar operationele samenwerking slechts een van is. Als die samenwerking verbetert en daarmee de operationele resultaten, betekent dat dus niet automatisch dat criminele relatie verminderd en dat Nederland veiliger wordt. Er kunnen bijvoorbeeld meer criminelen zijn bijgekomen dan opgespoord (in dat geval zijn operationele resultaten verbeterd, maar is criminele relatie niet afgenomen), terwijl dit nog los staat van de dark number problematiek ten aanzien van het meten van criminaliteit.

Dat Nederland onverminderd de negatieve effecten van haar rol in de internationale georganiseerde criminaliteit ervaart, blijkt uit de in het eerste hoofdstuk besproken bevindingen uit het *Nationaal Dreigingsbeeld (2018)* en de *Serious and Organised Crime Threat Assessment (2017)* van Europol. Of deze negatieve effecten in de periode 2012-2017 beïnvloed zijn door de inzet van landenprogramma's en politie liaison officers, kan op basis van de beschikbare onderzoeken echter niet vastgesteld worden. De vraag in welke mate de inzet van landenprogramma's en liaison officers daaraan heeft bijgedragen, kan echter op basis van de voorhanden beleidsdocumenten en het ontbreken van een eindevaluatie niet worden beantwoord.

3.1.1 Doeltreffendheid van de landenprogramma's

De onderzoekers van de Universiteit Utrecht hebben, naast de in beleidsdocumenten vastgelegde veronderstelling dat Nederland door de intensivering van internationale politiesamenwerking veiliger wordt, zes aanvullende veronderstellingen bij de inzet van landenprogramma's geïdentificeerd. Hieronder wordt per veronderstelling aangegeven of deze in de praktijk ook bleek te kloppen en of de op deze veronderstellingen gebaseerde doelstellingen van het beleid zijn behaald.

Veronderstelling 2. Noodzaak centrale sturing

Een belangrijke reden voor de totstandkoming van het SLP-beleid was de wens om tot een eenduidige aansturing van internationale politiesamenwerking te komen op basis van duidelijk geformuleerde prioriteiten en thema's. Hiermee moest de praktijk worden doorbroken van losse initiatieven met andere landen die naast elkaar bestonden en vaak langs elkaar heen werkten. De politie is er volgens de onderzoekers van de Universiteit Utrecht in geslaagd om deze gewenste centrale sturing op de landenprogramma's te organiseren.

De beleidsveronderstelling dat focus op een beperkt aantal landen bijdraagt aan het stroomlijnen van de internationale politiesamenwerking binnen de Nederlandse Politie is juist gebleken. Door de aandacht te

richten op zestien landen en de verantwoordelijkheid voor elk land duidelijk te beleggen, kwam aan de versnippering van activiteiten die de periode voor de SLP's kenmerkte een einde. De op deze veronderstelling gebaseerde doelstelling dat dit positieve effect ook in de operationele resultaten zichtbaar zou moeten zijn, is echter niet behaald. De onderzoekers van de Universiteit Utrecht stellen in dit verband vast dat bij het bepalen van de doelen voor de landenprogramma's operationele doelstellingen een ondergeschikte rol hebben gespeeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontbreken van doelstellingen ten aanzien van de uitvoering van Nederlandse rechtshulpverzoeken, het aantal aanhoudingen, de aard en omvang van de inbeslagnames en de hoogte van de af te nemen criminele winsten. Dat dergelijke operationele doelstellingen weinig prioriteit kregen, kwam doordat bij het opstellen van de landenprogramma's de recherche en het Openbaar Ministerie niet of nauwelijks waren betrokken.

Veronderstelling 3. Het belang van wederkerigheid

Op niet-operationeel niveau zijn door de inzet van de landenprogramma's resultaten geboekt in het opbouwen van netwerken in de partnerlanden. Met behulp van de landenprogramma's zijn contacten gelegd en versterkt, waardoor functionarissen in Nederland en de partnerlanden elkaar gemakkelijker weten te vinden. In die zin is de beleidsveronderstelling juist gebleken. De mate waarin dit het geval is, verschilt echter per land. Gebleken is dat de contacten in eerste instantie vooral gelegd zijn tussen leidinggevenden in beide landen; in een aantal landen is vervolgens ook contact ontstaan op operationeel niveau. Het betreft dan vaak leidinggevenden van afdelingen internationale politiesamenwerking en de informatiediensten. Ook hier spelen leidinggevenden van recherche-afdelingen en officieren van justitie een bescheiden rol. De eveneens van deze veronderstelling afgeleide doelstelling dat ook de operationele resultaten zouden moeten verbeteren, kan niet onderbouwd worden op basis van de bevindingen van de onderzoekers van de Universiteit Utrecht.

Daar komt bij dat vertegenwoordigers van andere landen vaak kritisch zijn over de manier waarop de Nederlandse autoriteiten inkomende rechtshulpverzoeken afhandelen. 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. 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.

Uit het evaluatieonderzoek van de Universiteit Utrecht blijkt dat de internationale politiesamenwerking sterk vanuit het Nederlandse perspectief en een Nederlandse logica is 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.

Veronderstelling 4. Gericht professionaliseren

Uit zowel de landenprogramma's als de interviews komt naar voren dat de activiteiten in dit kader allemaal gericht zijn op twee activiteiten; het opbouwen van contacten tussen functionarissen uit beide landen en 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 niet-operationele samenwerking bestaat dan uit activiteiten die leiden tot kwaliteitsverbetering. De verwachting daarbij is dat er sprake zal zijn van bijvoorbeeld betere en snellere afhandeling van rechtshulpverzoeken als de politie in het partnerland daar beter toe in staat is gesteld via een training of opleiding. Ook is het mogelijk dat een beter inzicht wordt verkregen in elkaars mogelijkheden en werkmethodieken. Daardoor kunnen eventuele beperkingen worden onderkend en ondervangen, waardoor de samenwerking in de uitvoering zal verbeteren. Er zijn geen onderzoeksresultaten die een dergelijke veronderstelde professionalisering ook kunnen staven.

Veronderstelling 5. Vergroten expertise Nederlandse politie

De landenprogramma's zijn vooral vanuit Nederlands perspectief ingestoken. De inbreng van de partnerlanden bleek over het algemeen beperkt. De uitgangspunten waren ook per land verschillend. Er zijn prioritaire landen waarmee al intensief contact bestond voorafgaand aan de landenprogramma's, bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. De veronderstelling daarbij is dat Nederland vooral kan leren van een partnerland als het Verenigd Koninkrijk. Er worden door de Nederlandse politie sinds vele jaren met name in het Verenigd Koninkrijk trainingen gevolgd om de Nederlandse expertise en vaardigheden te vergroten ten behoeve van betere operationele resultaten. Met partnerlanden met een naar Nederlandse standaarden minder professionele uitgangspunt, werd vooral ingezet op het opbouwen van netwerken en 'capacity building' en zijn non-operationele activiteiten deels ook bedoeld als 'wisselgeld' in de samenwerking. De beleidsveronderstelling dat de samenwerking met partnerlanden in het kader van landenprogramma's de expertise van de Nederlandse politie vergroot, is niet verder uitgewerkt in de landenprogramma's. Er zijn ook geen doelen aan verbonden, waardoor niet kan worden vastgesteld op welke terreinen die expertise vergroot zou kunnen zijn.

Veronderstelling 6. Gedeelde professionele standaarden

Uit interviews met betrokken politieprofessionals (Universiteit Utrecht, 2016) blijkt dat de politie een 'mondiale familie' is. Doordat men elkaar vindt rond gedeelde professionele standaarden en praktijken, heeft dit een positieve invloed op de samenwerking. Daarmee lijkt het plausibel om te veronderstellen dat gedeelde professionele waarden bijdragen aan de operationele samenwerking en daarmee het bereiken van operationele resultaten. Cijfermatig is dit niet te onderbouwen, maar op basis van de ervaringskennis van betrokken politieprofessionals is deze beleidsveronderstelling aannemelijk gemaakt.

Veronderstelling 7. Informatiedeling als voorwaarde

Hier is het uitgangspunt dat een gedeeld beeld van de problematiek een noodzakelijke voorwaarde is voor een belangrijke stap naar een gezamenlijke aanpak. Dit verklaart de grote nadruk op vormen van informatiedeling als in te zetten instrumenten in de landenprogramma's. Door informatiedeling hoopte men te komen tot een gedeeld beeld van relevante criminaliteitsproblemen, hetgeen weer bij zou dragen aan een gezamenlijke aanpak. De landenprogramma's kennen volgens de onderzoekers van de Universiteit Utrecht (2016) in dit kader echter twee belangrijke beperkingen:

1. 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 landenprogramma's op de operationele samenwerking met een land. Ten tweede worden activiteiten in de landenprogramma's maar in beperkte mate gestuurd door informatie en behoeften uit de operationele praktijk.

2. Nederland wordt door buitenlandse partners niet altijd gezien als een ‘betrouwbare partner’. Dit komt vooral voort uit de behandeling door Nederland van rechtshulpverzoeken van buitenlandse partners, die door veel partners wordt gezien als traag en ondoorzichtig.

De onderzoekers van de Universiteit Utrecht (2016) constateren dat de informatiebehoefte van de Landelijke Recherche en het Openbaar Ministerie een zeer beperkte rol hebben gespeeld bij het opstellen van de landenprogramma's. Daardoor is de van deze beleidsveronderstelling afgeleide doelstelling, dat de operationele samenwerking door een gedeeld informatiebeeld zou worden bevorderd, onvoldoende behaald.

De plausibiliteit van deze veronderstelling kan worden bepaald door het hanteren van de a-contrario-redenering dat het niet gebruiken van internationaal verworven informatie de opsporing ernstig belemmert. Als voorbeeld kunnen de recente bevindingen van onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam dienen die te vinden zijn in hun analyse van het fenomeen drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Zij constateren dat juist door het ontbreken van het duurzaam gebruik van informatie, het inzicht in het mondiale karakter van de criminele netwerken ontbreekt. Om beter zicht op de drugsmokkel te krijgen, zou internationaal meer kunnen worden samengewerkt. Er is progressie zichtbaar, maar de geografische focus ligt - mede vanwege de capaciteit - nog voornamelijk lokaal, op de Rotterdamse haven. Ook uit het Nationaal Dreigingsbeeld 2017-2021 blijkt dat de informatiepositie over fenomenen in Nederland nog behoorlijk te wensen overlaat. Dit is kortom een algemeen probleem in opsporingsland.

Figuur 3.1: Mate waarin veronderstellingen op basis van onderzoek kunnen worden onderbouwd		
Veronderstelling 1.	Nederland wordt veiliger	Kan niet worden onderbouwd
Veronderstelling 2.	Noodzaak centrale sturing	Kan worden onderbouwd
Veronderstelling 3.	Belang van wederkerigheid	Kan niet worden onderbouwd
Veronderstelling 4.	Gericht professionaliseren	Kan niet worden onderbouwd
Veronderstelling 5.	Vergroten expertise Nederlandse politie	Kan niet worden onderbouwd
Veronderstelling 6.	Gedeelde professionele standaarden	Kan deels worden onderbouwd
Veronderstelling 7.	Informatiedeling als voorwaarde	Kan deels worden onderbouwd

3.1.2 Doeltreffendheid van de inzet van liaison officers

De doeltreffendheid van de inzet van politie liaison officers in de periode 2012 – 2017 is niet onderzocht. In het WODC-onderzoek “Internationale politie informatie-uitwisseling” wordt in 2014 op basis van uitgebreid onderzoek vastgesteld dat bilaterale Liaison officers internationaal worden genoemd en geroemd voor de wijze waarop zij rechte teams aan elkaar kunnen koppelen en politiemensen in het land van tewerkstelling wegwijs kunnen maken. De vraag is nu in hoeverre de plausibiliteit van deze aanname kan worden vastgesteld voor de inzet van Nederlandse politie liaison officers tussen 2012 en 2017, nu er over deze periode geen verdere onderzoeksresultaten beschikbaar zijn.

Uit alles blijkt dat bij de keuze voor de plaatsing van liaison officers het behalen van operationele doelen voorop staat. Tijdens interviews geven operationele politiefunctionarissen zonder uitzondering aan dat liaison officers voor hen deuren kunnen openen bij partnerdiensten, door de goede contacten die door deze liaison officers zijn opgebouwd in de landen van accreditatie. De doeltreffendheid van deze inzet mag

daardoor in hoge mate plausibel mag worden verondersteld. Voor wat betreft de plaatsing van liaison officers binnen de EU blijft nog de vraag over in hoeverre de desks bij Europol niet een belangrijk deel van de taken van een bilaterale liaison officer kunnen overnemen.

In het bovengenoemde onderzoek van het WODC wordt in 2014 vastgesteld dat de weg naar Europol niet altijd even gemakkelijk wordt gevonden. De samenwerking tussen de Dutchdesk en de desks van andere lidstaten loopt echter goed en levert in voorkomende gevallen effectieve resultaten op. Wat de onderzoeker opvalt is, dat vanuit de Nederlandse politieorganisatie nog onvoldoende wordt gestuurd op het benutten van het Europol-kanaal. Men moet het wiel nog te veel zelf uitvinden. Als het echter eenmaal is uitgevonden is men een ervaring rijker en ligt de inzet van de desks bij Europol bij een volgende zaak meer voor de hand. Er zijn geen aanwijzingen dat deze situatie tijdens de periode waar deze beleidsdoorlichting zich op richt.

De beleidsveronderstelling dat voor doeltreffende operationele informatie-uitwisseling binnen de EU het gebruik van de Dutch-desk zou kunnen volstaan, wordt door deze bevindingen enigszins aannemelijk gemaakt. Het aantal liaison officers dat is geplaatst binnen de EU is echter in de afgelopen jaren niet gedaald, mede vanwege een toezegging van de toenmalige minister van JenV aan de Tweede Kamer in 2015⁷ om voorlopig geen posten binnen de EU te sluiten of de sluiting van posten binnen de EU te temporiseren. Een aanvullende mogelijke verklaring is dat er binnen de politieorganisatie onvoldoende gestuurd is op het gebruik van het Europol-kanaal bij Europol.

3.2 Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid. We spreken over doelmatigheid van beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid, moet de doeltreffendheid dus al zijn onderzocht. Nu in voorgaande paragrafen de doeltreffendheid van het gevoerde beleid voor zover mogelijk inzichtelijk is gemaakt, wordt hieronder ingegaan op de doelmatigheid van dit beleid.

3.2.1 Doelmatigheid van de landenprogramma's

Een belangrijke keuze bij het landenbeleid 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. Er is door de inzet van landenprogramma's wel vooruitgang geboekt in de verbetering van de niet-operationele samenwerking met deze landen door de afgelegde werkbezoeken en de trainingen die zijn gegeven. Het effect van deze verbeterde niet-operationele samenwerking op de operationele samenwerking kan echter niet worden aangetoond, waardoor ook geen uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van de inzet.

3.2.2 Doelmatigheid van de inzet van liaison officers

De politie liaison officers zijn een verbindende schakel tussen de Nederlandse strafrechtketen en buitenlandse politiediensten. De plaatsing van politie liaison officers aan de Nederlandse

⁷ Kamerstuk 29628, nr.561

vertegenwoordigingen in het buitenland is kostbaar. De totale gemiddelde kosten voor plaatsing van een liaison officer bedragen €250.000,= per jaar. Daarom streeft de minister naar een evenwichtige, doelmatige inzet van de middelen die specifiek beschikbaar zijn voor de plaatsing van liaisons. De inzet van liaison officers is bij uitstek verbonden aan het behalen van operationele resultaten in de internationale politiesamenwerking. De vraag is of dat ook nog geldt voor de inzet van liaison officers binnen de EU, waar Europol inmiddels een rol van betekenis speelt bij de onderlinge uitwisseling van politie-informatie.

Het WODC (2014) stelt vast dat onderling vertrouwen een cruciale factor blijft voor internationale politieke informatie-uitwisseling. Dat vertrouwen is er ook als er ervaring wordt opgedaan met politieke informatie uitwisseling via de desken bij Europol. Men weet alleen de weg niet goed te vinden. Door onvoldoende te sturen op het gebruik van de desken bij Europol blijft de nadruk liggen op de inzet van bilaterale liaison officers binnen de EU.

Het WODC stelt in dat zelfde onderzoek uit 2014 al vast dat vanuit een proceseconomische benadering het verstandig lijkt om het Europol-kanaal te gebruiken als er sprake is van informatie-uitwisseling tussen twee of meer EU-lidstaten (WODC, 2014, pag.88). Door de toename van de analysemogelijkheden bij Europol kan op basis van de via de desken centraal verzamelde informatie ook veel sneller een grensoverschrijdende criminaliteits- of netwerkanalyse worden gemaakt. In die zin kan de doelmatigheid van de huidige inzet van bilaterale politie liaison officers binnen de EU worden betwist. Nader onderzoek zal dit moeten uitwijzen.

3.3 Conclusie

Voor deze beleidsdoorlichting kon maar uit een zeer beperkt aantal bronnen worden geput. Dat houdt in dat de op de beleidsveronderstellingen gebaseerde doelstellingen voor wat betreft de landenprogramma's en de inzet van liaison officers maar in zeer beperkte mate geëvalueerd konden worden. Er kunnen op basis van het onderzoek van de Universiteit Utrecht en de betreffende WODC-onderzoeken wel een aantal conclusies worden getrokken.

De meerwaarde van het aanwijzen van (een beperkt aantal) prioritaire landen kan niet onderbouwd worden. Dit hangt, zo blijkt uit het onderzoek van de Universiteit Utrecht (2016), samen met een aantal factoren. Zo is de relatie tussen niet-operationele activiteiten en operationele resultaten niet duidelijk zichtbaar. Ook staat het landenprogramma-beleid naast andere vormen van politiesamenwerking. De landenprogramma's raken daarmee maar een deel van de (politieke) relaties die worden onderhouden met voor de Nederlandse opsporing belangrijke partnerlanden.

Ook zijn internationaal opererende criminele groepen vaak niet slechts in Nederland en hun herkomstland actief, maar in meerdere landen, en die landen zijn niet allemaal prioritair 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.

De centrale veronderstelling dat Nederland veiliger wordt door in te zetten op verbeterde operationele en (als ondersteuning daarvan) niet-operationele samenwerking met zestien geprioriteerde landen kan niet worden aangetoond door de bevindingen van de onderzoekers van de Universiteit Utrecht (2016). Een dergelijke veronderstelde outcome kan ook maar zeer beperkt worden toe geschreven aan de gerichte

inzet van landenprogramma's en liaison officers. De doeltreffende bestrijding van internationale georganiseerde criminaliteit en de negatieve effecten daarvan voor Nederland is uit haar aard afhankelijk van zeer veel andere factoren. Het doel van de inzet van landenprogramma's en liaison officers was hieraan een substantiële bijdrage te leveren.

De bijdrage van de zestien geprioriteerde landenprogramma's was volgens de onderzoekers ook minder doeltreffend dan veronderstelt. De landenprogramma's zijn daarvoor te sterk vanuit het Nederlandse perspectief en een Nederlandse logica vormgegeven en werden ook maar in beperkte mate gestuurd door informatie en informatiebehoefte uit de operationele praktijk. De beleidsveronderstelling dat de samenwerking met partnerlanden in het kader van landenprogramma's de expertise van de Nederlandse politie vergroot, is niet verder uitgewerkt in de landenprogramma's. Er zijn ook geen doelen aan verbonden, waardoor niet kan worden vastgesteld op welke terreinen die expertise vergroot zou kunnen zijn. Wat verder opvalt is dat vanuit de Nederlandse politieorganisatie nauwelijks is gestuurd op het benutten van het Europol-kanaal. Ook is het aantal bilaterale liaison officers binnen de EU niet sterk gereduceerd.

Voor een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de landenprogramma's en het plaatsen van liaison officers (ook buiten de EU) is het ontbreken van het tot 2015 jaarlijks uitgevoerde onderzoek naar de mogelijke veranderingen in de criminaliteitsrelaties van Nederland met andere landen en een degelijke evaluatie van de landenprogramma's zeer relevant. Het ontbreken van deze informatie is niet de enige reden waarom een evaluatie van de inzet van landenprogramma's en liaison officers niet goed mogelijk is. Het is überhaupt moeilijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het landenbeleid aan te tonen. Het beleid is niet SMART geformuleerd en kan dus ook niet precies vastgesteld worden. Zo geven de beschikbare onderzoeken op dit moment nog onvoldoende inzicht. Om bij benadering de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te kunnen beoordelen is meer en gericht onderzoek nodig om antwoord krijgen op de gestelde vragen.

Hoofdstuk 4 Aanbevelingen

Samenvatting: Doeltreffende en doelmatige internationale politiesamenwerking kan gebaat zijn bij een centraal gestuurde fenomeengerichte aanpak. Daarbij zijn operationele doelstellingen leidend en kan flexibel worden ingespeeld op internationaal wendbare criminele netwerken, die profiteren van de mondialisering van de wereldeconomie en nieuwe technologieën. Voorwaarde is dat internationale fenomeen-analyses ten grondslag liggen aan nieuw te formuleren bron- en transitlandenbeleid. Hierin wordt per land bepaald welke mix aan (samenwerkings-)activiteiten en instrumenten wordt ingezet om tot operationele resultaten te komen.

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van landenprogramma's en liaison officers te verhogen. Het gaat daarbij om twee beleidsopties. Die waarbij het budget gehandhaafd blijft en de opties bij significant minder budget (-20%).

4.1 Beleidsopties bij handhaven budget

Op basis van de bevindingen van de onderzoekers van de Universiteit Utrecht en die van het WODC worden door de auteurs van de beleidsdoorlichting vier aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van landenprogramma's en liaison officers.

Aanbeveling I: Van landenbeleid naar fenomeengerichte aanpak

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 maakt het mogelijk sneller in te spelen op verschuivingen in criminaliteitsrelaties en fenomenen. Bovendien maakt dit het mogelijk niet-operationele samenwerkingsprojecten op te zetten in landen die nu niet prioritair zijn.

Een belangrijk doel van het landenbeleid was de wildgroei aan internationale samenwerkingsprojecten terug te dringen. De focus op een beperkt aantal landen was daar een middel toe. Nu er centraal en op basis van eenduidiger prioriteiten wordt gestuurd, is ruimte ontstaan om de focus op een beperkt aantal landen minder stringent toe te passen.

Een vast aantal prioritaire landen voldoet niet. Criminaliteit verplaatst zich voortdurend naar andere landen en daarmee ook de operationele focus. Dit vraagt dit om flexibiliteit en maatwerk. Dat is niet mogelijk in het huidige systeem. De analyses die ten grondslag liggen aan de keuze voor landen houden onvoldoende rekening met actuele ontwikkelingen en de prioritaire landen zijn statisch. Internationale politiesamenwerking dient vorm te worden gegeven op basis van mondiale criminaliteitsfenomenen die Nederland raken (cybercrime, migratiecriminaliteit, cocaïne, witwassen, etc.). Op die manier kan beter worden ingespeeld op - steeds veranderende - maatschappelijke en globale ontwikkelingen.

Aanbeveling II: Meer samenhang

Niet-operationele politiesamenwerking wordt bij een fenomeengerichte aanpak niet langer gezien als een afgescheiden beleidsdomein, maar als deel van een bredere 'gereedschapskist', waarin ook andere vormen van samenwerking vallen. 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. De komende jaren moet ernaar gestreefd worden samen te werken met drie partners die nog weinig bij het landenbeleid werden betrokken: de landelijke- en regionale recherche en het openbaar ministerie. Door gezamenlijk de prioriteiten en fenomeen-aanpak van de internationale politiesamenwerking te bespreken, kan een betere koppeling worden bereikt tussen operationele en niet- operationele activiteiten.

Aanbeveling III: Streven naar gedeeld belang

Internationale politiesamenwerking wordt sterk vanuit Nederlands perspectief en een Nederlandse logica 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. Daar hoort ook het beter benutten van de mogelijkheden die Europol biedt bij. Het gaat daarbij om operationele samenwerking op bijvoorbeeld het gebied van joint targeting; het samen met buitenlandse partnerdiensten afspreken welke kopstukken, opdrachtgevers, belangrijke facilitators, administrators en andere sleutelfiguren van de grote internationale criminele netwerken en criminele (digitale) platforms in de transnationale criminaliteit er zullen worden aangepakt, om tot een gezamenlijke inzet en grotere effectiviteit te komen.

Aanbeveling IV: Hervat onderzoek naar criminele relaties

Het verdient aanbeveling om de output van internationale politiesamenwerking, zoals die tussen 2003 en 2014 in de rapportage 'Criminele Relaties tussen Nederland en Andere Landen' werd samengebracht, weer periodiek te rapporteren. Op die manier kan beter inzichtelijk gemaakt worden wat de operationele resultaten zijn van internationale politiesamenwerking.

Ontwikkelingen op het gebied van veiligheid in landen waarmee een sterke opsporingsrelatie bestaat, kunnen effect kunnen hebben op de Nederlandse veiligheidssituatie. Maar het is van belang hier ook op te merken dat niet moet worden uitgesloten dat veiligheidsontwikkelingen in landen waarmee (tot dusver) geen sterke opsporingsrelatie bestaat eveneens een effect kunnen hebben op de situatie in Nederland (Clingendael, december 2016, pag.22-23).

4.2 Beleidsopties bij significant minder budget

Uit een analyse van de begrotingen bij de landenprogramma's en de realisatie daarvan, blijkt dat een deel van de beschikbare middelen niet wordt uitgegeven. In totaal is over de periode 2013 – 2016 een derde van de totale begroting daadwerkelijk uitgegeven. Voor deze onderbesteding zijn drie verklaringen:

1. 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 landenprogramma'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) landenprogramma-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.

2. De evaluaties van de landenprogramma'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 landenprogramma'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.
3. Omdat binnen de politie geen gegevens bestonden over de inzet van capaciteit en financiële middelen in de periode voorafgaand aan de landenprogramma's was het lastig precies te bepalen hoeveel budget nodig zou zijn. Het zou kunnen dat de begrotingen hierdoor aanvankelijk te hoog zijn ingeschat.

Het uitgangspunt bij beleidsdoorlichtingen is dat ook bij licht dalende budgetten en onderuitputting de 20% besparingsvarianten in kaart gebracht moeten worden. Er kan niet worden volstaan met de notie dat een 20% besparingsvariant al is gehaald. Dit leidt tot de volgende besparingsvarianten, die in samenhang de gewenste besparing van **392.800** (20 % van **1.964.000**⁸) zou kunnen opleveren.

Besparingsvariant I: Verlaging programmakosten

Om de programmakosten te verlagen, kunnen twee maatregelen genomen worden. In de eerste plaats zou het aantal activiteiten binnen de programma's voor internationale politiesamenwerking verminderd kunnen worden. Zo zou de politie een kleiner aantal trainingen aan buitenlandse politieorganisaties kunnen verzorgen. Ten tweede zou (een deel van) de programmakosten gedeeld kunnen worden met strategische partnerdiensten zoals de Belgische Federale Politie die dezelfde operationele belangen hebben in bepaalde bron- en transitlanden van criminaliteit. Als activiteiten in bron- en transitlanden in samenwerking met partnerdiensten worden ontplooid, vergt dit minder inzet van capaciteit en middelen van de politie en zal dit derhalve programmakosten besparen. Bij uitvoering van bovenstaande maatregelen ter vermindering van de programmakosten kan een bedrag van **69.400 euro** bespaard worden.

Besparingsvariant II: Minder reizen

In het kader van de opbouw van internationale samenwerkingsrelaties is aanvankelijk veel gereisd, waardoor de bezoeken nog onvoldoende aan concrete operationele samenwerkingsmogelijkheden kon worden gekoppeld. Een deel van het landenprogramma-budget is daarom besteed aan werk- en kennismakingsbezoeken zonder direct aanwijsbaar operationeel doel (b.v. bevorderen opsporing of gezamenlijke tactische analyses). Door na deze relatieopbouw op dit type bezoeken te bezuinigen, meer gebruik te maken van video-conferencing mogelijkheden en alleen nog bezoeken met tevoren vastgestelde en aanwijsbare operationele doelen af te leggen, zou op reis- en verblijfskosten kunnen worden bespaard. Indien de politie 24 reizen minder maakt per jaar, wordt een bedrag van **43.400 euro** bespaard waarvan 29.000 euro voor tickets en 14.400 voor verblijfskosten.

Besparingsvariant III: Minder liaison officers binnen de EU

⁸ Zie de tabel op pag. 14

Door het afbouwen van het aantal binnen de EU geplaatste liaison officers en het inzetten van flexibele liaison officers en het Europol-desken kanaal als geprioriteerd informatie-uitwisselingskanaal te gebruiken, kan op de inzet van liaison officers binnen de EU worden bespaard. Voorwaarde is daarbij dat de landen waarmee via dit kanaal informatie wordt uitgewisseld Europol ook aanwijzen als preferent informatie-uitwisselingskanaal binnen de EU. Met het terugtrekken van 1 politieliaison uit Europa, kan een bedrag van **280.000 euro** bespaard worden. Dit bedrag bestaat uit salariskosten en aanvullende kosten zoals apparaatskosten, toelages, kosten voor schoolgaande kinderen, vervoer, verhuiskosten en huur van een woning.

Tabel 4.2.1. Besparingsvarianten

	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Grondslag</i>	1.964.000	1.964.000	1.964.000	1.964.000	1.964.000
<i>Besparingsvarianten</i>					
I.Verlaging programmakosten	69.400	69.400	69.400	69.400	69.400
II.Minder reizen	43.400	43.400	43.400	43.400	43.400
III.Minder liaison officers	280.000	280.000	280.000	280.000	280.000
Totale besparing	392.800	392.800	392.800	392.800	392.800

4.3 Verbeterparagraaf

Het blijkt niet eenvoudig op basis van het onderliggende materiaal van deze beleidsdoorlichting uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen blijkt dat er verbetering mogelijk is. Wat ontbreekt voor de periode waarover de beleidsdoorlichting antwoorden probeert te vinden, is gespecificeerd beleid dat ook meetbaar te maken is. Ook ontbreekt een duidelijke nulmeting en een degelijke eindevaluatie van het beleid.

Voor eerste degelijk onderbouwing van de mate waarin het beleid doeltreffend is geweest ontbreekt na 2015 de jaarlijkse analyse van de 'criminaliteitsrelaties met andere landen' van de Dienst Landelijke Informatie Organisatie van de Landelijke Eenheid. Het is niet duidelijk geworden waarom deze analyse niet meer wordt uitgevoerd. Daarnaast waren geen criminaliteitsbeeldanalyses of crimescripts beschikbaar die richting konden geven aan de inzet van instrumenten voor internationale politiesamenwerking. Opvallend is in dit verband ook het ontbreken van operationele doelstellingen, terwijl het doel van de landenprogramma's was de operationele samenwerking te ondersteunen of te verbeteren.

Voor wat betreft de beoordeling van de doelmatigheid van het beleid, geeft de financiële administratie weinig aanknopingspunten. Het blijkt door het moeilijk inzichtelijk krijgen van de doeltreffendheid van het beleid, niet eenvoudig te achterhalen in welke mate het ter beschikking gestelde budget voor internationale politiesamenwerking ook doelmatig is benut.

Het verdient daarom aanbeveling nieuw te ontwikkelen beleid op het terrein van de internationale politiesamenwerking te baseren op deugdelijke criminaliteitsbeeld analyses en crimescripts. Er vervolgens duidelijke en meetbare operationele doelstellingen aan te verbinden. De invoering vooraf te laten gaan

door een nulmeting. De uitkomsten te (laten) evalueren. En tenslotte de financiële administratie op orde te brengen.

4.4 Besluit

Sinds 2013 was het IPS beleidskader Landenbeleid leidend voor de non-operationele internationale politiesamenwerking. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt dat deze hun nut hebben gehad ten aanzien van het aanbrengen van de beoogde structuur en focus in de internationale politiesamenwerking. Ook is veel kennis en expertise uitgewisseld en geïnvesteerd in duurzaam relatiebeheer en vertrouwen bij internationale partners van de prioritaire landen. De programma's vonden echter te weinig aansluiting bij de informatie- en opsporingsdelen van de politie. Bovendien bood het beleidskader te weinig flexibiliteit om snel in te spelen op nieuw opkomende fenomenen en landen waarmee de criminaliteitsrelatie steeg.

Om flexibel in te kunnen spelen op de steeds veranderende maatschappelijke en globale ontwikkelingen en verplaatsing van criminaliteit heeft de politie inmiddels de prioritaire landenbenadering vervangen door een fenomeenbenadering (conform het Strategisch Beleidskader Internationale Politiesamenwerking 2019). De politie stelt hiertoe in samenwerking met nationale en internationale partners fenomeen analyses op die ingaan op de omvang, aard en tendens van de relatie met Nederland en de EU (toestroom, doorstroom en uitstroom), op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit, terrorisme en irreguliere migratie. Op basis van de fenomeenanalyses stelt de politie fenomeenstrategieën op en kiest zij de meeste passende instrumenten en partners waarmee het grootste effect kan worden behaald.

Waar mogelijk en wenselijk vanuit effectiviteit werkt de politie met het concept van upstream disruption waarbij criminele fenomenen en criminele netwerken zoveel mogelijk in bron- en transitlanden bestreden worden. Door effectief en slim in te grijpen in het begin van de keten vermindert de toestroom van criminaliteit naar Nederland.

Bijlage 1: Kwaliteitsoordeel onafhankelijk deskundige

Door: Dr. Henk Sollie – senior adviseur en onderzoeker bij TwynstraGudde

Inleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat de verplichting om de Rijksdoelen die zijn opgenomen in de Rijksbegroting periodiek te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid. Artikel 2 en 3 van de RPE vereist de inzet van een onafhankelijk deskundige die verzocht wordt de kwaliteit en onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te waarborgen. In voorliggend document geef ik mijn oordeel als onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting van artikel 31.3 'Internationale samenwerkingsoperaties' van het ministerie Justitie en Veiligheid. Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze beleidsdoorlichting specifiek betrekking heeft op de doeltreffendheid en doelmatigheid van niet-operationele landenprogramma's en de plaatsing van liaison officers.

Dit oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting is gebaseerd op de Handreiking Beleidsdoorlichtingen.⁹ Aangezien er geen bestaand format is op basis waarvan de onafhankelijk deskundige zijn of haar oordeel kan vellen, is navolgende indeling naar eigen inzicht opgesteld. Allereerst ga ik in op mijn betrokkenheid en inbreng bij de beleidsdoorlichting. Vervolgens presenteer ik mijn oordeel over de kwaliteit van de verschillende onderdelen van onderhavige beleidsdoorlichting.

1. Mijn betrokkenheid en inbreng bij de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is opgesteld door twee beleidsadviseurs van het Programma Internationale en Caribische aangelegenheden (die niet betrokken waren bij het opstellen van het beleid). Zij werden begeleidt door een projectteam bestaande uit vertegenwoordigers van het Directoraat Generaal Politie en Veiligheidsregio's en de Directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum en de staf Nationale Politie. Mijn betrokkenheid als onafhankelijk deskundige bij deze beleidsdoorlichting startte in september 2018 met de vraag om advies te geven op het plan van aanpak.¹⁰ Gedurende de uitvoering van de beleidsdoorlichting sloot ik aan bij drie overlegmomenten van het projectteam en heb ik tussentijdse versies van de beleidsdoorlichting (per e-mail) van commentaar voorzien. Daarbij lag mijn focus primair op de methodologische kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Mijn adviezen zijn deels overgenomen door de onderzoekers. Het voert te ver om de opvolging van mijn adviezen in detail te bespreken. In de gevallen dat mijn adviezen niet zijn opgevolgd, is dit besproken met de onderzoekers. Door deze vorm van betrokkenheid is het mogelijk om mijn onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting te kunnen geven.

⁹ Deze handreiking is te vinden op de website van het Ministerie van Financiën: <https://rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>.

¹⁰ Ik ben als senior adviseur en onderzoeker werkzaam bij TwynstraGudde. Ik ben op geen enkele wijze betrokken geweest bij het beleidsterrein waarop deze doorlichting ziet. Zowel in mijn huidige functie als vorige betrekkingen aan de Universiteit Twente, Politieacademie en de Rekenkamercommissie van Almelo, heb ik beleidsevaluaties uitgevoerd naar uiteenlopende onderwerpen binnen het publieke (veiligheids)domein. Ik heb inhoudelijke affiniteit met internationale politietsamenwerking en onderzoek op dit terrein, wat onder andere heeft geresulteerd in meerdere wetenschappelijke publicaties over (civiele) politiemissies en internationale opsporingsamenwerking.

2. Kwaliteit van de opgestelde beleidsdoorlichting

De kern van de beleidsdoorlichting is het rapporteren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte beleid. In de aanloop daarnaartoe dient de rationale achter het beleid te worden uitgelegd (de beleidstheorie) en moeten mogelijkheden tot verbeteringen in kaart worden gebracht. Daarbij gelden conform de RPE de volgende vier kwaliteitseisen:

- a. het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
- b. het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig is;
- c. de conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
- d. de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden.

Om de relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen vaststellen, dient bij een beleidsdoorlichting antwoord te worden gegeven op 15 onderzoeksvragen.¹¹

Onderhavige beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 31.3 is qua opzet en uitvoering conform deze kwaliteitseisen en vragen opgesteld. De beleidsdoorlichting is over het algemeen goed leesbaar en helder gestructureerd. Het is duidelijk welke literatuur is geraadpleegd en welke studies ten behoeve van doeltreffendheid en doelmatigheid tegen het licht zijn gehouden. Hoewel ik geen aanleiding heb om te veronderstellen dat de synthese onvolledig is, zou het ten aanzien van de navolgbaarheid wenselijk zijn geweest als de onderzoekers hun zoekstrategie hadden verantwoord. Dit geeft namelijk inzicht in de mate van zorgvuldigheid en daarmee de volledigheid van de synthese.

2.1.1 Belemmerende factoren bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting

Dat in beginsel voldaan is aan de voorgeschreven kwaliteitseisen en werkmethode, betekent niet dat in deze beleidsdoorlichting op alle onderzoeksvragen onderbouwde antwoorden geformuleerd konden worden. Zoals de auteurs zelf ook terecht aangeven, werden zij geconfronteerd met een aantal belemmerende factoren tijdens de uitvoering van deze doorlichting. In de kern zijn deze factoren terug te brengen tot:

1. Het ontbreken van specifieke beleidsdoelen in relatie tot gewenste effecten en daarmee samenhangend het ontbreken van een normenkader (die bijvoorbeeld aangeven wat minimaal bereikt had moeten worden) om dit beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen beoordelen (zie verder paragraaf 1.1.2);
2. De veelheid aan directe en indirecte factoren die op de korte dan wel lange termijn van invloed zijn op de uitvoering, resultaten en effecten van het internationale politieke samenwerkingsbeleid die het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan een zeer complexe aangelegenheid maken¹²;

¹¹ Deze 15 vragen staan vermeld in de handreiking die te vinden is op de website van het Ministerie van Financiën: <https://rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>

¹² De onderzoekers verwijzen hier terecht naar de 'klassieke' evaluatieproblemen die veroorzaakt worden door: het causaliteitsprobleem, het

3. Een gebrek aan beschikbare evaluatiestudies naar en/of data(bronnen) over de resultaten en (neven)effecten van het uitgevoerde beleid en het ontbreken van de mogelijkheid voor de onderzoekers van deze beleidsdoorlichting om verdiepend onderzoek te doen om de door hen geconstateerde 'witte vlekken' zo goed als mogelijk in kaart te brengen.¹³
In het bijzonder wil ik hierover nog opmerken dat door de Universiteit Utrecht in opdracht van het WODC een veelbelovende start is gemaakt met het evalueren van het zogenoemde 'landenbeleid' door achtereenvolgens de beleidstheorie te reconstrueren (2014) en een tussenmeting uit te voeren (2016). Om voor mij onbekende redenen is er geen eindevaluatie uitgevoerd wat een gemis is gebleken voor onderhavige beleidsdoorlichting. Dit geldt te meer voor de plaatsing van liaison officers. Voor dit beleidsterrein was er geen enkele evaluatiestudie voorhanden.
4. Het ontbreken van gespecificeerde begrotingen aangaande internationale politiesamenwerking, waardoor de financiële uitgaven in beperkte mate inzichtelijk gemaakt konden worden.

De kwaliteit van onderhavige beleidsdoorlichting moet in het licht van deze vier onderzoeksbelemmeringen worden beoordeeld. In het navolgende presenteer ik mijn beoordeling van de drie onderdelen van deze beleidsdoorlichting: (1) de gereconstrueerde beleidstheorie, (2) de analyse van de doeltreffendheid en doelmatigheid, en (3) de aangedragen beleidsopties en aanbevelingen.

2.1.2 *Reconstructie beleidstheorie*

In de beleidsdoorlichting wordt de beleidstheorie aangaande internationale politiesamenwerking gereconstrueerd op basis van de studie van de Universiteit van Utrecht (2014).¹⁴ Deze beleidstheorie is door de onderzoekers schematisch weergegeven. Daarbij is de centrale causale redenering dat niet-operationele samenwerking leidt tot een betere operationele samenwerking. Deze verbeterde samenwerking leidt vervolgens tot een bijdrage aan operationele resultaten en daarmee tot een geringere criminaliteitsrelatie met het land van samenwerking. Dit dient vervolgens bij te dragen aan het uiteindelijke doel dat Nederland veiliger wordt. Er blijken zeven veronderstellingen aan deze centrale causale redenering ten grondslag te liggen. Deze zijn door de onderzoekers toegelicht. Het gevoerde beleid ten aanzien van internationale politiesamenwerking, zo blijkt uit de reconstructie, heeft tot doel om een aantal van deze veronderstellingen op positieve wijze te beïnvloeden, waardoor gepoogd wordt de operationele resultaten, via politiesamenwerking, te verbeteren.

Deze redeneringen en veronderstellingen zijn op zich helder uiteengezet in de beleidsdoorlichting. Het ontbreekt echter aan een vertaling van deze abstracte redeneringen en veronderstellingen naar toetsbare beleidsdoelstellingen¹⁵ en een daarmee samenhangend normenkader waarmee de uitvoering van het beleid geëvalueerd kan worden. Door de Universiteit Utrecht (2014) is een evaluatiekader ontwikkeld met een set aan meetindicatoren en onderzoeksoverwegingen voor het evalueren van deze beleidstheorie tot en met het niveau van de strategische landenprogramma's (SLP's). In hun vervolgstudie (Universiteit

attributieprobleem, het aggregatieprobleem en het tijdsprobleem. Zie het onderzoek van de Universiteit Utrecht (2014, p. 29-30) voor een concrete uitwerking van deze problemen voor dit beleidsterrein. Universiteit Utrecht (2014). Evaluatiekader doelrealisatie strategische landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking. Den Haag: WODC.

¹³ Er zijn door de onderzoekers vier aanvullende interviews gehouden met respectievelijk de onderzoekers van de Universiteit Utrecht en beleidsambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de staf Nationale Politie.

¹⁴ Universiteit Utrecht (2014). Evaluatiekader doelrealisatie strategische landenprogramma's voor internationale politiesamenwerking. Den Haag: WODC.

¹⁵ Denk aan: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden.

Utrecht, 2016¹⁶) is op basis van dit kader een tussenmeting uitgevoerd. Daarbij lag de focus met name op de eerste stappen uit de causale redenering:

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

Hoewel deze tussenmeting tot bruikbare inzichten heeft geleid, is het, zoals eerder aangegeven, een gemis voor de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting dat de aanbeveling van de Universiteit Utrecht (2014, 2016) voor voortzetting van de evaluatie/monitoring van de SLP's in zeer beperkte mate is opgevolgd.¹⁷ Een aantal SLP's was namelijk net gestart ten tijde van het onderzoek en de selectie van onderzochte SLP's bleek onderling aanzienlijk van elkaar te verschillen. Dit legitimeerde vervolgonderzoek. Hierdoor had meer inzicht verkregen kunnen worden in de uitwerking van de SLP's (implementatie en uitvoering, bevorderende/belemmerende factoren, resultaten, (neven)effecten, geleerde lessen) en daarmee inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid inzake internationale politiesamenwerking.

2.1.3 Analyse en synthese doeltreffendheid en doelmatigheid

Gegeven het ontbreken van concrete doelstellingen en daaruit voortvloeiend normenkader, is in deze beleidsdoorlichting onderzocht of de (achteraf geconstrueerde) veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de SLP's en plaatsing van liaison officers bleken te kloppen. Met andere woorden, kan op basis van de beschikbare data onderbouwd dan wel aannemelijk gemaakt worden of hetgeen de beleidsmakers veronderstelden gerealiseerd is in de praktijk. Deze keuze is te rechtvaardigen gezien de geconstateerde onderzoeksbelemmeringen (zie paragraaf 1.1.1). In de beleidsdoorlichting is per veronderstelling van de SLP's onderzocht in hoe- verre dit 'doel' behaald is (doeltreffendheid) en of dit behaald is tegen zo min mogelijk kosten (doelmatigheid). Voor de inzet van liaison officers is dit eveneens onderzocht. Aangezien voor dit beleidsterrein geen evaluatiestudies voorhanden waren, hebben de onderzoekers, voor zover dit mogelijk was, zich beperkt tot een beschrijving van randvoorwaarden die nodig zijn voor een doeltreffende en doelmatige inzet en hoe plausibel het is dat deze randvoorwaarden aanwezig waren in de onderzoeksperiode 2012-2017.

Zoals terecht geconstateerd door de onderzoekers, stonden de beschikbare evaluatiestudies slechts zeer beperkte conclusies toe over de plausibiliteit van deze veronderstellingen. Ondanks de beperkte onderliggende data, heeft deze gestructureerde aanpak geleid tot interessante inzichten. Dit neemt echter niet weg dat een aantal kanttekeningen gemaakt kan worden over de kwaliteit van deze analyse. Ik heb hier meermaals van gedachten over gewisseld met de onderzoekers en volsta hier met enkele opmerkingen op hoofdlijnen:

- In de uitwerking van de analyse is het niet altijd helder wat onder veronderstellingen en doelstellingen van het beleid wordt volstaan en welke instrumenten zijn ingezet om deze doelstellingen te behalen. In het kader van navolgbaarheid had de relatie tussen input-throughput-output-outcome explicieter beschreven kunnen worden. Het construeren van een 'eigen'

¹⁶ Universiteit Utrecht (2016). Tussentijdse evaluatie Strategische Landenprogramma's voor Internationale Politiesamenwerking. Den Haag: WODC.

¹⁷ Ten tijde van de tussenmeting waren een aantal onderzochte SLP's net opgestart.

normenkader waartegen de activiteiten, resultaten en effecten afgezet zouden kunnen worden, had daarbij behulpzaam kunnen zijn. De onderbouwing van de analyse is doorgaans abstract, weinig precies en had, ondanks de beperkte data, van meer diepgang voorzien kunnen worden. Overigens is het mij niet altijd duidelijk op welke data(bronnen) een uitspraak is gebaseerd. Dit had zorgvuldiger geformuleerd kunnen worden.

- Er wordt voorafgaande aan de analyse aangegeven dat de vier 'klassieke' evaluatie- problemen (causaliteits-, attributie-, aggregatie- en tijdsprobleem) een beperking vormen voor onderhavige beleidsdoorlichting. Hoewel dit ontegenzeggelijk het geval is, had bij de analyse preciezer aangegeven kunnen worden op welke wijze deze problemen relevant waren per onderzochte veronderstelling/beleidsdoelstelling (waarom kan het niet worden aangetoond/onderbouwd?). Eveneens was het behulpzaam geweest om de zeggingskracht nader te duiden van de data die wel beschikbaar is.
- De analyse richt zich met name op de doeltreffendheid van het beleid. Ten aanzien van de doelmatigheid van de SLP's stellen de onderzoekers dat inzicht in de mate van doeltreffendheid van het beleid een voorwaarde is om te kunnen vaststellen in hoe- verre het beleid doelmatig is geweest. Deze opvatting deel ik tot op zekere hoogte. Om toch enige indicatie te kunnen geven over de doelmatigheid van het beleid, had de bedrijfsvoering van de SLP's onderzocht kunnen worden. Het is mij niet duidelijk in hoeverre hier informatie over beschikbaar is en of deze data een dergelijke analyse mogelijk maken.
- De onderliggende data waarop de analyse van de doeltreffendheid van liaison officers is gebaseerd, dateert uit 2014. De onderzoekers merken terecht op dat nader onderzoek nodig is om uitspraken te kunnen doen over een doelmatige inzet van liaison officers. Mogelijk dat hier internationaal onderzoek over beschikbaar is.

2.1.4 Aangedragen beleidsopties en aanbevelingen

In onderhavige beleidsdoorlichting worden tot slot een aantal beleidsopties met bijbehorende aanbevelingen weergegeven. Deze zijn uitgesplitst naar de situatie waarin het huidige budget gehandhaafd wordt en de situatie bij significant minder budget (de voorgeschreven 20%-besparingsvariant¹⁸). De verschillende denkrichtingen voor de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van SLP's en liaison officer's, evenals de besparingsvarianten, leveren een breed palet aan keuzemogelijkheden op. Dat is positief te noemen. Desalniettemin wil ik twee kanttekeningen maken. Zo kan afgevraagd worden of de voorgestelde denkrichtingen ook daadwerkelijk leiden tot de verandering die ze beogen. Het ontbreekt aan een theoretische dan wel empirische onderbouwing die een inschatting hiervan mogelijk maken. Ten tweede is het onduidelijk op welke wijze deze varianten tot stand zijn gekomen en op basis van welke criteria aanbevelingen al dan niet zijn opgenomen in de beleidsdoorlichting. Dit neemt niet weg dat deze varianten, gegeven de bevindingen uit deze beleidsdoorlichting, het onderzoeken waard zijn. Ex ante evaluaties kunnen hierbij behulpzaam zijn.

¹⁸ Zie <https://rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen-thematisch>

Tot slot

In beginsel voldoet deze beleidsdoorlichting aan de in de RPE voorgeschreven kwaliteitseisen en werkmethodiek. De kwaliteit van deze beleidsdoorlichting is beperkt door een aantal onderzoekbelemmeringen die grotendeels buiten de invloedssfeer van de onderzoekers liggen. Ik ben het dan ook met de onderzoekers eens, zoals aangegeven in hun verbeterparagraaf, dat onderhavig beleidsterrein gediend is met de inzet van een deugdelijke evaluatiesystematiek.

De onderzoeken van de Universiteit Utrecht (2014, 2016) bieden daartoe een goed uitgangspunt. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is dat beleid wordt ontwikkeld dat specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden is. Gegeven de complexiteit van dit beleids- terrein, is de ontwikkeling van toetsbaar beleid geen sinecure. Het door de Universiteit Utrecht ontwikkelde evaluatiekader, en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen en denkrichtingen, biedt echter genoeg handvatten om dit mogelijk te maken.

In algemene zin vraag ik mij tenslotte af of het bij toekomstige beleidsdoorlichtingen zinvol is om een 'haalbaarheidstoets' uit te voeren alvorens een beleidsdoorlichting te starten (zie ook Pattyn, 2018¹⁹). Als er onvoldoende evaluatiestudies voorhanden blijken te zijn om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en er evenmin middelen beschikbaar zijn voor aanvullend onderzoek, lijkt mij een dergelijke exercitie veeleer een 'rituele dans' dan een zinvol instrument waarmee het beleid op waarde kan worden geschat.

¹⁹ Pattyn, V. (2018). Oordeel onafhankelijk deskundige beleidsdoorlichting. Artikel 7 'Arbeidszaken overheid' van het hoofdstuk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting. Den Haag: Universiteit Leiden.

Bijlage 3: Aanvullende consultaties door beleidsdoorlichters

Mw. Dr. C.H.M. Geuijen	Universiteit Utrecht
Prof. dr. S.B.M. Princen	Universiteit Utrecht
Mr. J.P. Boersen	Ministerie van justitie en Veiligheid
Drs. G.A.J.M van Kempen	Nationale politie

