

Vergaderjaar 2020–2021

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 43

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 23 november 2020

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de brief van 9 juni 2020 inzake de beleidsdoorlichting Internationale Samenwerkingsoperaties 2012–2017 (Kamerstuk 33 199, nr. 36).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 19 november 2020. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De waarnemend griffier van de commissie,
Westerhoff

1

Heeft het vervangen van de prioritaire landenbenadering door een fenomeenbenadering gevolgen gehad voor de samenwerking met de 16 prioritaire landen uit de landenbenadering?

Zoals in 2019 aan uw Kamer gemeld¹, ligt de focus van de internationale politiesamenwerking conform de visie op internationale politiesamenwerking (IPS) op de bestrijding van prioritaire criminaliteitsfenomenen. Omdat de prioritaire landen voor deze visie niet willekeurig gekozen waren, maar op grond van een aantal criteria waaronder de zwaarte van de criminele relatie op prioritaire fenomenen met het land (zie vraag 4) en deze meestal nog steeds een rol spelen in de criminaliteitsrelatie met het land, werkt de politie nog altijd samen met de voormalige prioritaire landen.

Nu is de politie echter niet meer gebonden aan een maximum van 16 landen om non-operationele samenwerking mee aan te gaan. Bovendien wordt er met de buitenlandse partners nadrukkelijker gekeken hoe de non-operationele *en* operationele samenwerking op gedeelde prioritaire fenomenen verbeterd kan worden en welke specifieke instrumenten daartoe ingezet kunnen worden.

De politie heeft in haar communicatie aan de voormalige prioritaire landen de overgang naar de fenomeenbenadering en de gevolgen daarvan voor samenwerking toegelicht. Dit als onderdeel van het betrouwbaar partnerschap dat het korps nastreeft.

2

Uit hoeveel bilaterale liaison officers bestaat de huidige Nederlandse inzet?

De huidige Nederlandse inzet bestaat uit 30 liaison officers.

3

Welke landen betreft de 16 geprioriteerde landen van Nederland?

De prioritaire landen in de periode 2015–2018 waren België, Duitsland, Frankrijk, VK, Spanje, Suriname, China, Marokko, Italië, Turkije, Polen, Bulgarije, Roemenië, Australië, Colombia en de Verenigde Staten.

4

Onder welke voorwaarden kunnen niet-geprioriteerde landen worden aangemerkt als geprioriteerd en vice versa?

In de periode 2012–2018 werkte de politie non-operationeel samen met zestien zogenaamde prioritaire landen. De beoordeling van landen als «prioritair», «sub-prioritair» en «overig» vond plaats op basis van een drietal criteria:

1. De zwaarte van de criminele relatie op prioritaire fenomenen met het land.
2. Het verloop van de operationele samenwerking met het land.
3. De politiek-bestuurlijke relatie van JenV met het land.

Aanvullende aandachtspunten bij de bepaling of een land als prioritair gekwalificeerd werd, waren de score van het land in de Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) van Europol², de mogelijke aansluiting op activiteiten in EU-verband en/of op activiteiten van

¹ Kamerstuk 29 628, nr. 895.

² Deze inventarisatie voert Europol elke vier jaar uit in het kader van de EU beleidscyclus georganiseerde criminaliteit.

buurlanden, de positie van de politieliaison, wederkerigheid en strategisch partnerschap.

5

Hoeveel geprioriteerde landen zijn er de afgelopen jaren bijgekomen?

Zoals ik uw Kamer gemeld heb in de brief met mijn visie op internationale politiesamenwerking³, werkt de politie niet meer met prioritaire landen, maar met prioritaire criminaliteitsfenomenen. De nationaal geprioriteerde criminaliteitsfenomenen, die ik met de regioburgemeesters, voorzitter van het College van PG's en de korpschef heb vastgelegd in de Veiligheidsagenda (2019–2022)⁴, zijn leidend voor de huidige internationale inzet van de politie. Dit zijn ondermijning, mensenhandel, cybercrime, online kindermisbruik, executie en terrorismebestrijding.

6

In hoeverre worden de landenprogramma's individueel geëvalueerd?

Vanwege de uniforme opzet van de programma's is er eerder voor gekozen om de landenprogramma's breed als instrument en niet individueel te laten evalueren door de Universiteit Utrecht in 2016. De beleidsdoorlichting Internationale Samenwerkingsoperaties had dezelfde insteek.

7

Hoe verhouden de opgestelde doelstellingen en activiteiten zich tot de algemene drie uitgangspunten van het Beleidskader Landenbeleid Internationale Politiesamenwerking 2013–2015?

De algemene uitgangspunten van het beleidskader Landenbeleid, te weten het vergroten van de veiligheid in Nederland, het zijn van een betrouwbaar partner en consistentie via centrale aansturing, zijn kaderstellend geweest bij het formuleren van de doelstellingen en activiteiten van de landenprogramma's.

8

Hoeveel kost het inzetten van een bilaterale liaison officer, uit welke kosten bestaat dit bedrag en verschilt dit bedrag per land waar de liaison officer wordt geplaatst?

De gemiddelde kosten van een bilaterale liaison officer (LO) zijn 280.000 euro. Dit bedrag omvat de reguliere salarislasten en bijkomende kosten die samenhangen met de plaatsing in het buitenland zoals apparaatskosten⁵, beheerskosten, woonlasten, reis- en verblijfskosten, verhuiskosten, buitenlandtoelage, schoolkosten van eventueel meereizende kinderen, telefonie en de kosten voor een dienstauto. De hoogte van dit bedrag verschilt per plaatsing.

9

In hoeverre zijn tot dusver de kosten die verbonden zijn aan de inzet van bilaterale politie liaison officers geëvalueerd en wordt op basis hiervan geïnventariseerd hoe kan worden bespaard op deze kosten?

³ Kamerstuk 29 628, nr. 895.

⁴ Kamerstuk 28 684, nr. 540.

⁵ Apparaatskosten zijn de kosten voor het gebruik van de faciliteiten op de post die het Ministerie van Buitenlandse Zaken verrekend met de politie.

De gemiddelde kosten voor buitenlandse plaatsingen zijn de afgelopen jaren mede vanwege het stijgende prijspeil toegenomen. Het is lastig om op de kosten als zodanig te besparen. Zo zijn het basissalaris en bepaalde vergoedingen zoals de buitenlandtoelage rechtspositioneel vastgelegd en over de hoogte van de apparaatskosten die het Ministerie van Buitenlandse Zaken verrekend aan andere departementen en diensten kan niet onderhandeld worden. Zoals in de beleidsdoorlichting genoemd wordt, is de enige optie voor het verminderen van de kosten het reduceren van het aantal liaison officers (LO's) in het buitenland. Echter, liaisons zijn een essentieel onderdeel van de internationale aanpak van (ondermijnende) criminaliteit. Vanwege de specifieke (en vertrouwelijke) functie van een politie LO worden bezuinigingen in het LO-netwerk daarom niet wenselijk geacht. En gelet op de extra investeringen die voor dit beleidsterrein aan het begin van de kabinetsperiode zijn gedaan, ook niet nodig.

10

Hoe verhoudt de inzet en de rol van bilateraal ingezette liaison officers zich tot de rol van nationale liaison officers bij Europol?

De taken van de bilaterale liaison officers bestaan uit: het begeleiden van justitiële rechtshulpverzoeken, politieke informatie-uitwisseling, analyse – trendsignalering en advisering; bevordering van internationale politie-samenwerking en relatiebeheer. De nationale liaisons bij Europol hebben als primaire taak om politieke en justitiële informatie tussen Nederland en andere EU lidstaten te faciliteren en houden zich eveneens bezig met trendsignalering en analyse van informatie. De liaisons bij Europol worden veelal ingezet bij zaken waar meerdere landen bij betrokken zijn en als er door deze landen voor wordt gekozen om de zaak via Europol te laten verlopen. Er is overigens ook mogelijkheid dit zonder Europol te doen, bijvoorbeeld door oprichting van een Joint Investigation Team (JIT) waar de liaisons van Europol ook een rol in kunnen hebben.

11

Om welke reden wordt de intensiteit van criminaliteitsrelaties tussen Nederland en andere landen niet meer onderzocht sinds 2014?

Vanwege de reorganisatie en keuzes als gevolg van beperkte capaciteit is de rapportage «Criminele Relaties tussen Nederland en Andere Landen» na 2014 als zodanig niet meer uitgevoerd. Wel is continu zicht gehouden op internationale criminaliteitsontwikkelingen. Maandelijks wordt voor elk wereldregio een product gemaakt (International Monthly) waarin de liaison officers berichten over de maatschappelijke en criminele trends en ontwikkelingen in landen waarvoor ze geaccrediteerd zijn die van invloed zijn, of zullen zijn, op het veiligheidsdomein in Nederland.

12

Op welke manier worden geprioriteerde landen vastgesteld wanneer geen onderzoek meer wordt gedaan naar de intensiteit van criminaliteitsrelaties tussen Nederland en andere landen?

13

Staat een analyse van de intensiteit van criminaliteitsrelaties tussen Nederland en andere landen door de politie op de planning? Zo ja, binnen welke termijn zal deze analyse plaatsvinden? Zo nee, waarom niet?

14

In hoeverre wordt geïnventariseerd en is er inzicht in andere indicatoren die nodig zijn om de criminaliteitsrelaties van Nederland met andere landen te kunnen meten?

Antwoord vraag 12–14

Om flexibel in te kunnen spelen op de steeds veranderende maatschappelijke en globale ontwikkelingen en verplaatsingen van criminaliteit tussen landen, is de prioritaire landenbenadering vervangen door een fenomeenbenadering. De politie hanteert een nieuwe werkwijze en andere onderzoeksmethoden om haar internationale inzet op prioritaire fenomenen te bepalen.

De politie stelt in samenwerking met nationale en internationale partners *fenomeenbeelden* 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 georganiseerde criminaliteit, terrorisme en irreguliere migratie. Op basis van de fenomeenbeelden stelt de politie fenomeen strategieën op en kiest zij de meeste passende instrumenten en partners waarmee het grootste effect kan worden bereikt. Fenomeenbeelden vervangen dus onderzoek naar de intensiteit tussen Nederland en andere landen.

15

Wordt binnenkort onderzoek gedaan naar de bijdrage van landenprogramma's en liaison officers op de negatieve effecten van de rol van Nederland in de internationale georganiseerde misdaad? Zo ja, binnen welke termijn kunnen we dit onderzoek verwachten? Zo nee, waarom niet?

In de beleidsdoorlichting is de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze twee instrumenten reeds onderzocht. De onderzoekers concluderen dat het lastig is om de bijdrage van twee afzonderlijke internationale instrumenten aan de bestrijding van de internationaal georganiseerde criminaliteit te bepalen. Dit geldt overigens ook voor het effect van andere internationale *en* nationale politie interventies op het terugdringen van (grensoverschrijdende) georganiseerde criminaliteit. Er zijn immers vele factoren van invloed op de georganiseerde criminaliteit.

Dit neemt niet weg dat de concrete doelstellingen voor elk van de criminaliteitsfenomenen uit de Veiligheidsagenda die ook leidend zijn voor de internationale inzet van de politie zo helder en meetbaar mogelijk zijn geformuleerd en uitgewerkt⁶ in afstemming met de gezagen en de politie. De voortgang op de ambities op de Veiligheidsagenda wordt gemonitord in het Landelijk Overleg Veiligheid Politie. Daarnaast heeft een externe partij in opdracht van de politie een tussentijdse evaluatie uitgevoerd om de werking van het nieuwe internationale samenwerkingsbeleid van de politie te duiden en aanbevelingen te doen om het beleid verder te verbeteren en eventueel bij te stellen.

16

In hoeverre is bij de totstandkoming van bilaterale politiesamenwerking ruimte voor de inbreng en inzichten van partnerlanden?

Wederkerigheid is een belangrijk uitgangspunt voor de internationale inzet van de politie. Samenwerking moet in beider belang zijn, wil het ook daadwerkelijk slagen. Als de politie vanwege operationele belangen samenwerking aan wenst te gaan of te intensiveren met een bepaald land, voert het verkennende gesprek waar de belangen en wensen van de

⁶ Uitwerking Veiligheidsagenda, bijlage bij Kamerbrief over 1-ste Halfjaarbericht Politie 2019, bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 896.

partner liggen en wordt met de partner besproken wat de gemeenschappelijke belangen zijn en waar mogelijkheden liggen om elkaar te versterken.

17

Op welke manieren in de vorm van programma's en andere maatregelen wordt door Nederland invulling gegeven aan het instrument informatiedelen?

De politie maakt gebruik van de vijf kanalen voor de uitwisseling van informatie. Deze zijn Europol, INTERPOL, SIRENE, Liaison Officers (LO's) en Foreign Liaison Officers (FLO's). De kanalen zijn ondergebracht bij het Landelijk Internationale Rechtshulp Centrum (LIRC). Het LIRC is een samenwerkingsverband tussen politie en OM. Alle politie eenheden beschikken over een eigen Internationaal Rechtshulp Centrum dat in verbinding staat met het LIRC.

Verder zijn de belangrijkste verdragen en rechtsinstrumenten voor politieke informatie-uitwisseling de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, het Prüm Raadsbesluit, het Verdrag van Senningen, het Verdrag van Enschede en het Zweeds Kaderbesluit. Deze verdragen en rechtsinstrumenten bieden mogelijkheden voor directe grensoverschrijdende uitwisseling van politie informatie. Daarnaast worden in EU-verband, maar ook bijvoorbeeld in Benelux verband, stappen gezet om de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling, interoperabiliteit en operationele samenwerking nog verder te vergroten.

Ondersteunend aan de informatie-uitwisseling wordt er geïnvesteerd in capaciteitsopbouw en daarnaast het bevorderen en beïnvloeden van EU samenwerking op operationele samenwerking. Tevens participeert de NL politie actief in de EU politienetwerken en deelt daar met andere EU landen goede praktijken.

18

In hoeverre worden de knelpunten op het gebied van informatie delen waar landenprogramma's nu mee te maken hebben, zoals geïdentificeerd door de onderzoekers van de Universiteit Utrecht, aangepakt?

De politie heeft eerder onderkend dat de landenprogramma's onvoldoende aansluiting vonden bij de operationele praktijk en dat de activiteiten in de landenprogramma's in beperkte mate gestuurd werden door de informatie en behoeften uit de operationele praktijk. Daarom zijn de operaties en het OM in het nieuwe IPS-beleid veel nauwer betrokken bij de internationale strategische inzet. De internationale inzet van de politie is inmiddels – net als de politieke taakuitvoering op nationaal en lokaal gebied – zoveel mogelijk informatie gestuurd en gericht op effectieve opsporing.

19

In hoeverre wordt ingezet op het identificeren van indicatoren die professionalisering, een van de veronderstellingen die ten grondslag ligt aan de internationale samenwerking, kunnen meten?

Indicatoren die gehanteerd worden om de professionaliteit van de partnerdienst te duiden zijn bijvoorbeeld de kwaliteit en de snelheid van de uitvoering van rechtshulpverzoeken, de wijze waarop onderzoeken worden opgestart/vormgegeven en hoe de dienst omgaat met zaken als gegevensbescherming en privacy. Aangezien de politie voor de uitvoering

van de internationale samenwerking en informatie-uitwisseling afhankelijk is van de professionaliteit van partnerdiensten, wordt hierin geïnvesteerd middels trainingen en kennis- en expertise overdracht.

Overigens acht ik het van groot belang dat de Nederlandse politie zelf ook een betrouwbaar en professioneel partner is en blijft voor buitenlandse en internationale politieorganisaties. Binnen de politieorganisatie moet voldoende kennis, expertise en competenties aanwezig zijn om de diverse internationale aspecten van het politiewerk op professionele wijze uit te kunnen voeren. Dit is een belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van internationale politiesamenwerking en hierin moet geïnvesteerd worden middels o.a. opleiding, trainingen en kennis- en expertise uitwisseling met andere politiediensten.

20

Wordt onderzocht in hoeverre de inbreng van partnerlanden vergroot kan worden in het samenstellen van landenprogramma's van Nederland? Zo nee, waarom niet?

Zoals ik al benadrukte in de beantwoording van vraag 16 is wederkerigheid een belangrijk uitgangspunt van de internationale politiesamenwerking. Uit de beleidsdoorlichting bleek dat in het verleden bij het samenstellen van de landenprogramma's soms onvoldoende invulling gegeven werd aan de belangen van de partners. Hier is de politie zich inmiddels bewust van en derhalve wordt bij het aangaan van samenwerking met buitenlandse diensten inmiddels meer ruimte gecreëerd om de inbreng van partnerlanden te vergroten door hierover in een vroeg stadium het gesprek aan te gaan met de partners.

21

Om welke reden zijn geen doelen verbonden aan de veronderstelling dat landenprogramma's de expertise van de Nederlandse politie vergroten en is het kabinet voornemens deze doelen te formuleren om vervolgens vast te kunnen stellen op welke terreinen de Nederlandse politie expertise vergroot zou kunnen worden?

Bij de landenprogramma's was een deel van de niet-operationele samenwerking vooral gericht op het vergroten van de expertise van de buitenlandse counterparts. Inmiddels is er meer oog voor het versterken van de kennis en expertise van de Nederlandse politie. Hiertoe voert de politie bijvoorbeeld benchmarken uit om van buitenlandse politieorganisaties zoals de National Crime Agency (NCA) en de Australian Federal Police (AFP) te kunnen leren.

22

Gelet op de kostbare voorziening van politie liaison officers, om welke reden is de doeltreffendheid van de inzet van dergelijke liaison officers in de periode van 2012–2017 niet onderzocht?

Hoewel er formeel geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de doeltreffendheid van de inzet van liaisons van 2012–2017, is het liaison netwerk in die periode wel gemonitord. Hierbij is aandacht geweest voor zowel de dekking van het liaison netwerk als de bijdrage van de politie liaisons aan de samenwerkingsrelatie en de informatie-uitwisseling met de betreffende landen. De onderzoekers van de beleidsdoorlichting achten het – op basis van diverse interviews met betrokkenen – in hoge mate plausibel dat de inzet van liaisons doeltreffend is.

23

Gelet op de kostbare voorziening van politie liaison officers en de bijdrage van nationale desken bij Europol, wordt er onderzocht in hoeverre Europol liaisons taken kunnen overnemen van bilaterale politie liaisons? Zo nee, waarom niet?

Bij de plaatsing van liaison officers worden altijd meerdere criteria meegewogen⁷. Eén daarvan is de wijze waarop de operationele samenwerking verloopt middels de reguliere samenwerkingskanalen (bijvoorbeeld Europol, Interpol) en via de bilaterale rechtshulp. Bij een goed gewaardeerde relatie met een land is de plaatsing van een liaison officer vaak geen noodzaak en voldoet de (versterking van de) samenwerking via bijvoorbeeld de nationale desken bij Europol.

Echter, bij sommige landen wordt de operationele samenwerking bemoeilijkt door grote verschillen in wetgeving en verschillen in de inrichting van de justitie-en politieorganisatie, procedures, bevoegdheden en cultuur. Ook investeren bepaalde EU landen zelf heel beperkt in de versterking van hun nationale desk bij Europol of weigeren sommige EU landen om bepaalde informatie-uitwisseling via Europol uit te voeren.

In dat soort gevallen kan permanente aanwezigheid van een bilaterale liaison officer -een bekend gezicht die kennis heeft van de gebruiken en cultuur van een land- daadwerkelijk meerwaarde hebben ten opzichte van de bestaande kanalen.

24

In hoeverre wordt binnen de Nederlandse politie gestuurd op het gebruik van het Europol-kanaal bij Europol ten opzichte van het benutten van bilaterale politie liaison officers?

Het Europol kanaal wordt gebruikt naast het liaisonkanaal (en het INTERPOL, Foreign Liaison Officer en SIRENE kanaal). Het Europol kanaal is in principe preferent en op het gebruik ervan wordt gestuurd. De samenwerking van Nederland met Europol is de laatste jaren sterk verbeterd. Nederland bevindt zich in de voorhoede met betrekking tot het uitwisselen van gegevens in relatie tot internationaal georganiseerde criminaliteit en terrorisme⁸. Het liaison kanaal wordt met name voor complexe rechtshulp- en informatieverzoeken gebruikt.

25

Hoe worden landenprogramma's en bilaterale politie liaison officers ingezet bij criminele groepen die opereren in meerdere Europese landen naast Nederland?

De politie zet een mix van bilaterale en multilaterale, operationele en non-operationele internationale instrumenten in om prioritaire criminaliteitsfenomenen zoveel mogelijk bij de bron aan te pakken (upstream disruption) en om de activiteiten van internationaal opererende criminele groepen optimaal te verstoren. De inzet van liaisons en het aangaan van non-operationele samenwerking met landen maken hier een belangrijk deel van uit.

⁷ Kamerstuk 29 628, nr. 561.

⁸ Position Paper Europol t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Opsporing d.d. 12 oktober 2020.